



Groupe canadien
d'étude des parlements

TOUTE POLITIQUE EST LOCALE :
L'IMPORTANCE DE LA CIRCONSCRIPTION
DANS LA POLITIQUE FÉDÉRALE

Le 9 décembre 2005
Ottawa (Ontario)

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES PARLEMENTS

Le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP) a été créé dans le but de réunir toutes les personnes qui s'intéressent aux institutions parlementaires et au processus législatif, afin de favoriser la compréhension et l'amélioration de ces institutions et de ce processus.

La constitution du Groupe prévoit entre autres l'organisation de conférences et de colloques à Ottawa et dans d'autres villes au Canada, la rédaction de publications et d'articles divers, la constitution de différents groupes de travail, la promotion et l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision, et le parrainage d'événements publics ou de toute autre activité éducative.

Toute personne qui s'intéresse aux institutions législatives canadiennes peut devenir membre du Groupe.

Pour devenir membre ou pour en savoir plus sur le Groupe, prière de s'adresser au secrétariat du Groupe canadien d'étude des parlements, C.P. 660, édifice de l'Ouest, Ottawa (Ontario), K1A 0A6. Tél. : (613) 995-2937, télécopieur : (613) 995-5357 www.etudeparlementaire.ca

INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

Le 9 décembre 2005, le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP) a tenu une conférence sur le thème *L'importance de la circonscription dans la politique fédérale*.

La conférence a été organisée et présidée par M. William Cross, sciences politiques, Université Carleton, et M^{me} Lisa Young, sciences politiques, Université de Calgary. Les deux sont membres du conseil d'administration du GCEP.

M. Cross et M^{me} Young ont réuni un groupe intéressant de participants à cette conférence très courue, qui a eu lieu dans l'Édifice du Centre, sur la colline du Parlement. Les participants comprenaient des politicologues du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni, des députés et d'anciens députés.

Au cours des séances du matin, les participants ont abordé des sujets allant du financement des campagnes de mise en candidature aux candidats appartenant à des minorités visibles, en passant par les problèmes que pose le processus de mise en candidature. Dans le discours qu'elle a prononcé au cours du déjeuner-causerie, Marion Dewar, ancienne parlementaire et ancienne mairesse d'Ottawa, a parlé de la nécessité pour les députés d'encourager leurs électeurs à participer au processus politique, en général, au lieu de se limiter à considérer leur député comme la personne à consulter lorsqu'il y a un problème à résoudre.

Au cours des séances de l'après-midi, les participants ont discuté des campagnes locales et ont comparé les approches utilisées au Royaume-Uni, en Irlande et au Canada. L'honorable David Kilgour a parlé des rapports entre les députés et leurs électeurs des points de vue du travail de circonscription, de la discipline de parti et du devoir. Une discussion s'est engagée sur le manque d'organisation qui caractérise très souvent le bureau des représentants élus. Le dernier exposé a permis de mettre en évidence la façon dont la structure fédérale touche le service en circonscription.

Pendant toute la journée, des discussions animées ont eu lieu entre les membres de l'auditoire et les différents panélistes. Comme toujours, l'auditoire a énormément contribué au succès de cette conférence fort intéressante.

Bien sûr, les conférences ne s'organisent pas toutes seules. Nous voudrions donc remercier JoAnne Cartwright pour toute son aide. Sans elle, la conférence n'aurait pas pu réussir. Nous tenons également à exprimer notre reconnaissance aux stagiaires parlementaires qui ont pris des notes à toutes les séances. Nous voulons aussi remercier tant les auteurs que les universitaires et les praticiens qui nous ont offert une pleine journée d'analyses sérieuses et réfléchies.

William Cross, Ph.D.

Lisa Young, Ph.D.

M. William Cross
Université Carleton

Membre du conseil d'administration du GCEP et coprésident de la conférence

La conférence d'une journée a pour thème *La politique fédérale à l'échelon des circonscriptions*. M. Cross commence par rappeler aux participants le célèbre aphorisme du défunt président de la Chambre américaine des représentants, Tip O'Neil : « Toute politique est locale. »

À la veille des élections fédérales du 23 janvier 2006, M. Cross souligne le caractère opportun de la conférence et note que, pour beaucoup de citoyens, la circonscription constitue l'unité politique de base. En pratique, les Canadiens pensent en premier à leur bureau local de circonscription lorsqu'ils ont des difficultés qu'ils ne peuvent pas régler eux-mêmes. La participation politique officielle commence aussi au niveau local, avec la mise en candidature et l'élection des candidats locaux. Ces processus peuvent cependant créer des obstacles qui entravent la participation politique.

TRIBUNE I : LES PROBLÈMES DE LA MISE EN CANDIDATURE

Présidente : Jennifer Smith, Ph.D.
Université Dalhousie

Conférenciers : Lisa Young, Ph.D.
Université de Calgary

Jerome Black, Ph.D.
Université McGill

Derrek Konrad
Association canadienne des ex-parlementaires

Mise en candidature : L'argent fait-t-il une différence? La nouvelle réglementation est-elle efficace? – Lisa Young

L'exposé de Lisa Young est centré sur une analyse du processus suivi par les partis politiques pour choisir des candidats au niveau fédéral. M^{me} Young commence par noter que les récents changements apportés aux mesures législatives régissant le financement des campagnes électorales étaient dus en partie aux affirmations selon lesquelles la réglementation existante constitue un obstacle pour les femmes souhaitant être choisies comme candidates par les partis fédéraux. M^{me} Young mentionne que, contrairement à ce qu'on pense d'habitude, la plupart des courses à la candidature coûtent peu et sont assez discrètes, les courses coûteuses et tapageuses étant plutôt l'exception au Canada. En 2004, 62 p. 100 des mises en candidature ont été contestées, mais très peu de courses ont donné lieu à des dépenses proches de la limite autorisée. Seules 36 personnes ayant contesté des mises en candidature ont consacré plus de 10 000 \$ à leur campagne.

L'exposé de M^{me} Young est fondé sur une analyse des données d'Élections Canada et sur les résultats d'une enquête menée auprès de personnes ayant cherché à devenir candidates d'un parti politique en prévision des élections fédérales de 2004. Depuis 2004, les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* exigent des personnes qui contestent une mise en candidature de s'inscrire auprès d'Élections Canada et, si elles consacrent plus de 1 000 \$ à

leur campagne, de divulguer, dans un rapport à Élections Canada, les noms des personnes qui ont contribué à leur campagne ainsi que les sommes dépensées au cours de celle-ci. Des restrictions ont également été imposées sur le montant et la source des contributions. Les données recueillies auprès des candidats du Bloc québécois ont été exclues des résultats finals parce que le taux de réponse parmi ces candidats avait été particulièrement bas.

M^{me} Young explique en détail les schémas de dépenses dans les courses à la candidature. Elle mentionne, parmi les résultats les plus intéressants, que la somme moyenne recueillie par les personnes en cause pour financer leur campagne de mise en candidature s'élevait à 5 000 \$. Elle note, à cet égard, une faible différence entre les hommes et les femmes, ces dernières ayant recueilli en moyenne 5 000 \$ tandis que la moyenne des hommes était de 5 200 \$. Dans la plupart des courses, les hommes ont en outre dépensé plus d'argent que les femmes. Une seule exception : dans le cas du NPD, les femmes cherchant à devenir candidates ont en moyenne dépensé un peu plus que les hommes. Le montant moyen recueilli par les personnes qui ont remporté leur course à la candidature était de 6 300 \$, par rapport à 4 600 \$ dans le cas des concurrents défaits.

Ce sont en général les concurrents libéraux qui ont recueilli le plus d'argent, avec une moyenne de 6 000 \$. Les chiffres correspondants étaient de 4 800 \$ pour les conservateurs, 2 700 \$ pour le Bloc québécois et 2 600 \$ pour les néo-démocrates. La plus grande part de l'argent recueilli venait de particuliers. La contribution des syndicats était très faible, et la part des sociétés s'élevait à environ 15 p. 100.

M^{me} Young parle des effets de la nouvelle réglementation régissant la conduite des courses à la candidature. Elle a constaté que les limites de dépenses ont eu peu d'influence sur la décision de participer ou non à une course. De même, pour la plupart de ceux qui ont essayé de devenir candidats pour leur parti, les limites imposées sur les contributions des sociétés et des syndicats n'ont pas eu d'influence sur leur décision de participer à la course. La plupart des concurrents appuyaient en fait ces limites et trouvaient leur montant assez raisonnable. Les personnes qui ont essayé d'être mises en candidature par le Parti conservateur du Canada étaient les moins susceptibles de partager ce point de vue.

Les principales conclusions de M^{me} Young sont les suivantes :

- La limitation du montant et de la source des contributions ne semble pas avoir une grande influence sur la capacité des concurrents d'organiser une campagne efficace.
- Les nouvelles limites de dépenses ne semblent avoir d'effets que sur un petit nombre de courses à la candidature.
- Il n'y a pas vraiment d'indices établissant que la nouvelle réglementation encourage plus de femmes à essayer de devenir candidates d'un parti fédéral.
- Les concurrents étaient généralement favorables à la nouvelle réglementation. Le degré d'appui des nouvelles règles était élevé en dépit du fait que leur principal objectif n'avait pas été atteint.

Les candidats membres de minorités visibles aux élections fédérales de 2004 – Jerome Black

Dans son exposé, Jerome Black examine les liens qui existent entre la représentation politique des minorités visibles au niveau fédéral et la façon dont les partis politiques canadiens choisissent leurs candidats aux élections fédérales. Cet examen est motivé par le fait que le

nombre de personnes appartenant à des minorités visibles qui cherchent à obtenir leur mise en candidature est directement lié au nombre de candidats membres de minorités visibles qui se présentent aux élections fédérales et, partant, au nombre de députés membres de minorités visibles élus à la Chambre des communes. M. Black concentre son examen sur les mises en candidature des cinq plus grands partis aux élections fédérales de 2004.

M. Black commence par définir les membres des minorités visibles : ce sont les personnes qui ne sont ni d'origine britannique ni d'origine française ni d'origine autochtone. Il dit que ce groupe très distinct est le moins représenté parmi les minorités. Il note que la proportion de candidats et de députés membres de minorités visibles est toujours inférieure à la proportion des minorités visibles dans la population.

M. Black présente une estimation du nombre de candidats membres de minorités visibles que les cinq plus grands partis ont présentés aux élections fédérales de 2004. Le Parti conservateur du Canada en a présenté le plus grand nombre (10,7 p. 100), suivi par le Parti libéral du Canada (8,4 p. 100), le Nouveau Parti démocratique (9,4 p. 100), le Bloc québécois (6,7 p. 100) et le Parti vert du Canada (4,9 p. 100).

Au niveau des circonscriptions, M. Black examine deux facteurs contextuels liés à la présentation de candidats membres de minorités visibles : (1) la position relative des partis que ces candidats représentent, et (2) la diversité des circonscriptions dans lesquelles ces candidats se sont présentés. Il en arrive à la conclusion que les membres de minorités visibles sont le plus susceptibles d'être choisis dans les circonscriptions ayant la plus forte diversité : 44 p. 100 des candidats ont été présentés dans des circonscriptions où les minorités visibles formaient plus de 30 p. 100 de la population. M. Black a également constaté que, dans le cas du Parti libéral, les candidats membres de minorités visibles étaient aussi susceptibles que d'autres candidats, sinon plus, d'être présentés dans des circonscriptions où leur parti semblait populaire.

M. Black tente d'expliquer la constante sous-représentation politique des minorités visibles. Il note que les immigrants nouvellement arrivés dans le pays mettent un certain temps avant de participer activement au processus politique. Il suppose en outre que les pratiques des partis politiques en matière d'établissement de réseaux de contacts pourraient, délibérément ou non, constituer des obstacles à la mise en candidature de membres de minorités visibles.

Sur le terrain : Le processus canadien de mise en candidature au niveau fédéral – Derrek Konrad

Derrek Konrad présente un exposé fondé sur son expérience de première main, à titre de politicien qui s'est occupé des processus de mise en candidature des associations locales de circonscription. Il examine aussi les résultats d'une enquête récemment réalisée par l'Association canadienne des ex-parlementaires (ACEP).

M. Konrad commence par noter que 80 p. 100 des anciens parlementaires qui ont participé à l'enquête de l'ACEP croyaient que les pratiques actuelles de mise en candidature des partis politiques souffraient de problèmes « graves » ou « assez graves ». Parmi les problèmes mentionnés, il y a lieu de citer le manque de responsabilité des partis, la désignation de candidats par les chefs, les pratiques relatives à l'adhésion et l'absence générale de règles et de normes régissant le processus de mise en candidature. Les répondants étaient assez

divisés sur la question de savoir si ces problèmes devaient être réglés par les partis politiques eux-mêmes, Élections Canada ou les deux.

M. Konrad croit que les processus de mise en candidature occupent une place centrale dans la démocratie canadienne et doivent donc se caractériser par leur intégrité afin d'éviter d'aliéner les intervenants politiques de la base. Les principales mesures correctives recommandées dans le rapport de l'ACEP comprennent l'interdiction aux chefs de parti de désigner directement des candidats, la fixation d'un âge minimum pour l'adhésion aux partis et l'imposition d'une période minimale de résidence des candidats dans la circonscription.

M. Konrad parle de son expérience personnelle du processus de mise en candidature pour illustrer certains des problèmes des pratiques actuelles. Il note qu'il y a peu de règles régissant ces processus et que les règles qui existent sont sujettes à interprétation. Il cite des exemples d'associations de circonscription qui ont réussi à empêcher des personnes d'être mises en candidature en leur imposant des conditions auxquelles il leur était très difficile de satisfaire. Il critique en outre l'absence d'un processus d'appel indépendant auquel pourraient recourir les candidats éventuels qui ont un différend avec leur association locale de circonscription.

Pour conclure, M. Konrad dit que le processus de mise en candidature s'inscrit dans un continuum aboutissant aux élections. Comme la mise en candidature fait partie du processus démocratique, il croit qu'il est essentiel pour les Canadiens de veiller à ce qu'elle soit équitable et ouverte à tout le monde. Il répète qu'à son avis, tous les membres d'un parti résidant dans une circonscription donnée doivent pouvoir voter dans les courses de mise en candidature. De plus, parce que les partis politiques utilisent des fonds publics, ils devraient en rendre compte aux Canadiens et pas seulement à eux-mêmes.

À la fin de son exposé, M. Konrad note qu'il est particulièrement important au Canada que les processus de mise en candidature soient équitables et transparents parce que beaucoup de pays en voie de démocratisation s'inspirent du modèle canadien de démocratie. Pour M. Konrad, c'est une raison de plus pour que le système soit irréprochable.

Discussion

Divers sujets sont abordés au cours de la période consacrée aux questions et réponses. Voici les faits saillants de la discussion :

Un participant demande s'il existe un repère raisonnable permettant d'évaluer le nombre de membres de minorités visibles qui cherchent à devenir candidats. Comme les minorités visibles tendent à être concentrées dans les centres urbains, on peut difficilement s'attendre à ce que des candidats membres de minorités visibles soient choisis dans des circonscriptions où les communautés de minorités visibles sont très petites.

Dans sa réponse, M. Black admet qu'il faut tenir compte de l'offre dans le processus de mise en candidature, dans la mesure où il est probablement plus facile de trouver des candidats compétents dans une circonscription donnée lorsqu'on peut puiser dans un vaste bassin. Toutefois, il croit fermement que la relation qu'il a décrite dans son exposé n'est pas accidentelle. Pour lui, elle est très réelle et très importante.

Un participant demande s'il est possible d'assimiler tous les groupes minoritaires. Pour lui, certains sont systématiquement plus militants que d'autres. M. Black reconnaît qu'il y a entre

les groupes de grandes différences dont il faut tenir compte. De plus, il serait utile que ce domaine fasse l'objet de recherches plus poussées.

Une question est posée à Lisa Young au sujet de la mise en candidature de femmes. Y a-t-il des statistiques sur le nombre de femmes qui essaient de devenir candidates pour les différents partis? Il existe des statistiques du même ordre sur le nombre de femmes candidates et de femmes députées, qu'il serait intéressant de comparer aux chiffres concernant les mises en candidature. M^{me} Young dit qu'elle n'a pas encore compilé de statistiques à cet égard.

Une autre question est posée au sujet de la prérogative des chefs de parti de désigner des candidats sans consulter les associations locales de circonscription. M. Black note que cette pratique peut servir à augmenter la représentation des minorités visibles en éliminant les obstacles à leur mise en candidature. Il admet cependant qu'elle pose souvent d'autres problèmes. Derrek Konrad considère que ce genre d'initiative des chefs des partis nationaux est souvent une source de difficultés. Il croit que l'établissement d'un processus ouvert, le choix de candidats hautement qualifiés et la mise en place de règles indépendantes et d'un mécanisme d'appel indépendant seraient préférables. Lisa Young conclut en disant que même si « toute politique est locale », les processus de mise en candidature revêtent de plus en plus un caractère national.

DÉJEUNER-CAUSERIE

Discours de Marion Dewar

Marion Dewar commence par évoquer la question du faible taux de participation aux élections canadiennes. Elle croit que c'est en partie la faute des députés, qui n'ont pas suffisamment de contacts avec leurs électeurs et ne leur expliquent pas suffisamment le rôle des représentants élus dans les institutions politiques canadiennes.

Une fois que les députés sont élus, les attentes du public changent. Durant la campagne électorale, les candidats sont présents partout dans la circonscription. Par la suite, les relations avec les électeurs ne sont plus les mêmes. D'une part, beaucoup de députés délèguent des responsabilités à des employés, qui s'occupent alors souvent des relations avec le public. D'autre part, les électeurs n'envisagent souvent de prendre contact avec leur député que lorsqu'ils ont un service à demander. Une fois le service obtenu, ils oublient le député et, à plus forte raison, les institutions politiques.

M^{me} Dewar croit donc qu'il importe de rétablir les liens entre le public et les institutions politiques pour inciter les Canadiens à s'y intéresser davantage. Pour le faire, les politiciens doivent repenser leur façon de nouer des liens avec leurs électeurs.

À l'heure actuelle, les députés comptent souvent sur les membres de leur personnel pour se mettre au courant des difficultés que connaissent leurs électeurs. Or les employés ne connaissent pas nécessairement tous les éléments de la situation. Pour savoir exactement ce qui se passe dans leurs collectivités, les députés doivent passer plus de temps dans leur circonscription pour parler aux gens et les écouter. Un député ne représente pas vraiment ses électeurs s'il n'est pas au courant de leurs préoccupations et n'est pas en mesure d'en parler à son caucus.

Pour déterminer les préoccupations qui méritent d'être portées à la connaissance de la Chambre, les employés doivent établir des relations avec les électeurs et être en mesure de

faire la distinction entre les questions qui intéressent des groupes particuliers et celles qui touchent l'ensemble de la collectivité. Les députés ne sont pas assez proactifs, s'occupant des plaintes plutôt que de s'entretenir avec leurs électeurs et de les écouter.

M^{me} Dewar dit en conclusion qu'il faut encourager les gens à discuter avec leur député et encourager les députés à aller voir leurs électeurs et à les interroger sur les problèmes qui les préoccupent. Il y aurait alors un vrai dialogue sur la politique publique, et les députés représenteraient vraiment les intérêts de l'électorat. Les Canadiens doivent être persuadés que leurs députés s'occupent d'eux et prennent leurs problèmes à cœur pour s'intéresser eux-mêmes aux institutions politiques.

TRIBUNE II : UNE VUE COMPARATIVE DES CAMPAGNES LOCALES

Président : William Cross, Ph.D.
Université Carleton

Conférenciers : David Denver, Ph.D.
Lancaster University, Royaume-Uni

Munroe Eagles, Ph.D.
State University of New York, Buffalo, États-Unis

Michael Marsh, Ph.D.
Trinity College, Dublin, Irlande

Les campagnes locales en Grande-Bretagne – David Denver

M. Denver présente une perspective historique des élections en Grande-Bretagne. Il note qu'au XIX^e siècle, les campagnes électorales étaient exclusivement locales. Avec l'avènement des médias de masse, les campagnes nationales ont pris de l'importance au XX^e siècle. Entre 1950 et les années 1980, les activités locales organisées dans les circonscriptions ont perdu toute leur importance : peu de ressources et peu de recherches y étaient consacrées et on considérait en général qu'elles faisaient partie d'un rituel dénué de sens qui n'avait en pratique aucun effet sur les résultats des élections.

Dans les années 1990, cependant, on redécouvre les campagnes électorales locales. Les chercheurs universitaires et les professionnels des partis recommencent à s'y intéresser. Selon M. Denver, les partis, travaillistes en tête, prennent alors les campagnes locales beaucoup plus au sérieux qu'auparavant, y consacrant des ressources considérables et utilisant à leur égard des stratégies bien pensées. En 2005, les grands partis considèrent les activités locales comme l'élément central des campagnes électorales.

Parallèlement à ces développements, les universitaires commençaient à prouver qu'une bonne campagne pouvait avoir des effets considérables sur les résultats électoraux.

M. Denver dit que cette réévaluation des campagnes locales s'est accompagnée d'une participation croissante de la direction des partis. Auparavant laissées aux soins d'« amateurs » locaux, ces campagnes sont maintenant planifiées, dirigées et surveillées par des professionnels. La direction des partis détermine la stratégie de ciblage, les campagnes

ciblées étant devenues la règle pour tous les partis. Dans les circonscriptions clés, les dirigeants des partis s'occupent même de tâches autrefois réservées aux volontaires locaux, comme la sollicitation des suffrages et les contacts avec les partisans le jour des élections.

Pour évaluer les campagnes locales britanniques entre 1992 et 2005, M. Denver s'est fondé sur une série d'enquêtes auprès d'organisateur locaux, qui lui ont permis de suivre les développements survenus au niveau local. Les responsables locaux utilisent dans une grande mesure les méthodes et les techniques traditionnelles, mais ils recourent de plus en plus à des méthodes innovatrices modernes, sous l'influence de la direction de leur parti. M. Denver précise que le nombre des pancartes utilisées durant les campagnes a diminué, tandis que celui des prospectus a augmenté. De plus, même si la sollicitation des suffrages constitue encore le moyen classique de mobilisation, le pourcentage des électeurs sollicités a diminué. Tous les partis ont noté que le nombre des volontaires qui offrent leurs services dans le cadre des campagnes locales – et notamment ceux qui vont « faire sortir le vote » le jour des élections – a eu tendance à baisser, sauf peut-être dans les circonscriptions les plus contestées.

Bref, M. Denver estime que l'aphorisme « Toute politique est locale » est peut-être un peu trop fort. Les tendances nationales ont une influence certaine sur les résultats électoraux, mais les efforts locaux ont un effet marginal, qui est particulièrement ressenti dans les circonscriptions clés et les circonscriptions qui n'appuient pas traditionnellement un parti particulier. En fait, dans le cas de la Grande-Bretagne, la campagne locale fait partie de la campagne nationale et vice versa. Ce n'est pas le cas au Canada, où les activités électorales ne sont pas aussi intégrées.

« Toute politique est locale » : Le rôle de la circonscription dans les élections fédérales canadiennes – Munroe Eagles

La recherche universitaire présente souvent les élections canadiennes comme de grands événements nationaux dont les résultats sont déterminés par les réalisations du gouvernement, les qualités de leadership ou de grands enjeux. Toutefois, comme le rappelle M. Eagles aux participants, il y a toujours des courses locales. Pour lui, la circonscription est un micro-environnement de concurrence électorale. Il considère, par conséquent, que les élections canadiennes comportent deux dimensions distinctes : la « guerre aérienne » et la « guerre terrestre ».

Les médias tendent à renforcer la centralisation des élections en concentrant leur attention sur la « campagne aérienne » entourant les chefs de parti, leur plate-forme électorale et les résultats des sondages, contribuant à l'impression que les campagnes ressemblent un peu à des « courses de chevaux ». M. Eagles estime que ces considérations sont évidemment importantes, mais que la réalité est beaucoup plus complexe. Sous d'importants aspects, les élections fédérales représentent la somme de 308 élections tenues simultanément dans les circonscriptions. Cette réalité est bien connue des parlementaires, de leurs concurrents et des militants locaux. Ces personnes sont les grands intervenants de la « guerre terrestre » qui se déroule pour la plus grande part hors de vue des médias, dans les « tranchées » des circonscriptions.

M. Eagles dit que les partis canadiens organisent la « campagne aérienne », mais que, du moins pour les élections de 2004, la « campagne terrestre » est essentiellement dirigée et contrôlée par les candidats. Il signale qu'au cours des trois dernières décennies, les dépenses

locales des candidats ont dépassé les dépenses nationales. En effet, la première tâche d'un candidat est de parler aux électeurs en faisant du porte-à-porte et en leur téléphonant. La plus grande partie des efforts des bénévoles est également consacrée à ce travail. Toutefois, les limites de dépenses rigoureuses imposées depuis 1975 (68 000 \$) ont fait que les candidats doivent vivre selon leurs moyens en recueillant ce qu'ils peuvent et en dépensant ce qu'ils ont recueilli.

Les données relatives aux élections fédérales de 2004 compilées par Young et ses collaborateurs montrent que les affiches et la sollicitation porte-à-porte sont presque toujours importantes pour les électeurs conservateurs, libéraux et néo-démocrates. Toutefois, note M. Eagles, la concertation entre la direction du parti et la circonscription est très faible. Contrairement au cas du Royaume-Uni, il ne semble pas que les campagnes nationales visent les votes marginaux. Cela a été confirmé par les données des élections de 2004, qui révèlent que la plupart des candidats ont obtenu peu ou pas d'aide de la direction de leur parti.

D'après M. Eagles, les dépenses ont une influence sur les votes obtenus et les sièges remportés. De plus, la capacité d'un candidat de recueillir et de dépenser de l'argent dépend de l'appui dont il jouit dans sa circonscription. Par conséquent, plus un candidat dépense, moins la situation de ses concurrents est bonne. La campagne elle-même a aussi une influence : le nombre des volontaires et les efforts déployés peuvent être mesurés indépendamment de l'argent recueilli. D'importants efforts de la part des bénévoles se traduisent par un plus grand appui pour le candidat.

Dans sa conclusion, M. Eagles soutient qu'en matière de campagnes électorales, l'équilibre entre le centre et l'échelon local pourrait bien être en train de changer par suite du régime réglementaire adopté après 2004 sur le financement des campagnes et des partis. Avec des limites de contribution de 1 000 \$ par an pour les sociétés et les syndicats et de 5 000 \$ par an pour les particuliers, le nouveau régime pourrait modifier le paysage politique canadien en amenant la direction des partis à intervenir davantage dans les campagnes locales.

Les campagnes électorales locales en Irlande – Michael Marsh

L'Irlande compte 42 circonscriptions représentées chacune par 3 à 5 députés, dont chacun représente environ 18 000 électeurs. Le régime électoral irlandais fondé sur le vote unique transférable dans les circonscriptions à députés multiples donne aux électeurs un degré inhabituel de liberté lorsqu'il s'agit de choisir entre les candidats. Le bulletin de vote énumère les candidats par ordre alphabétique en précisant le parti de chacun. Pour que le vote soit valide, l'électeur indique son premier choix en inscrivant « 1 » en regard du nom d'un candidat. Cela suffit pour que le vote compte, mais l'électeur peut poursuivre en inscrivant un deuxième choix, un troisième et ainsi de suite jusqu'à concurrence du nombre de candidats figurant sur le bulletin.

Un tel régime incite fortement le candidat à faire activement sa campagne personnelle en insistant sur les services qu'il peut assurer à sa région. En même temps, les partis cherchent à mener leur propre campagne nationale centrée sur ce qu'ils peuvent faire pour le pays. Les campagnes nationales sont actuellement très professionnelles, faisant largement appel à des compétences en marketing et en relations publiques.

En même temps, l'élément local demeure important, voire même essentiel, selon certains. M. Marsh met en évidence deux caractéristiques locales clés qui expliquent le vote en Irlande :

- 1) Le besoin de préférences « moindres », les partis s'intéressant à leur classement plutôt qu'à un vote unique.
- 2) L'encouragement à voter, qui donne lieu à deux types de concurrence : entre les partis et au sein de chacun.

Les partis peuvent consacrer beaucoup d'efforts au choix des candidats à présenter dans chaque circonscription, mais ils doivent le faire dans le cadre de contraintes rigoureuses. Le choix demeure local et les contrôles sont essentiellement indirects (Falligan, 1999, 2003). Les candidats eux-mêmes doivent financer la plus grande partie de leur campagne et décider jusqu'où ils iront. M. Marsh note que les campagnes locales suivent en général le modèle très classique de la sollicitation porte-à-porte, à laquelle s'ajoute la présence dans des écoles, des supermarchés, des gares et des centres commerciaux. Les candidats mettent aussi beaucoup de pancartes et cherchent à faire de la publicité dans la presse locale et, de plus en plus, sur les stations de radio locales, par suite de la décentralisation des médias électroniques.

M. Marsh examine la nature et la portée des campagnes de la base en Irlande en se fondant sur les résultats d'une étude portant sur les élections irlandaises de 2002, au cours de laquelle 75 p. 100 des électeurs ont été interrogés. M. Marsh présente quelques-uns des résultats les plus intéressants. Moins de la moitié des électeurs ont un attachement quelconque à un parti; 62 p. 100 ont dit que le candidat est plus important que le parti; et 46 p. 100 auraient voté pour le même candidat même s'il avait été présenté par un parti différent (37 p. 100 seulement ont déclaré catégoriquement qu'ils ne l'auraient pas fait).

M. Marsh explique que la sollicitation porte-à-porte est très intense. Elle est faite à la fois par les candidats eux-mêmes et par des équipes de travailleurs du parti. Environ 80 p. 100 des électeurs ont déclaré qu'ils avaient été contactés chez eux et 55 p. 100 des domiciles ont reçu la visite d'au moins un candidat. L'utilisation du téléphone à des fins électorales a été presque nulle. Même si certains doutent encore de l'efficacité de telles campagnes aujourd'hui, M. Marsh dit que les indices recueillis établissent l'existence d'une corrélation étroite entre le choix des électeurs et les contacts ainsi que d'un lien évident entre ceux-ci et aussi bien le premier que les autres choix des électeurs. Les jeunes électeurs en particulier étaient beaucoup plus susceptibles de voter s'ils avaient fait l'objet d'une sollicitation. Pour M. Marsh, cela prouve de façon assez concluante que les campagnes personnelles et particulièrement les campagnes menées par les candidats eux-mêmes ont de l'importance dans les élections générales irlandaises.

Discussion

Un participant note que les panélistes ont parlé du caractère local et national des campagnes, mais n'ont pas mentionné les variations régionales. Dans sa réponse, M. Denver dit qu'il n'y a pas de différences régionales sensibles en Angleterre, mais que ce n'est pas le cas en Écosse et au Pays de Galles. M. Eagles admet que, même s'il n'en a pas parlé, le régionalisme joue un rôle énorme au Canada et qu'il a cherché à en tenir compte lorsqu'il a recueilli ses données. Dans le cas de l'Irlande, M. Marsh dit que les régions ne jouent pas un très grand rôle dans la structure d'une campagne. Même s'il y a un certain régionalisme, il est mouvant, contrairement au cas du Canada.

TRIBUNE III : LA DIFFICULTÉ DE SERVIR ET DE REPRÉSENTER UNE CIRCONSCRIPTION

Président : F. Leslie Seidle, Ph.D.
Institut de recherche en politiques publiques

Conférenciers : L'honorable David Kilgour
Député d'Edmonton–Mill Woods–Beaumont

Peter MacLeod
London School of Economics, Royaume-Uni

David C. Docherty, Ph.D.
Université Wilfred Laurier

L'honorable David Kilgour

Se fondant sur sa longue expérience de député, M. Kilgour parle des relations entre les représentants élus et leurs électeurs. Il soutient qu'en principe, les députés assurent un service public à leurs électeurs et devraient donc rester proches des gens qu'ils représentent. En pratique cependant, la nature hautement centralisée de la politique canadienne tend à éloigner les politiciens de la base. Il explique l'aspect service public du travail en circonscription, la forte discipline de parti qui existe au Canada et le devoir d'établir des liens avec les électeurs.

Travail dans la circonscription : M. Kilgour mentionne les services d'immigration comme domaine dans lequel les circonscriptions sont en première ligne, essayant de limiter les retards et de sonder les aspects discrétionnaires. Il souligne l'importance d'avoir un personnel compétent et la difficulté de trouver les perles rares. Pour lui, les compétences nécessaires se situent entre celles d'un maître de manège et celles d'une cheftaine de louveteaux.

Discipline de parti : Le problème, pour M. Kilgour, c'est que, dans le régime politique canadien, le whip du parti applique une discipline de parti extrêmement rigoureuse, sans pour autant être le meilleur juge de l'opinion locale. Au Canada, « paradis des whips », les caprices du premier ministre et du Cabinet suffisent pour faire adopter un projet de loi en l'espace de quelques mois. La discipline émane du cabinet du premier ministre et s'exerce grâce à la liaison avec le caucus par l'entremise du whip en chef, des whips régionaux, d'une batterie de chroniqueurs et d'éditorialistes dociles et d'une armée de fidèles militants du parti sur le terrain. De plus, les meilleurs voyages et les meilleures promotions sont réservés aux députés les plus obéissants, sans compter les avantages dont peuvent jouir les conjoints et les enfants de ces derniers.

Le résultat, selon M. Kilgour, c'est que les députés oublient rapidement leurs électeurs. Par comparaison, la Chambre des représentants des États-Unis est pleine de rebelles envers leur parti du genre de Carolyn Parrish au Canada. Le modèle de Westminster au Royaume-Uni, de même qu'au Canada avant 1900, ne comportait pas une discipline de parti aussi rigoureuse puisqu'il y a des exemples de ministres qui votent contre leur gouvernement.

Devoir envers les électeurs : M. Kilgour croit que les députés ne doivent jamais oublier qui les a élus. Au cours du débat sur le projet de loi C-36 concernant le mariage homosexuel, il a pris la

peine de faire un sondage dans sa circonscription. Dans ce cas particulier, son opinion personnelle concordait avec celle de la majorité des électeurs.

Les moyens discrets de réforme démocratique : Bureaux de circonscription, service au public et engagement des citoyens – Peter MacLeod

Après une tournée pancanadienne des bureaux de circonscription fédéraux, M. MacLeod a invité des collègues à examiner l'infrastructure de base de la politique locale. Il estime que les bureaux de circonscription constituent une interface politique importante, mais mal connue. Pour lui, les efforts déployés au niveau de la circonscription pourraient bien compter davantage que des moyens de réforme moins discrets. Il parle enfin de la situation particulière du personnel de ces bureaux.

Interface politique : M. MacLeod examine les bureaux de circonscription du point de vue de leur aménagement. Qu'est-ce que cet aménagement peut nous révéler et quel est son potentiel? Même si les bureaux sont souvent le principal point de contact des citoyens avec la politique, il s'agit le plus souvent « d'espaces marginaux, désordonnés et en piteux état ». Flora McDonald a été la pionnière des bureaux de circonscription : elle en avait besoin parce qu'elle ne disposait pas, comme d'autres politiciens, d'une infrastructure professionnelle telle qu'un cabinet d'avocats ou une entreprise. Pour rester en contact avec ses électeurs, elle a puisé dans son propre salaire pour engager un étudiant à Kingston. Dans la perspective de démocratie délibérative d'Ed Broadbent, le bureau de circonscription est un « atelier de discussion ». Toutefois, avec l'expansion du gouvernement et sa tendance à se décharger des services dont il est responsable sur les paliers inférieurs, le bureau de circonscription est devenu le dernier recours contre la bureaucratie.

Réforme « discrète » : Pour réaliser des réformes, les bureaucraties canadiennes prennent de nombreuses initiatives qui ne vont pas très loin. Les réformes actuelles tendent à favoriser le capital politique. Pour M. MacLeod, les bureaux de circonscription sont plus proches des citoyens et plus susceptibles de produire des changements politiques. La proximité des citoyens met en jeu un facteur de confiance qui peut contribuer à remédier au scepticisme des gens. L'infrastructure désordonnée des bureaux reflète peut-être le déclin du respect envers l'autorité ainsi que ce qu'on pourrait appeler la « modernité liquide », c'est-à-dire les exigences de responsabilités pluralistes et vagues.

Personnel de circonscription : Le personnel de circonscription n'est pas vraiment politique. Il pourrait tendre vers un certain profil de « conservateur rouge » tenant compte à la fois des besoins humains et des limites des gouvernements. La leçon à tirer de leur action est qu'il faut laisser les gestionnaires gérer : c'est le bureau de circonscription qui est en première ligne et qui s'occupe concrètement de résoudre les problèmes et de trouver des solutions. Le travail n'est pas attrayant en soi : le salaire est peu élevé, il n'y a pas de sécurité d'emploi et il faut constamment écouter les plaintes du public. Quelques programmes de formation plus ou moins officiels sont en cours d'élaboration, mais le travail fait surtout appel à l'intelligence émotionnelle, qui est plus innée qu'acquise. Les membres du personnel ont souvent l'unique privilège de dire la vérité aux puissants parce qu'ils n'ont pas à rendre hommage au député.

Le travail en circonscription dans le système législatif canadien – David C. Docherty

Dans son exposé, M. Docherty dit que le travail en circonscription est une constante plutôt qu'une variable. Il estime que ce travail est en général très réussi au Canada, où les citoyens sont le plus souvent bien servis par leur député au niveau local. C'est la seule activité à laquelle participent régulièrement tous les législateurs élus au Parlement fédéral ou aux assemblées législatives provinciales, en dépit du fait que rien ne prouve que le travail en circonscription influe vraiment sur les résultats électoraux.

M. Docherty aborde deux aspects du travail en circonscription : la professionnalisation du service et le temps qui y est consacré. Il note que la fonction principale consiste à surmonter les obstacles matériels. Même si Internet semble constituer la solution la plus simple à ce problème, l'utilisation du courrier électronique varie beaucoup d'une circonscription à l'autre.

Au Canada, le travail en circonscription est compliqué par le caractère fédéral du régime. Les citoyens ne savent pas tous ce que font les différents politiciens. Les députés fédéraux et provinciaux sont constamment sollicités au sujet de questions qui ne relèvent pas d'eux. Les citoyens s'attendent donc à ce que leur représentant prenne en charge leur problème, s'il ne renvoie pas lui-même leur cas à un homologue qui peut s'en occuper. Le processus en est d'autant plus magnanime, le travail en circonscription revêtant rarement un caractère partisan.

M. Docherty conclut son exposé par un bref examen des répercussions possibles d'une réforme électorale sur le travail en circonscription : qu'arriverait-il si le Canada finissait par élire des députés sans circonscription, comme ce serait le cas s'il adoptait une forme quelconque de représentation proportionnelle? De toute évidence, les députés élus en fonction d'une liste de parti ne seraient responsables d'aucun travail en circonscription. De plus, compte tenu de la pratique actuelle qui consiste à nommer des législateurs au Cabinet sur la base de considérations régionales, l'adoption d'un régime de représentation proportionnelle modifierait nécessairement la composition du Cabinet.

Discussion

En réponse à des questions, Peter MacLeod propose quelques idées visant à améliorer l'utilisation des bureaux de circonscription :

- Colocalisation des bureaux dans d'autres locaux communautaires (p. ex. l'école ou l'hôtel de ville).
- Davantage d'attention à l'infrastructure du bureau et plus d'investissements (p. ex. aménagement et environnement plus propice à la consultation, fauteuils confortables, etc.).
- Assemblées itinérantes pour rapprocher le Parlement des citoyens.
- Amélioration de la formation et de la rémunération du personnel des bureaux de circonscription.