

Séminaire : Les députés et leur circonscription

Chaque député représente une circonscription. Or, la relation entre les députés et les électeurs de leur circonscription suscite peu d'intérêt chez les chercheurs malgré son importance dans notre système démocratique. Les députés doivent consacrer du temps à tisser des liens avec leurs électeurs, à comprendre leurs préoccupations et à apaiser les tensions au sein du caucus d'un parti si la politique de ce dernier est en opposition avec ce qu'un député entend dans sa circonscription. D'autres obligations, comme un poste au Cabinet ou une circonscription loin d'Ottawa où il est difficile de se rendre, peuvent créer d'autres difficultés. Le 16 mars 2018, le Groupe canadien d'étude des parlements a organisé un séminaire qui a permis à des parlementaires, à des chercheurs, à du personnel parlementaire et à des journalistes de se réunir pour discuter d'idées concernant la représentation et la mobilisation des électeurs. Le présent article résume les séances du séminaire et donne une idée des réflexions alimentées par ces groupes d'intervenants sur la nature des circonscriptions.

Will Stos

Tisser des liens avec les électeurs : observations sur les interventions des députés dans leur comté

Madalina Chesoi, analyste de la Bibliothèque du Parlement, a présenté l'étude qu'elle a menée à titre de stagiaire parlementaire au moment où les élus de la dernière législature ont prêté serment. La plupart des députés de la 42^e législature étaient des recrues, donc des dizaines de nouveaux politiciens élus ont soudainement dû démarrer et gérer ce qui s'apparente à une petite entreprise. La plupart des bureaux de circonscription comptent deux à quatre employés responsables des dossiers en cours et des services d'orientation. Chaque bureau dessert environ 100 000 citoyens-clients, bien que certaines circonscriptions éloignées ou à la fois rurales et urbaines puissent en avoir plus d'un pour une population plus petite et dispersée.

M^{me} Chesoi a effectué 13 entrevues semi-structurées avec des députés et deux autres avec des employés de la Chambre des communes. Elle a appris que les grandes préoccupations des députés étaient : 1) les besoins logistiques (espaces de travail, contrats de location et technologie); 2) les dossiers en cours de la circonscription. Certains députés se sont dits frustrés par le temps requis pour l'installation des lignes téléphoniques et des connexions Internet. Ces délais sont compréhensibles étant donné l'étendue des travaux des bureaux, mais elle

explique que de nouveaux députés auraient souhaité être mieux encadrés dans l'intervalle. M^{me} Chesoi a indiqué que les séances d'orientation pour les nouveaux députés n'ont pas beaucoup traité des préoccupations de leur circonscription. Elle a conclu que toutes les personnes interrogées recommandaient une amélioration de la structure des systèmes de soutien aux nouveaux députés, mais les solutions proposées variaient. Certains ont parlé de la possibilité de créer des webinaires ou une trousse d'accueil standard accompagnée d'une liste de vérification.

La députée d'Ottawa – Vanier, Mona Fortier, qu'on devait entendre à la deuxième séance du séminaire, a pris la parole plus tôt à la demande des organisateurs afin qu'elle puisse participer à une réunion dans sa circonscription ce matin-là. M^{me} Fortier a affirmé que son parcours entrepreneurial l'a aidé à mettre en place son bureau de circonscription. Élu le 3 avril 2017, elle a décidé d'aménager son bureau à côté de celui du député ontarien, au motif qu'elle collabore étroitement avec ses homologues provincial et municipaux. L'ancien bureau du député s'est longtemps trouvé à un endroit moins visible, ce qui l'a convaincu qu'on devait accroître l'affichage. Ses préoccupations immédiates étaient la mise en place d'une équipe et l'évaluation des possibilités offertes par les fonds prévus. M^{me} Fortier a embauché trois personnes pour son bureau et demandé à son adjointe administrative d'y travailler. Elle a aussi un employé à temps partiel qui sert d'agent de liaison auprès de la grande communauté musulmane de sa circonscription. Cette personne l'a grandement aidée à communiquer avec ses électeurs et à tisser des liens avec eux.

Will Stos est rédacteur en chef de la Revue parlementaire canadienne.

Environ 80 % des dossiers ouverts par son bureau concernaient des affaires d'immigration. Les autres dossiers étaient liés à des problèmes de pension, à des demandes d'aide d'électeurs à la recherche d'un emploi ou à d'autres questions. Comme de nombreux employés fédéraux vivent dans sa circonscription, M^{me} Fortier a confié à l'auditoire qu'elle serait surprise d'apprendre que seulement cinq de ses dossiers en cours soient liés à des problèmes de paie causés par le système Phénix. Elle a dit que les gens étaient réticents à demander de l'aide et qu'il avait fallu accroître les activités de liaison.

M^{me} Fortier a expliqué que les députés sont des entrepreneurs d'une certaine manière, mais qu'ils jouent aussi un rôle social. Par exemple, une électricienne agressée par son mari est venue chercher de l'aide pour se sortir de cette situation. « Je suis aussi porteuse de mauvaises nouvelles », a-t-elle dit. Chaque semaine, elle rencontre des gens pour leur annoncer qu'un proche ne peut venir au Canada, malgré toutes ses démarches auprès des autorités de l'Immigration. « C'est quand même le meilleur travail qui soit, bien qu'on doive composer avec de dures réalités », a-t-elle ajouté.

Louise Cockram, doctorante en science politique à l'Université Carleton, a parlé de ses travaux de recherche. Elle a interrogé 35 anciens députés de la Nouvelle-Écosse qui ont rempli leur mandat entre 1993 et 2013. Elle a tenté de déterminer si une étude similaire de Samara Canada menée auprès de députés fédéraux avait abouti à des conclusions qui pouvaient s'appliquer sur la scène provinciale. Des répondants ont affirmé que leur circonscription était prioritaire et qu'il s'agissait de l'aspect le plus important de leur travail. Certains anciens membres du clergé ont comparé le rôle de député à celui du service d'entraide de l'église, tandis que d'autres l'ont assimilé à des domaines professionnels comme le travail social ou l'aide juridique. M^{me} Cockram a dit que le processus d'accueil et la gestion des dossiers étaient comparables à ceux d'un cabinet juridique.

En ce qui concerne les appels et les dossiers, les travaux routiers et d'asphaltage étaient très importants pour certains députés de circonscriptions rurales, tandis que d'autres géraient des problèmes de paiement de factures et de débranchement d'électricité. Elle a raconté l'histoire d'une députée visitée par une mère incapable de nourrir sa famille pendant la fin de semaine. Elle s'est précipitée chez elle, a pris de la viande de cerf que son fils avait préparée, puis est retournée au bureau pour la donner à cette femme. Elle a expliqué que cet exemple montre à quel point le service offert par ces députés peut être personnalisé. Bien sûr, d'autres appels, par exemple concernant une toilette obstruée ou la rédaction d'un curriculum vitae, peuvent être traités autrement. M^{me} Cockram a dit que les députés de circonscriptions

urbaines recevaient des appels différents, mais de même nature, notamment pour de l'aide médicale. Des ministres de second rang et de simples députés estimaient ne pas avoir beaucoup d'influence ou de pouvoir à la Chambre des communes, mais que ce qu'ils accomplissaient dans leur circonscription leur donnait le sentiment de jouer un rôle important.

Royce Koop, professeur agrégé en science politique à l'Université du Manitoba, a parlé de son nouveau livre intitulé *Representation in Action*. M. Koop et ses coauteurs s'intéressaient à la « pratique de la représentation » ainsi qu'à la documentation trop axée sur la discipline parlementaire au détriment des services et de la polyvalence qui caractérisent souvent les bureaux de circonscription. Ils espéraient essentiellement déterminer pourquoi les députés adoptent différentes approches pour représenter leurs électeurs.

M. Koop a expliqué que la représentation est « un processus continu qui permet aux députés de tisser et d'entretenir des liens avec les électeurs ». Le style de représentation d'un député (activités de liaison pratiquées dans l'ensemble) est fondé sur les rapports avec la politique, les services, les symboles et le parti. Trois facteurs ont tendance à déterminer pourquoi certains styles sont adoptés : les objectifs personnels, le contexte dans la circonscription et l'apprentissage par l'expérience. Au cours des travaux menés pour le livre, les 11 députés ont été observés pendant quatre à sept jours chacun dans leur circonscription et à Ottawa, et on a mené des entrevues semi-structurées.

M. Koop a consacré le reste de sa présentation à une étude de cas concernant Nikki Ashton, députée de Churchill – Keewatinook Aski. Élue pour la première fois en 2008, la députée néo-démocrate du Manitoba a adopté un style de représentation axé sur les services. Il est essentiel pour elle de mettre en place et de maintenir une offre de services, et ce, par la présence. M. Koop explique dans le livre – au nombre des observations formulées par les coauteurs sur le travail de la députée dans sa circonscription – qu'elle juge important d'être présente et visible. La visibilité est importante parce que c'est une vaste circonscription rurale où il est moins facile d'attirer l'attention des médias sur les enjeux locaux. De plus, l'inaccessibilité nécessite une présence. Parmi ses buts personnels, M^{me} Ashton se concentre sur les droits de la personne, en particulier les enjeux liés à la nature de sa circonscription, qui est nordique, rurale, où vit une population autochtone considérable, mais dispersée. M. Koop a ajouté que lui et ses coauteurs ont souvent entendu M^{me} Ashton dire : « Il n'y a pas d'élection, ce n'est qu'une visite. » Cette expression montre qu'elle se sent marginalisée et ignorée par les politiciens, sauf en période électorale.



La modératrice Anna Esselment présente le premier panel. (De gauche à droite): Kelly Blidook, Madalina Chesoi, Louise Cockram, Royce Koop, Anthony M. Sayers et Mona Fortier.

Il a conclu en soulignant deux aspects importants de la représentation au Canada : 1) diversité : en ce qui a trait à la pratique de la représentation et à la façon dont les Canadiens vivent cette représentation; 2) services et polyvalence : les députés font des choix quant aux types de représentants qu'ils seront, et leurs styles de représentations sont dynamiques.

Le dernier présentateur, Anthony M. Sayers, professeur agrégé de science politique à l'Université de Calgary, a intitulé son exposé « Du chaos à la cohésion : la salle des moteurs de la démocratie canadienne ». M. Sayers a expliqué que le Canada présente le plus haut taux de roulement du monde démocratique, où un député sur deux peut s'attendre à perdre son siège aux élections. Au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie, environ un élu sur quatre ou cinq perdra son poste lors d'élections générales. Les élections offrent de la latitude (forte rotation des élus), mais au Cabinet, la marge est très mince (faible alternance des partis au pouvoir).

Le système canadien uninominal majoritaire, qui privilégie la géographie, prévoit également peu de fonctions organisationnelles pour les députés. Cette pratique est inhabituelle comparativement aux autres démocraties. À forte raison, le processus d'investiture des candidats du pays le plus ouvert du monde démocratique fait en sorte que les partis canadiens sont aussi très perméables (les partis voient souvent des députés et des candidats arriver et partir).

M. Sayers a fait remarquer que les partis canadiens comptent fortement sur les fonds recueillis auprès des électeurs et que les campagnes locales restent les principaux moyens pour ce faire. Lorsqu'il faut régler des problèmes locaux et que le parti a peu d'influence, c'est aux députés d'y consacrer leur énergie, a-t-il dit. M. Sayers a expliqué que, selon une dynamique plutôt remarquable, les députés souhaitent souvent agir pour le mieux et retournent dans leur collectivité pour l'aider, même s'ils savent qu'ils pourraient perdre les prochaines élections. Bien qu'une partie du travail de représentation et des services soit intéressée, les députés éprouvent aussi le sentiment d'être de bons démocrates dans le système. De nombreux députés ont conclu qu'il est préférable d'aider simplement leurs électeurs et que le reste est moins important.

Sur le terrain : la pratique des députés dans leur circonscription

Après une courte pause, trois anciens députés ont fait part de leurs réflexions sur la façon dont ils ont rempli leur mandat dans leurs circonscriptions respectives. Françoise Boivin, d'abord élue députée libérale de Gatineau en 2004, puis réélue sous la bannière néo-démocrate en 2011, a expliqué à l'auditoire qu'elle imaginait à peine ce que représentait la mise en place d'un bureau de circonscription ou les services qu'elle devait offrir. Beaucoup des demandes reçues concernaient des questions d'immigration. On a l'impression qu'un



(De gauche à droite): Peter Millikin, Christian Paradis, and Françoise Boivin.

député fait tout le travail pour ces personnes, mais il les oriente simplement vers le bon ministère. Parfois il peut contribuer à accélérer le processus avec l'aide d'employés de ministères.

M^{me} Boivin a dit que la plupart des personnes qu'elle a embauchées étaient inexpérimentées, mais qu'elle se fiait aux qualités personnelles de ces employés pour l'aider à traiter les dossiers. Pendant son premier mandat, l'instabilité du gouvernement minoritaire l'a empêchée de passer autant de temps qu'elle l'aurait voulu dans sa circonscription. Lorsqu'elle a été battue en 2006, elle s'était promis de se concentrer sur sa circonscription si elle devait être réélue.

Or, certaines choses avaient changé lorsqu'elle a fait un retour en 2011. Les médias sociaux et Facebook l'ont aidée à tisser des liens étroits avec de nombreux électeurs sans nécessairement les voir en personne. Elle utilisait Facebook pour expliquer ce dont elle allait parler à la Chambre des communes et solliciter des commentaires sur les questions que ses électeurs espéraient voir traitées. M^{me} Boivin a suggéré que chaque parti peut et doit en faire plus pour aider les nouveaux députés à assumer leurs responsabilités dans leur circonscription.

Peter Milliken, ancien député libéral de Kingston, a expliqué que la faible distance entre sa circonscription et Ottawa lui permettait de retourner à la maison presque chaque fin de semaine, dont les plages horaires de

rendez-vous étaient occupées rapidement. Lorsqu'il était dans l'opposition, bon nombre de ces rencontres visaient à aider les gens à préparer leur demande de passeport, comme aucun bureau des passeports ne se trouvait à Kingston à l'époque; lorsque son parti a formé le gouvernement, plus de gens sont venus pour discuter des questions ou des problèmes auxquels ils étaient confrontés.

M. Milliken a expliqué que l'important d'être attentifs à ses électeurs et visibles dans sa circonscription ne faisait plus de doute pour lui l'année qui a précédé son élection. Flora MacDonald, députée populaire et ministre, ne vivait plus à Kingston, et ses électeurs se plaignaient du peu de temps qu'elle passait dans son bureau de circonscription. M. Milliken s'est rappelé avoir assisté à un concert où M^{me} MacDonald était aussi présente. Lorsqu'elle est partie à l'entracte, il pouvait entendre et voir des gens contrariés dans la foule parce qu'elle avait quitté les lieux au milieu de l'événement. Il a dit éviter à tout prix d'agir ainsi.

M. Milliken a aussi souligné l'importance de coopérer avec les députés provinciaux et les conseillers municipaux. Même si les questions pour lesquelles les gens venaient le rencontrer ne relevaient pas toujours de sa compétence, il pouvait toujours les aider à trouver la bonne personne et laisser une impression positive. Lorsqu'il est devenu Président, son travail de circonscription a changé drastiquement. Il est devenu

plus facile d'informer les ministres de questions préoccupantes, mais il a été critiqué en campagne électorale pour son inefficacité. M. Milliken a dit croire qu'il avait en fait une plus grande influence à titre de président que dans son rôle de simple député en mesure d'être plus souvent dans sa circonscription, comme les ministres n'étaient pas portés à refuser une demande du Président, du moins pas automatiquement.

En conclusion, il a mentionné sur un ton inquiet que le nombre de questions posées à la Chambre des communes concernant les dossiers de circonscription avait diminué récemment. On dit souvent aux députés quel sujet aborder pendant la période de questions et parfois même quels textes précis utiliser. Auparavant, on traitait souvent des questions liées aux circonscriptions dans les journaux locaux.

L'ancien député conservateur Christian Paradis a représenté Mégantic – L'Érable de 2006 à 2015. Les principaux enjeux dans son comté étaient liés aux mines d'amiante, à la foresterie, à la gestion de l'offre (les maladies associées au circovirus porcin ont touché les producteurs de porc), l'accès à Internet (régions éloignées) et ancien secteur manufacturier.

M. Paradis a expliqué à quel point il était frustrant qu'aucun système ne soit en place pour faciliter la transmission des dossiers entre l'ancien et le nouvel élu. Bien que la confidentialité ait été évoquée, il ne comprenait pas ce manque de continuité. Grâce à une gestion attentive de son budget, M. Paradis a pu ouvrir trois bureaux de circonscription (dont des bureaux satellites) pour mieux servir les électeurs âgés qui n'auraient pu se rendre dans la principale agglomération de son comté.

Lorsqu'il a été nommé lieutenant du Québec pour son parti, M. Paradis s'est inquiété du fait qu'il s'absentait de son comté beaucoup plus souvent. Afin que les électeurs ne croient pas qu'il néglige ses fonctions de député, il a

utilisé les médias sociaux pour publier des photos de lui chaque fois qu'il était de passage dans son comté. Même s'il y était environ 40 % du temps, M. Paradis a dit qu'on l'avait « perçu » comme un député plus actif.

M. Paradis a conclu sa présentation en abordant le sujet de l'incendie de Lac-Mégantic. Même s'il a été nommé porte-parole de son gouvernement, dès qu'il a été informé de la catastrophe, il a dit porter uniquement le chapeau de député. Il ne pouvait représenter son gouvernement parce qu'il voulait simplement être présent pour sa population.

Pendant une période de questions, un membre de l'auditoire a demandé si le fait de prendre congé les vendredis pour consacrer du temps aux affaires de la circonscription et à la famille aiderait les députés à concilier vie professionnelle et vie privée. M. Milliken s'est dit en faveur d'une telle idée, mais aussi au retour des séances prolongées. Comme les députés se font maintenant servir un repas dans leurs antichambres respectives, les interactions sociales se font rares maintenant. Le retour des séances prolongées et des dîners en groupe au restaurant du Parlement serait excellent pour la coopération entre les partis. Le problème, d'après M^{me} Boivin, c'est qu'on va probablement prévoir d'autres activités à la place des séances du vendredi.

Une autre question a été posée sur les limites établies par les députés quant à l'aide qu'ils peuvent offrir. Pendent-ils : « je pourrais probablement aider cet électeur, mais devrais-je? » M. Milliken a dit à l'auditoire qu'un député doit toujours tenter d'aider, mais pas nécessairement en public. Selon M. Paradis, « la règle d'or consiste à écouter tout le monde, même s'il est parfois impossible d'aider ». M^{me} Boivin a expliqué que la règle à suivre dans son comté est l'uniformité du service. « Il arrive qu'une personne soit plus convaincante qu'une autre, mais notre travail n'est pas d'être l'avocat en droit de l'immigration de ces gens, a-t-elle dit. Nous les orientons vers les ressources dont ils ont besoin. »