

Services aux députés du Nord : le cas de Nunatsiaq

Gerald Schmitz

Le nombre des députés à la Chambre des communes a augmenté régulièrement depuis la Confédération, mais il reste encore plusieurs immenses circonscriptions fédérales à faible densité de population en Ontario, au Québec, dans les quatre provinces de l'Ouest et dans le Nord. Ces circonscriptions posent des problèmes très particuliers à la fois aux résidents et à leurs représentants. Le présent article examine le cas de la plus vaste circonscription du Canada et propose un certain nombre de solutions propres à satisfaire les besoins spéciaux d'autres districts électoraux isolés qui relèvent de l'administration fédérale ou des provinces.

La fonction de député est devenue un emploi à plein temps de plus en plus exigeant et on a pris conscience des besoins des législateurs en matière de personnel professionnel, d'installations et de services de soutien. Au cours des récentes décennies,

Gerald Schmitz est politicologue à la Division des Affaires politiques et sociales, Service de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

les services aux députés fédéraux ont connu une nette amélioration, mais ils répondent à peine à la demande des législateurs dont la tâche est de plus en plus lourde. Le député moyen peut s'attendre à ce que cette tendance se maintienne.

Le terme «moyen» sous-entend qu'il existe des différences importantes entre la charge de chaque député. Ces variations s'expliquent par les grandes différences que l'on trouve entre les circonscriptions électorales fédérales. La nature du Canada est telle qu'il est beaucoup plus difficile de représenter certaines régions à Ottawa que d'autres. Certains électeurs peuvent se rendre à pied au bureau de leur député. Pour les résidents du Grand Nord, la chose est pratiquement impossible. Dans ces cas, des allocations spéciales sont plus que justifiées si l'on veut que soit respecté le principe de l'égalité des services à tous les Canadiens.

Profil de la circonscription de Nunatsiaq

Avant 1905, les Territoires du Nord-Ouest étaient représentés au



Un voyage en avion dans les T.N.-O., c'est déjà l'aventure! (Archives publiques du Canada)

Parlement comme une simple annexe des districts territoriaux qui composent aujourd'hui l'essentiel de l'Alberta, de la Saskatchewan et du nord du Manitoba. De 1905 à 1947, ils n'ont absolument pas été représentés. Entre 1947 et 1962, ils l'ont été à nouveau mais uniquement en tant que territoires rattachés aux districts électoraux de Yukon Mackenzie et du fleuve Mackenzie. Après 1962, les Territoires du Nord-Ouest ont constitué une circonscription unique, mais en 1976, celle-ci fut divisée en deux, pour les besoins des élections fédérales et l'on a maintenant la circonscription de Western Arctic et celle de Nunatsiaq.

Nunatsiaq englobe à peu près tous les territoires situés au sud de la ligne de végétation arborescente. Ce vaste prolongement oriental de l'Arctique correspond également en gros au territoire autochtone de *Nunavut* qui fait l'objet de négociations de droits territoriaux entre le gouvernement fédéral et l'*Inuit Tapirisat of Canada*. Nunatsiaq est de loin le plus vaste district électoral du Canada. Il couvre une superficie de 2 232 133 kilomètres carrés, soit presque deux fois plus que celui de Western Arctic qui est le second en étendue, plus de quatre fois le Territoire du Yukon, et près de neuf fois la plus grande circonscription du nord de la Colombie-Britannique, Skeena.

Mais Nunatsiaq est en même temps le plus petit en ce qui concerne la population : 14 786 habitants selon le recensement de 1976. Nunatsiaq représente 22 % de la superficie territoriale canadienne et 0,6 % de la population canadienne. Sa densité n'est que d'un habitant par 150 kilomètres carrés alors que la circonscription la plus compacte, celle de Laurier à Montréal couvre 3,2 kilomètres carrés avec une population de 76 190 habitants. Qui plus est, la faible population de Nunatsiaq est dispersée entre des collectivités éparses, très éloignées les unes des autres et encore plus d'Ottawa.

Nunatsiaq est la seule circonscription dont la majorité des citoyens a une langue maternelle autre que l'une des deux langues officielles du Canada. L'inuktitut est la langue maternelle de 75 % de la population, selon le plus récent recensement. Pour seulement 20 % des résidents de Nunatsiaq, l'anglais est la première langue, et pour 1,5 % seulement, c'est le français. Dotée d'une population dont plus de la moitié est âgée de moins de 18 ans, Nunatsiaq connaît tous les problèmes d'une culture inuite en transition.

Nunatsiaq est non seulement éloignée physiquement et ethniquement «différente», mais elle est également la seule circonscription canadienne qui soit dépourvue de routes et de voies ferrées. Tous les déplacements doivent s'effectuer par avion, et il n'existe dans la circonscription aucun service aérien à horaire régulier et fiable. La société Nordair détient le monopole des quelques liaisons aériennes commerciales avec le reste du Canada. Les déplacements à l'extérieur et au sein de la circonscription de Nunatsiaq sont coûteux, demandent beaucoup de temps et exigent de fortes doses d'ingéniosité et de chance. Bref, répondre aux besoins de la population de Nunatsiaq a toujours posé un défi de taille aux élus fédéraux.

Les allocations actuelles comparées avec celles d'autres représentants

Malgré le caractère unique de circonscriptions telles que Nunatsiaq, leur député n'a jamais bénéficié d'une allocation ou d'un remboursement fédéral statutaire; cependant une liaison par téléphone-radio avec Nunatsiaq a récemment été installée grâce aux bons offices du président de la chambre. L'établissement de ce service constitue une reconnaissance fort appréciée d'une situation particulière tout comme d'ailleurs la recommandation du Comité permanent de la gestion et des services aux députés selon laquelle Nunatsiaq devrait

bénéficier d'un service téléphonique Zenith qui la relierait à Ottawa. En leur qualité de représentants des Territoires du Nord-Ouest, les députés de Nunatsiaq et de Western Arctic reçoivent depuis juillet 1981 une allocation de dépenses «compensée» de 19 500 \$, comparativement à l'allocation normale de 14 700 \$. Pour le reste, c'est-à-dire l'indemnité de député, les allocations de déplacement et le budget d'administration d'un bureau, ils reçoivent le même montant que n'importe quel autre député.

Les comparaisons avec les autres districts fédéraux sont rares mais méritent d'être mentionnées. En Saskatchewan, les députés d'Athabasca et de Cumberland reçoivent des indemnités annuelles de 12 669 \$, comparativement à la norme qui est de 10 908 \$. Pour ces députés, toutefois, les allocations sont un peu moindres (9 516 \$ par rapport à 9 729 \$). Au Yukon, les députés de l'extérieur de Whitehorse reçoivent une allocation de dépenses de 9 250 \$, et ceux de Whitehorse, de 7 250 \$. Pour ce qui est des déplacements, les députés de la Saskatchewan pour les circonscriptions d'Athabasca et de Cumberland ont également le droit de se rendre deux fois par an dans chacune des communes de leur circonscription. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les membres de l'Assemblée territoriale reçoivent une allocation de déplacement suffisante pour payer le coût de deux visites à chaque centre de leur district électoral, en plus des cinq voyages aller-retour qu'ils peuvent faire chaque année entre la circonscription et la capitale. Au Yukon, on peut effectuer douze de ces voyages aller-retour par an et se faire rembourser, par ailleurs, des frais de déplacement pendant les sessions législatives et pour les réunions de comité. Aucune disposition spéciale n'a été prévue pour les services de soutien dans les bureaux, mais les législateurs de l'Assemblée des Territoires du Nord-Ouest reçoivent une allocation de 75 \$ par mois pour retenir les services d'un interprète.

À l'extérieur du Canada, il est encore plus difficile de faire des comparaisons. L'Australie accorde une allocation de déplacement en avion ou en automobile aux parlementaires fédéraux en fonction de la taille de la circonscription : 9 000 \$ (1980) par an pour celles de 100 000 kilomètres carrés et plus (chiffre qui correspond à moins du vingtième de la superficie de Nunatsiaq), jusqu'à 3 000 \$ par an seulement pour celles de 10 000 à 30 000 kilomètres carrés. Les sénateurs du Territoire du Nord, du Queensland et de l'Australie occidentale reçoivent une allocation semblable de 9 000 \$ et de 6 000 \$ respectivement. D'autres sénateurs, comme ceux qui représentent les Nouvelles-Galles du Sud, ne reçoivent que 3 000 \$ par année. En ce qui concerne les services de soutien, les députés de la Chambre des représentants de Kalgoorlie et du Territoire du Nord bénéficient de deux bureaux de circonscription et de deux secrétaires pour chacun de ces bureaux.

La question des déplacements

À l'heure actuelle, les députés fédéraux qui représentent des circonscriptions comme Nunatsiaq sont considérablement désavantagés s'ils veulent atteindre leurs électeurs, ne serait-ce qu'à l'occasion, comparativement aux représentants des villes. Pour les déplacements entre la circonscription et la capitale, ces députés bénéficient du même système de cinquante-deux voyages annuels entre Ottawa et leur comté, mais les principaux services aériens laissent beaucoup à désirer. La grande difficulté toutefois consiste à se déplacer à l'intérieur de la circonscription, ce qui est absolument essentiel. Par exemple, les députés peuvent se voir forcés d'utiliser leurs dix points réservés aux déplacements spéciaux à l'intérieur du Canada pour vaquer aux affaires normales de la circonscription. Très fréquemment, faute de ne pouvoir bénéficier d'un service régulier, ils

font des pieds et des mains pour obtenir une place à bord d'un avion nolisé par les ministères fédéraux ou les organismes autochtones. À Nunatsiaq, vu l'absence de routes et de voies ferrées, les laissez-passer de chemins de fer et le remboursement du kilométrage automobile au sein de la circonscription n'ont pas grande valeur. Dans d'autres grandes circonscriptions, les allocations de déplacement en train et en automobile ne sont guère utiles aux députés dans leurs fonctions de représentants de la circonscription. À compter du 1^{er} avril 1982, une indemnité pouvant s'élever jusqu'à 5 250 \$ pour les frais de déplacement aérien ou maritime des députés des circonscriptions rurales ou semi-urbaines pourra s'ajouter à l'allocation normale de déplacement en automobile. Toutefois, il convient d'accorder une plus grande attention aux régions où les modes de transport conventionnels font presque complètement défaut. Au lieu du remboursement du kilométrage, les députés devraient peut-être recevoir, en plus des 52 points, une allocation de déplacement suffisante pour leur permettre de visiter (par taxi aérien ou service régulier, selon le cas) chaque centre de leur circonscription au moins deux fois par an. Il s'agirait d'un principe semblable à celui qui a déjà été reconnu pour les députés de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et ceux des deux circonscriptions les plus septentrionales de l'Assemblée législative de la Saskatchewan.

Problèmes de personnel

Le budget global prévu pour le bureau et le personnel des députés des grandes circonscriptions est le même que pour ceux des autres circonscriptions. Ici encore, on peut constater que le principe d'égalité se traduit par des inégalités dans la pratique. Dans la circonscription, les députés possèdent habituellement un bureau, doté d'un seul employé, même s'il s'agit d'une importante collectivité. De toute évidence, ce bureau ne peut desservir la région toute entière, à lui seul. C'est pourquoi les députés ont besoin de représentants personnels qui serviront d'agents de liaison auprès des centres les plus éloignés. Les coins les plus reculés des immenses circonscriptions ne peuvent être desservis adéquatement à partir d'un bureau central. Mais la solution à ce problème en serait une fort coûteuse que ne permet pas le budget actuel des circonscriptions. Le budget normal ne tient pas compte non plus du coût de la vie extrêmement élevé dans le Nord. La situation des employés des députés des circonscriptions nordiques ne se compare pas favorablement avec celle des fonctionnaires fédéraux qui jouissent de traitements plus élevés et d'avantages spéciaux.

Le problème de déplacement auquel doit faire face un employé dans la circonscription se pose également à un employé d'Ottawa qui pourrait être amené dans la circonscription aux termes des nouvelles dispositions relatives à l'allocation de déplacement de base, selon lesquelles neuf des cinquante-deux voyages autorisés pour le député peuvent être convertis en déplacements entre la circonscription et Ottawa pour le conjoint du député, un remplaçant désigné ou un employé. Toutefois, pour des raisons logistiques et financières évidentes, il est peu probable que ces personnes voyageant au-delà des grands centres urbains pour se familiariser avec les problèmes et les besoins de la circonscription dans son ensemble. En somme les activités du personnel semblent être limitées

par les directives globales actuelles de budgétisation et par les règlements régissant la compensation.

L'addition à l'allocation globale de déplacement de neuf points pour les déplacements du personnel représente une amélioration sensible, mais elle ne répond toujours pas à d'importants besoins. Pour combler cette lacune, on pourrait verser aux députés des grandes circonscriptions une indemnité supplémentaire pour l'administration de leur bureau de circonscription, ce qui leur permettrait d'engager des adjoints locaux selon les besoins. Le personnel du bureau d'Ottawa pourrait également utiliser ses neuf points pour se rendre dans chaque centre de la circonscription. Chaque déplacement aller-retour interne compterait pour un point.

Le besoin de souplesse

Nunatsiaq est probablement le meilleur exemple d'une circonscription dont la situation unique n'est pas prévue dans les règles et directives s'appliquant aux services des députés. Même si un nombre de plus en plus grand d'Inuits comprennent l'anglais et ont accès aux organes d'information du sud, la langue et la culture inuites prédominent toujours. Il ne faut pas négliger ce fait si nous voulons préserver l'intégrité de la société inuite nordique pour les générations futures. Mais c'est une réalité qui impose également un lourd fardeau au député et à son personnel. Le député de Nunatsiaq est en quelque sorte un ambassadeur de la civilisation inuite, qui peut souvent et à juste titre se sentir menacée par les pressions croissantes que lui fait subir l'extérieur.

Il va sans dire que les députés doivent pouvoir communiquer efficacement avec leurs commettants dans leur propre langue. Mais dans le cas des députés des circonscriptions à forte concentration d'électeurs autochtones, il est difficile de conserver un personnel bilingue si aucune allocation pour récompenser ces compétences n'est prévue dans le budget du personnel. En effet, pour une grande partie de la correspondance de bureau, des envois collectifs et des émissions de radio et de télévision communautaires, la traduction est essentielle. En l'absence d'une équipe bilingue à Ottawa, le député doit faire de son mieux pour obtenir les services de traducteurs à contrat, à temps partiel ou à la pige. Et pour subvenir à ces frais supplémentaires, il doit puiser dans les fonds prévus dans le budget global ordinaire.

Les députés qui représentent des circonscriptions à forte densité d'autochtones devraient peut-être bénéficier d'une allocation spéciale de traduction qui leur permettrait d'engager du personnel bilingue dans leur bureau d'Ottawa au besoin, ou, de faire exécuter à contrat tous les travaux de traduction relatifs aux affaires de la circonscription. De telles propositions ont été rejetées dans le passé en raison du coût. Toutefois, étant donné que la traduction est essentielle dans les circonscriptions à forte population autochtone, ces coûts devraient être admissibles conformément à une formule de remboursement améliorée. D'ailleurs, le rapport de la commission McIsaac-Balcer sur les dépenses électorales n'a-t-il pas justement recommandé un système élargi et plus souple d'allocation pour les dépenses justifiables?

(traduit de l'anglais)