

RAPPORT DE LA DÉMOCRATIE DE SAMARA #5

# Les dédales de la traduction :

Les priorités des Canadiens et la Chambre des communes



Publié Février 2013

2	<b>INTRODUCTION</b>
6	<b>CHAPITRE 1</b> Déconstruire la Chambre des communes
13	<b>CHAPITRE 2</b> Des découvertes surprenantes
20	<b>CHAPITRE 3</b> Réaménager la Chambre des communes
27	<b>METHODOLOGIE</b>
30	<b>LES RAPPORTS DE LA DÉMOCRATIE DE SAMARA</b>

# Introduction

Nous vivons une époque où le processus décisionnel parlementaire est plus accessible que jamais aux citoyens. Auparavant, seuls les plus dévoués avaient accès aux procès-verbaux de la Chambre et ceux-ci devaient patiemment en attendre l'arrivée par la poste régulière. Aujourd'hui, notre démocratie est passée à l'ère des nouvelles technologies de l'information : les caméras de télévision ont fait leur entrée en Chambre en 1977 et elles offrent désormais aux citoyens une couverture des débats permanente, en direct et accessible en ligne. Il existe diverses ressources sur la toile tels que OpenParliament.ca permettant aux internautes d'accéder via une base de données aux procès-verbaux du Parlement. Les parlementaires disposent d'une vaste gamme d'outils pour communiquer quotidiennement avec les citoyens, que ce soit par l'entremise du réseau social Twitter ou en recevant les appels téléphoniques de l'Hôtel de Ville.

Pourtant, la communication accrue de l'information politique ne semble guère avoir amélioré la relation qu'entretiennent les Canadiens envers leur démocratie; ceux-ci ont plutôt l'impression que le gouffre entre les politiciens et leurs institutions politiques, d'une part, et les

citoyens, de l'autre, ne fait que s'agrandir. Tel que le suggèrent les résultats d'un sondage d'opinion publique mené par Samara en 2012, seuls 55 % des citoyens canadiens se disent satisfaits de l'état de leur démocratie. Nous venons donc de battre le record de l'insatisfaction politique du public.<sup>1</sup>

---

1. « Qui est le patron? », Rapport de la démocratie de Samara, 2012.

Lors de cette même étude, Samara a noté que seuls 27 % des Canadiens croient que les enjeux qu'ils estiment être les plus importants en politique sont adéquatement débattus à Ottawa. Ce faible pourcentage confirme les commentaires qu'ont exprimés plusieurs Canadiens inactifs en politique : « Les politiciens ne se préoccupent que de leurs propres intérêts. » « Ils se fichent de ce que les gens veulent. »<sup>2</sup>

Nous sommes donc dans une impasse. Il ne fait aucun doute que le système canadien de représentation démocratique vit une crise profonde lorsqu'une majorité de la population canadienne croit que leurs préoccupations ne captivent pas suffisamment l'attention de leurs représentants élus.

Toutefois, s'agit-il là d'un problème de perception ou est-ce bel et bien une réalité? D'une part, les Canadiens ne sont témoins que d'une très faible fraction des discussions ayant lieu en Chambre. Ainsi, bien souvent, ces derniers ne parviennent à se faire une opinion de la politique qu'en se basant sur des moments précis tels que la Période de questions et les grands titres médiatiques quotidiens. Notre rapport de la démocratie, « Les dédales de la traduction », analyse près de 6 mois des procès-verbaux parlementaires. Notre objectif est d'examiner quels sont les thèmes dont on discute à la Chambre des communes, et de comparer ceux-ci avec les préoccupations et les priorités politiques des citoyens. Grâce à cette étude, nous espérons permettre aux Canadiens d'aller au-delà des grands titres, d'éliminer le spectacle entourant les allocutions publiques des députés et d'examiner avec minutie quels sont les sujets dont on parle, et ceux dont on ne

parle pas, au coeur de la démocratie canadienne : la Chambre des communes.

## LA CHAMBRE EN DÉSORDRE

Formée d'une population de 34 millions de personnes, le Canada élit 308 citoyens dont la fonction est de servir publiquement comme représentants à la Chambre des communes. La Chambre, c'est un espace public dont la mission est de favoriser la discussion et le débat, de rendre des comptes de façon transparente et de prendre des décisions politiques clefs. Les Canadiens votent pour un représentant et ils estiment que la Chambre se doit d'être à l'écoute de leurs préoccupations. Parallèlement, la Chambre doit consacrer une part de son emploi du travail au bon déroulement de la gestion d'un pays, et ce, même si ces tâches ne se retrouvent pas nécessairement à la liste des priorités des Canadiens. La Chambre a donc pour tâche de trouver un équilibre entre les deux au cours de sa législature.

---

**Les résultats que nous avons obtenus sont étonnants. Malgré la croyance selon laquelle les débats en Chambre ne reflètent guère les priorités des citoyens, nous avons noté que les thèmes abordés au Parlement correspondent de façon générale (bien que faiblement) à ces mêmes priorités.**

---

Samara, un organisme caritatif oeuvrant à la revitalisation de la participation politique

2. « Les vrais désabusés », Rapport de la démocratie de Samara, 2011.

au Canada, a rédigé ce rapport avec à l'esprit deux objectifs. Premièrement, ce rapport évalue de façon systématique à quel point les thèmes discutés en Chambre ont été choisis en fonction des enjeux qui touchent les citoyens. En d'autres mots, les Canadiens ont-ils raison de dire qu'il existe un gouffre entre leurs préoccupations, lesquelles seraient ignorées par leurs représentants politiques, et les sujets dont traitent nos parlementaires? Deuxièmement, à la lumière des résultats de notre étude, nous souhaitons stimuler la discussion quant à la manière dont les travaux de la Chambre des communes pourraient refléter plus adéquatement les préoccupations des Canadiens.

Au cours du calendrier parlementaire de 2012, Samara a entrepris une étude de longue haleine dont l'objectif était d'analyser la capacité de la Chambre à faire le pont entre les débats parlementaires et les priorités des Canadiens. Dans cette optique, nous avons comparé les données de nos sondages d'opinion publique avec celles obtenues en analysant le contenu des procès-verbaux de plus de la moitié de la session parlementaire de 2012. Par la suite, en collaboration avec notre coauteur le professeur Kelly Blidook de l'Université Memorial, nous avons conceptualisé un indice de correspondance pour évaluer la performance de la représentation des priorités des Canadiens en Chambre.

Les résultats que nous avons obtenus sont étonnants. Malgré la croyance selon laquelle les débats en Chambre ne reflètent guère les priorités des citoyens, nous avons noté que les thèmes abordés au Parlement<sup>3</sup> correspondent de façon générale (bien que faiblement) à ces

mêmes priorités. Bien que nous ayons noté un certain nombre d'exceptions, il n'en demeure pas moins que plusieurs des enjeux clefs qui touchent les citoyens sont en vérité les mêmes thèmes les plus discutés en Chambre. Toutefois, notre étude démontre qu'à certains moments particuliers de la session parlementaire, les débats correspondaient davantage aux priorités des Canadiens qu'à d'autres. De plus – et il s'agit là sans doute d'un fait plus significatif –, nous avons remarqué que l'indice de correspondance entre les débats en Chambre et les préoccupations des citoyens fluctuait en fonction de la planification horaire de la Chambre, et même en fonction des "avenues" parlementaires. De fait, nous avons dressé un portrait type des débats en Chambre et découvert que les avenues au cours desquelles les députés excellent le plus à la représentation de leurs constituants sont en général les mêmes avenues au sein desquelles les partis politiques exercent le moins d'influence sur leurs députés.

En fin de compte, notre étude laisse entendre qu'il existe un gouffre entre ce qui se produit en Chambre et ce que les citoyens croient qu'il se produit. Autrement dit, il y a quelque chose qui se perd dans « les dédales de la traduction ».

Il existe plusieurs raisons expliquant ce phénomène.

D'abord, il est possible que le rôle du déclin de la participation civique dont on traite si souvent dans les médias tende à exacerber les problèmes de communication entre le Parlement et les citoyens. Autrement dit, lorsque les émotions entrent en ligne de compte, la logique et la compréhension peuvent malheureusement être minées. Il se peut que les Canadiens soient déçus

---

3. Bien que le Parlement canadien est formée de deux chambres législatives, soit la Chambre des communes et le Sénat, ce rapport se réfère à la Chambre des communes lorsqu'il emploie le terme « Parlement ».

de constater que leurs préoccupations politiques sont réduites à d'ingrâtes tactiques de souffredouleurs politiques. En général, on reproche aux journalistes de donner trop d'importance au jeu partisan des députés en Chambre, et ainsi de manquer à l'appel lorsque vient le moment d'informer les Canadiens sur ce qui se passe réellement à la Chambre des communes. Faisant écho aux commentaires que nous avons entendus lors de notre projet d'entrevues sortantes avec les anciens parlementaires, les députés ont réitéré qu'il y avait bel et bien un déclin de la qualité des interventions des députés et que les partis encouragent de tels comportements partisans.

Il est également possible que les Canadiens se sentent exclus de la démarche politique. Cette situation résulte peut-être du fait qu'ils savent bien que la dynamique en Chambre ne représente qu'une fraction des débats ayant lieu à Ottawa. Plusieurs anciens et membres actuels du Parlement soutiennent que, avec l'exemption de la Période des questions, la Chambre est souvent déserte. Le travail des députés se fait autre part, soit en comité, en caucus ou dans leurs bureaux, à Ottawa ou dans leur circonscription. De fait, ceux-ci reconnaissent que le « vrai travail » et les processus menant à la prise de décision politique n'ont pas lieu en Chambre.

Ayant hérité sa structure du 19<sup>e</sup> siècle au style de discussion à confrontation directe, sans mentionner l'enjeu des votes battus et des débats tus lors de la période d'Attribution du temps, il est évident que la Chambre n'a pas été conçue pour favoriser des dialogues fructueux et interpartisans, au contraire ! Si le Parlement est le cœur des débats démocratiques de notre pays, le Canada est ainsi aux prises avec un problème de taille lorsque le « processus décisionnel se fait autre part et les décisions politiques sont par la suite imposées en Chambre ».<sup>4</sup> Rappelons que le Parlement est l'un des rares milieux de travail n'ayant pas innové depuis le 19<sup>e</sup> siècle : comment se fait-il que la structure de la Chambre des communes n'ait pas évolué?

Quels changements doit-on apporter à notre structure démocratique actuelle pour améliorer le travail de représentation des députés et de leurs partis sur la Colline Parlementaire, et ce, dans l'optique de mieux répondre aux préoccupations qui concernent les Canadiens et renforcer l'exercice démocratique des prochaines générations? Au terme de ce rapport, nous explorerons le rôle que certains groupes auront à jouer pour concrétiser de tels changements, et nous examinerons comment aborder une discussion sur des solutions viables à ces questions pressantes. ~

---

4. « The House of Commons is a sham ». Aaron Wherry, *Macleans*, 28 février 2011.

## CHAPITRE 1

# Déconstruire la Chambre des communes

Le milieu de travail de la Chambre des communes n'est comme nul autre au pays. En effet, peu de Canadiens voient le fruit de leur travail diffusé à la télévision et leurs propos ne sont pas compilés sous la forme de procès-verbaux accessibles au grand public. La plupart des Canadiens n'ont pas à faire acte de présence lors de rencontres dont la durée dépasse fréquemment sept heures et se tenant dans une gigantesque salle de réunion avec, en bruit de fond, le va-et-vient constant de leurs collègues.

On ne leur demande pas non plus de se prononcer sur des enjeux sur lesquels ils ne sont pas spécialistes et ne sont peut-être pas en accord. De plus, les députés ne reçoivent qu'une formation minimale des règles et procédures qui régissent la structure complexe des débats en Chambre.

Mais on s'attend néanmoins de ces derniers qu'ils appliquent avec efficacité tous les principes

parlementaires, dont l'origine remonte à plusieurs décennies. Voilà donc la réalité à laquelle les membres du Parlement font face quotidiennement en Chambre. Il n'est donc pas surprenant que les députés eux-mêmes se décrivent comme de simples « dauphins qui tapent dans leurs mains ».<sup>5</sup>

Ce chapitre offre un bref survol du fonctionnement de la Chambre des communes avec

---

5. « [C'est mon parti: retour sur le dysfonctionnement parlementaire](#) », entrevues sortantes avec les ex-parlementaires de Samara, 2011.

une considération toute particulière pour le flux des débats au cours d'une semaine typique. Nous examinerons également la manière dont cette structure nuit au travail des députés. Enfin, nous nous pencherons sur un des aspects centraux du rôle du député en Chambre, soit le fait de discuter et de participer aux débats portant sur les enjeux clefs de notre démocratie. En fin de chapitre, nous avons réservé une section expliquant les outils que nous avons développés pour mesurer la performance des députés.

### QUE SE PASSE-T-IL DERRIÈRES LES COULISSES?

Lorsqu'il s'agit de déterminer quelle est l'avenue parlementaire qui reçoit la plus grande couverture médiatique, on s'accorde pour dire que c'est la Période de questions. Il s'agit aussi là de l'avenue parlementaire la plus critiquée pour la rhétorique partisane, le manque flagrant de décorum et la prolifération de comportements inappropriés. Toutefois, si c'est à partir de la Période des questions que la plupart des Canadiens se font une opinion du travail de leurs députés, il n'est pas surprenant que ces derniers en aient une opinion bien lugubre. Les députés eux-mêmes partagent cette vision. Un ancien député nous a d'ailleurs dit : « Je pense que la Période de questions est l'événement le plus embarrassant de notre démocratie et que c'est la raison pour laquelle les politiciens ont si mauvaise réputation. »<sup>6</sup>

Malgré la visibilité qu'elle reçoit, la Période de questions ne représente toutefois qu'une fraction du temps passé en Chambre, soit 45 minutes sur une plage horaire d'environ sept heures. En général, la majeure partie d'une journée typique en Chambre pour un député est consacrée à débattre le contenu de documents législatifs. Comme l'illustre le tableau

ci-dessous, le temps en Chambre est divisé en multiples différentes « avenues » pour s'assurer que les vues autant du gouvernement que de l'opposition soient entendues, discutées et débattues (Voir la figure 1).

La plupart des Canadiens ne voient donc pas l'ampleur des débats et, en toute honnêteté, cela va de même pour les députés puisque ceux-ci ne sont présents que de courtes périodes de temps en Chambre. En plus de ces longues sessions quotidiennes en Chambre, les députés doivent accomplir diverses fonctions, telles qu'assister à des rencontres en comité avec d'autres députés, rencontrer leurs constituants et les associations de circonscriptions, répondre au flux de courriels qu'ils reçoivent, et accomplir une variété de tâches que leur confie leur parti. De façon générale, les députés ne sont en Chambre que lors de la Période de questions, lors de la tenue d'un vote et au cours de quelques heures chaque semaine pour remplir leurs fonctions en Chambre comme le requiert le Whip de leur parti.

---

**« À part lors de la Période de questions, la Chambre est déserte. Il y avait environ vingt ou trente personnes qui travaillaient sur leur ordinateur portable et répondaient à des courriels. »**

---

Par conséquent, il n'est pas surprenant de noter que la Chambre est complètement vide règle générale. Selon un ancien député : « À part lors de la Période de questions, la Chambre est déserte. Il y avait environ vingt ou trente personnes qui travaillaient sur leur ordinateur portable et répondaient à des courriels. »

---

6. « Entrevues de Samara avec les députés sortants », 2011.

# LES AVENUES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Les avenues en Chambre jouent diverses fonctions démocratiques. Nous en expliquons les grandes lignes ci-dessous.

## LES ORDRES ÉMANANT DU GOUVERNEMENT

Plus de 60 % du temps passé en Chambre est dévoué aux ordres émanant du gouvernement. C'est le gouvernement en place qui établit l'emploi du temps de ces discussions. Au cours de cette période, les projets de loi présentés par les ministres seront débattus, et le budget et les estimations à l'appui des dépenses gouvernementales seront soumis à l'évaluation et l'approbation parlementaire. Nous ne notons qu'une exception à cette structure rigide : le gouvernement en place doit permettre à l'opposition officielle de déterminer le programme des débats lors de 22 jours au cours de la session parlementaire.

## LES QUESTIONS ORALES

Il s'agit ici sans aucun doute de la période la plus médiatisée du temps de travail en Chambre, mieux connue sous l'appellation « la période de questions ». Au cours de cette période de 45 minutes, n'importe quel député peut poser une question au gouvernement. Chaque question et chaque réponse ne doivent pas dépasser 35 secondes. Chacun des partis est responsable de déterminer quotidiennement quel député pourra intervenir en Période de questions. Par la suite, le parti doit faire parvenir une liste comportant les noms des députés intervenants et suggérer un ordre pour leurs interventions.

## LES DÉCLARATIONS DE DÉPUTÉS

Les déclarations des députés sont d'une durée de 15 minutes chaque jour et ont lieu immédiatement avant

la Période de questions. Cette avenue offre la possibilité à n'importe quel député d'arrière-ban de prendre parole pour une minute sur n'importe quel enjeu. Le thème de ces interventions fluctue grandement, et peut inclure soit les événements de circonscription, la demande d'approbation d'une journée de sensibilisation ou encore tout enjeu de politique internationale ou nationale.

## LES AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS

Chaque jour, on alloue une heure à la présentation de projets de loi ou de motions émanant des députés qui ne sont pas membres du Cabinet ou secrétaires parlementaires. En général, une proposition sera débattue pour la durée entière de la période. L'ordre de la présentation des affaires émanant des députés est déterminé au début de l'ouverture de la session parlementaire lors d'un tirage au sort des noms des députés, ce qui signifie que certains députés n'auront pas l'occasion de présenter leur projet de loi ou leur motion au cours du calendrier parlementaire.

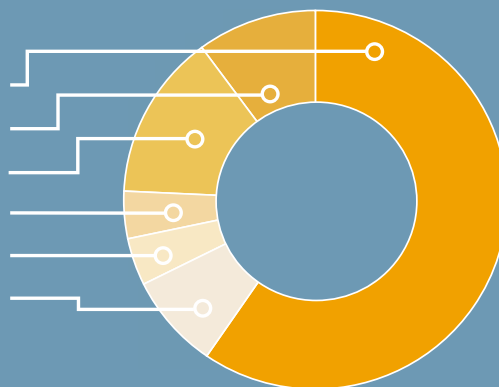
## LES AFFAIRES COURANTES

Au cours de cette période, les députés du parlementaire et les ministres peuvent discuter de divers emplois de temps des affaires. Ils peuvent intervenir en Chambre pour soumettre à l'attention du gouvernement un certain nombre d'enjeux, soit la soumission de pétition, l'introduction de projets de loi, le partage de rapports des comités, ou encore la mise à disposition de documents gouvernementaux. La période de temps allouée à la discussion des affaires courantes varie quotidiennement en fonction du programme parlementaire.

Il est possible de consulter en ligne une description complète pour chacune des avenues parlementaires sur le site du Compendium de la Chambre des communes. Visitez [www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca).

## FIGURE 1: LE POURCENTAGE DES MOTS PRONONCÉS À LA CHAMBRE DES COMMUNES

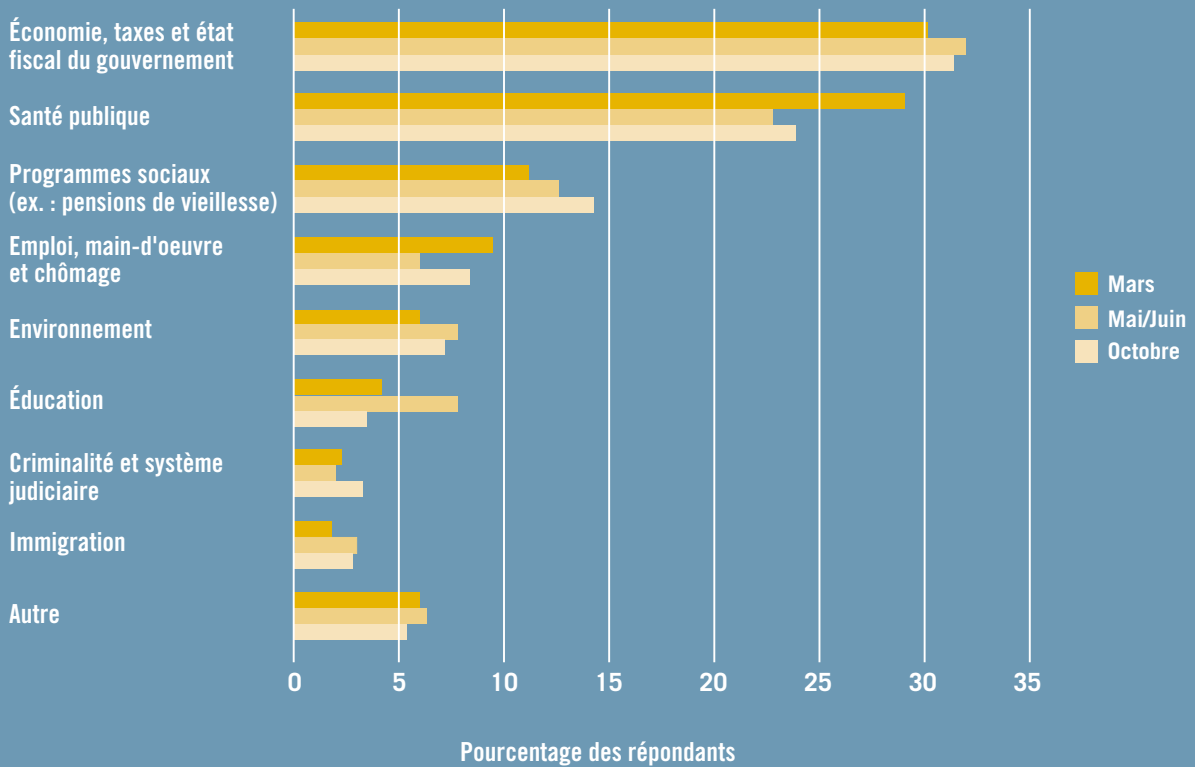
- Les ordres émanant du gouvernement (59 %)
- Les questions orales (10 %)
- Les affaires émanant des députés (14 %)
- Les affaires courantes (4 %)
- Les déclarations des membres (4 %)
- Autre (8 %)



Notre analyse a évalué plus de 3.7 millions de mots prononcés en Chambre et échelonnés sur une période de 54 jours au cours de la session parlementaire. La catégorie « Autre » comprend tous les mots mentionnés lors de motions d'ajournement, de débats d'urgence, des rappels au règlement et toute autre discussion n'ayant pas lieu dans le cadre des avenues parlementaires.



**FIGURE 2:  
LES PRIORITÉS POLITIQUES DES CANADIENS**



La catégorie « Autre » englobe tous les enjeux que moins de 1 % des répondants ont indiqué être un enjeu prioritaire. Par exemple, cette catégorie comprend : les politiques étrangères, les transports et les politiques autochtones.

Malgré cette réalité un peu décevante, notre rapport a pour objectif d'examiner tous les enjeux débattus à la Chambre des communes, et ce peu importe le nombre de députés présents.

**L'ÉLABORATION DE L'INDICE DE CORRESPONDANCE**

Le Parlement est aux prises avec des enjeux de politiques publiques qui changent constamment

d'année en année. Dans l'optique de bien refléter cette réalité complexe, nous avons sélectionné trois périodes au cours de l'année 2012. Chaque période fut d'une durée de 4 semaines, ce qui signifie qu'aux fins de notre étude, nous avons examiné avec minutie le discours des députés durant 54 jours, soit un peu

moins de la moitié du nombre total de jours au cours desquels la Chambre des communes tient séance (vous pouvez consulter une description complète de notre méthodologie de recherche à la page 27).

Lorsque les députés prennent la parole en Chambre, leurs interventions sont enregistrées

**FIGURE 3:  
LES ENJEUX POLITIQUES PAR ORDRE D'IMPORTANCE SELON LES  
CANADIENS ET À LA CHAMBRE DES COMMUNES**



grâce à Hansard, un mode de transcription permanent. En partenariat avec le Centre d'études sur la citoyenneté démocratique de l'Université McGill, Samara a codifié une série de mots clefs à partir des transcriptions de Hansard. Chaque série de mots est associée à l'un de 18 champs de politiques publiques, incluant l'économie, la santé publique et l'emploi. À cet effet, nous avons utilisé plus de 900 mots clefs. À titre d'exemple, les termes « docteur », « vaccin » ou « hôpital » ont été répertoriés sous la catégorie des politiques de santé publique. En transposant le compte des mots clefs en pourcentage du nombre total de mots mentionnés en Chambre, nous pouvons par exemple observer que l'environnement a été discuté plus souvent que l'immigration.

Pour les besoins de notre analyse, nous considérons chaque mot mentionné sur un même pied d'égalité, et ce peu importe si ce mot a été prononcé par un député d'arrière-ban, un membre du Cabinet ou le Premier Ministre. Notre objectif est de déterminer le plus adéquatement possible les thèmes généraux de la discussion en Chambre sur divers sujets, et non pas les opinions personnelles de chaque député. Bien que les Canadiens puissent être en désaccord avec les opinions des députés sur un enjeu particulier, aux fins de cette étude, nous accordons de la valeur au fait qu'un enjeu, quel qu'il soit, ait été mentionné lors des débats.

Au cours de ces trois périodes, Samara a mené en parallèle une série de sondages d'opinion publique auprès des Canadiens. Ce sondage comprenait des questions telles que : « quel est l'enjeu politique qui vous importe le plus? »

De façon constante, nous avons remarqué que les priorités des Canadiens ont peu fluctué au cours des trois périodes mentionnées ci-dessus.

Tel que le démontre la figure 2, les Canadiens ont constamment mentionné trois enjeux en particulier qu'ils considèrent être « les plus importants ». Ceci témoigne de l'opinion de plus de 60 % de nos répondants.

Pour donner suite à la collecte des données obtenues lors de notre sondage d'opinion publique et à la codification des transcriptions de Hansard, nous avons rédigé deux listes pour chaque période concernée. La première liste incluait les enjeux de politiques publiques, classifiés selon les priorités des Canadiens, du « plus important » au « moins important ». La deuxième liste incluait les enjeux discutés et débattus le plus souvent en Chambre. Cette liste a été établie en employant un compteur de mots.

La figure 3 dresse un portrait type de ces deux listes (notez que cet exemple ne contient que 8 des enjeux les plus discutés). Tel que l'illustre la figure 3, certains enjeux se chevauchent d'une liste à l'autre. Ainsi, il est à noter que les thèmes suivants sont visibles dans chaque colonne bien qu'ils occupent des rangs différents : l'économie, la fiscalité gouvernementale et les taxes, la santé publique et l'immigration. Nous remarquons également que certains thèmes ne se retrouvent que dans l'une ou l'autre des deux colonnes. Par exemple, le thème de l'environnement se situe au sommet des 8 priorités des Canadiens, alors qu'il ne figure pas à la liste des enjeux discutés en Chambre. La situation s'inverse lorsque nous considérons les politiques publiques des transports, un enjeu discuté en Chambre mais ne se retrouvant pas à la liste des priorités des Canadiens (veuillez toutefois noter que dans le cadre de notre étude, nous avons étudié 18 enjeux de politiques publiques, et non pas 8).

Pour mesurer quantitativement le degré de différence ou de similitude entre ces deux listes,

nous avons conceptualisé un indice de correspondance en collaboration avec le professeur Kelly Blidook de l'Université Memorial. Cet indice de correspondance se situe sur un continuum de -100 à +100 entre les deux listes.

Un indice de -100 signifie qu'il n'y a aucune correspondance entre les deux listes alors qu'un indice de +100 indique que les débats en Chambre reflètent parfaitement les priorités des Canadiens.

### QUE MESURE L'INDICE DE CORRESPONDANCE?

Peu de Canadiens estiment que notre système politique soit en mesure de répondre adéquatement à leurs préoccupations, leurs intérêts et leurs priorités. En effet, lorsque nous avons mené notre sondage d'opinion publique en 2012, les Canadiens ont octroyé une cote de performance de moins de 44 % en ce qui a trait à l'aptitude des députés à « représenter les intérêts de leurs constituants. » Ceci suggère que les Canadiens anticipent un indice de correspondance faible entre les enjeux qui les préoccupent et ce dont on discute à la Chambre des communes.

Les Canadiens souhaitent que leurs représentants élus à la Chambre fassent preuve de transparence et qu'ils représentent leurs intérêts. Cependant, il faut noter qu'un indice de correspondance parfait n'est pas nécessairement souhaitable. Il arrive que les membres de la Chambre doivent considérer des enjeux pouvant entraîner des répercussions sur le bon fonctionnement du pays, ou encore se pencher sur des événements exceptionnels précis tels qu'une catastrophe naturelle ou un conflit international. De tels enjeux requièrent toute leur attention, et ce, même si ces enjeux ne figurent pas sur la liste des priorités des Canadiens. Par exemple, les experts s'accordent pour dire que le Canada doit porter attention aux ques-

tions d'échanges commerciaux pour encourager le développement économique canadien. Toutefois, les échanges commerciaux ne constituent pas un enjeu politique prioritaire chez les citoyens. Ainsi, la plupart des Canadiens s'entendent pour dire que les députés ne sont pas tenus de donner suite à toutes les préoccupations qui sont exprimées dans l'opinion publique, et certainement pas de changer de direction lorsqu'une minorité élève la voix pour faire connaître ses préoccupations immédiates.

Cela dit, le gouvernement ne peut mettre de côté les enjeux politiques qui se retrouvent de façon constante en tête de liste des priorités des citoyens. S'il n'y avait aucun lien entre les priorités des citoyens et celles du Parlement, en toute logique, les Canadiens en concluraient que leurs représentants élus échouent à leur tâche première : les représenter.

### LES FORCES ET LES FAIBLESSES

Évidemment, le type d'analyse que nous avons employé comporte des forces et des faiblesses. En examinant avec minutie tous les mots employés par les députés en Chambre, notre analyse permet un examen systématique de tous les sujets discutés en Chambre et ainsi d'aller au-delà des grands titres médiatiques. Cette approche nous permet d'atténuer la dimension théâtrale des allocutions des députés, d'éliminer les effets émotionnels qui en résultent et ainsi focaliser notre attention sur les sujets concrets dont discutent les députés. De plus, cette approche facilite la comparaison, entre, d'une part, les mots employés par les députés des divers partis politiques et de l'autre, les mots employés quotidiennement au Parlement, peu importe l'avenue parlementaire.

Bien entendu, ce type d'analyse ne nous permet pas de bien évaluer la capacité

d'adaptation et de réaction des députés. Nous ne pouvons ainsi malheureusement pas examiner l'effet plus prononcé que certains mots ont et d'autres pas, que ces mots résultent de l'effet particulier d'une politique publique ou de l'allocation du budget par exemple. Mesurer efficacement un tel effet est à la fois une tâche extrêmement difficile et fort subjective. De plus, cette analyse ne peut prendre en compte les échanges verbaux tels que les échanges entre députés ayant lieu à leurs bureaux, dans leurs circonscriptions, ou encore avec les groupes

d'intérêts derrière la scène de la Chambre des communes, puisque ceux-ci sont exclus des transcriptions officielles de Hansard. Tel que nous l'avons mentionné plus tôt, bien qu'une part importante du travail qu'effectuent les députés survient hors de la Chambre, l'objectif de notre étude est de se pencher sur ce que nous révèle le programme public de nos élus quant à l'état de la représentation démocratique au Canada. En ce sens, la Chambre des communes demeure le forum de discussion et de débat par excellence pour évaluer le processus de décision politique. ^

## CHAPITRE 2

# Des découvertes surprenantes

De façon générale, nous avons noté que les opinions des Canadiens sont très consistantes lorsque vient le moment de classer par ordre d'importance les enjeux politiques qui les préoccupent. Ainsi, les membres du Parlement peuvent facilement prendre connaissance de l'ordre des priorités des Canadiens. Cependant, est-ce que les députés, en général et d'un parti à l'autre, interviennent en Chambre pour débattre de ces enjeux?

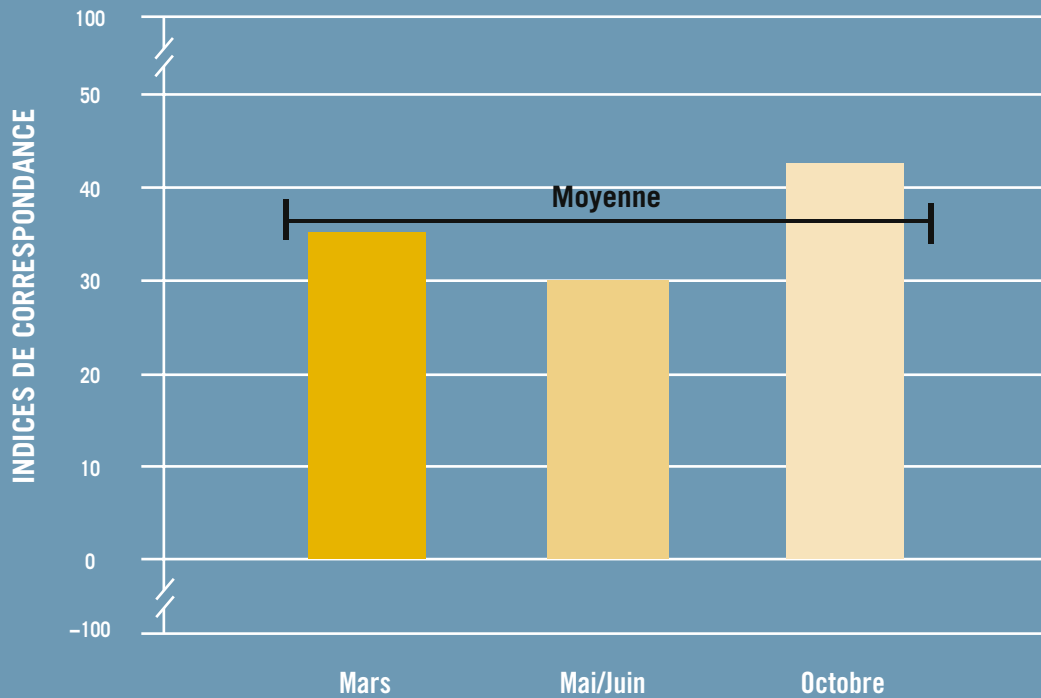
En comparant les résultats de Hansard et les priorités des citoyens, nous en sommes arrivés à trois constats. Premièrement, nous avons noté qu'il y a une correspondance plus forte entre les enjeux qui préoccupent les Canadiens et les enjeux dont on discute en Chambre que ne le suggèrent les perceptions du public. En effet, règle générale, l'indice de correspondance est positif et constant. Deuxièmement, on remarque que l'indice de correspondance est plus positif au sein des avenues parlementaires où les partis politiques exercent le moins d'influence sur les députés. Enfin, nous

notons des différences marquées d'un parti politique à l'autre dans leurs discours; en combinant les interventions de tous les députés d'un même parti, il semble que les priorités dont font mention certains partis politiques correspondent davantage aux priorités des Canadiens que celles des autres partis.

### UN PARLEMENT MENSUEL

Au cours de l'année 2012, les sujets discutés à la Chambre des communes correspondaient en général, bien que faiblement, aux priorités des

**FIGURE 4:  
LES INDICES DE CORRESPONDANCE AU PARLEMENT**



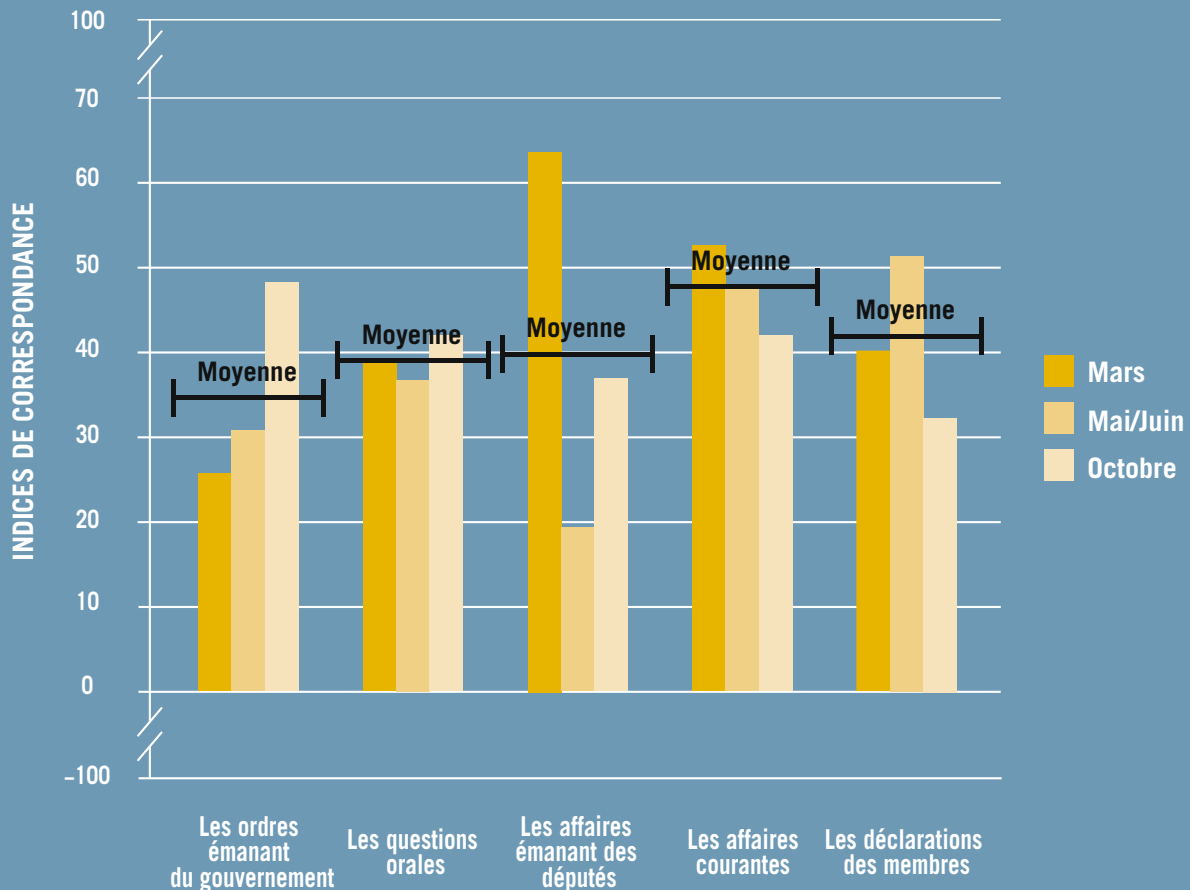
Canadiens. Ces résultats laissent entendre que les intérêts des citoyens sont mieux représentés à la Chambre que ne le croient ces derniers. Cependant, tel que le démontre la figure 4, ce constat fluctue en fonction de la période considérée au cours de notre étude. Ceci suggère donc que l'indice de correspondance peut fluctuer selon les sujets de débat qui sont introduits et débattus en Chambre en fonction des événements politiques.

Par exemple, la santé publique est de manière constante la deuxième priorité des citoyens. Cependant, cet enjeu ne fut pas l'un des huit thèmes abordés en Chambre de mai à juin 2012. Un tel écart a eu une incidence négative sur l'indice de correspondance au cours de cette période. Notez égale-

ment que certaines priorités n'ont pas été débattues de façon constante en Chambre au cours de deux des trois périodes concernées, soit : les programmes sociaux, l'environnement et l'éducation. Pour expliquer cet écart, il importe de signaler que ces enjeux font parties de champs de politique à compétence, et financement, partagée entre les différents paliers de gouvernement. Cela dit, cette réalité juridique n'empêche toutefois pas les députés de mentionner ces sujets en Chambre.

Notre indice de correspondance révèle une incidence positive dans le cas de trois des sujets les plus discutés en Chambre, lesquels se retrouvent aussi à la liste des huit priorités des citoyens. Il s'agit d'abord du thème de l'emploi et du chômage, lequel a été

**FIGURE 5:  
LES INDICES DE CORRESPONDANCE PAR AVENUES PARLEMENTAIRES**



mentionné en Chambre au cours des trois périodes à l'étude. Le deuxième thème le plus discuté est celui de l'économie, du revenu et de l'état fiscal du gouvernement. Enfin, le troisième thème est celui de la justice et de la criminalité, occupant le dernier rang de la liste des priorités des Canadiens.

### LES AVENUES DE LA CHAMBRE

Nous avons remarqué une divergence importante au sein de l'indice de correspondance en examinant les

différentes « avenues » de la Chambre séparément (Figure 5).

En examinant l'indice de correspondance moyen lors de chaque période parlementaire, nous avons démontré que les discussions ayant lieu au cours de deux avenues en particulier reflètent davantage les priorités des Canadiens. Ces deux avenues parlementaires sont celles des déclarations des députés et des affaires courantes. À certaines occasions, tel que lors



de la présentation d'une pétition au cours des affaires courantes, on a observé que les députés tendent à offrir une meilleure représentation des vues de leurs constituants. De plus, ces deux avenues ont une caractéristique commune : c'est au cours de ces avenues que les députés font preuve d'un plus grand degré d'autonomie et de liberté d'expression puisque la ligne de parti n'y est pas si strictement imposée. Après tout, les enjeux politiques dont on y discute sont relativement moins importants, notamment parce que ces discussions ne font pas l'objet de la démarche législative. Toutefois, il semble que cette liberté est bien fragile. Les nouvelles pratiques parlementaires suggèrent que l'exercice traditionnel de l'autonomie du député est en mutation, et que l'aptitude des députés à intervenir sur les sujets de leurs choix soit de plus en plus restreinte et ce, même au sein de ces avenues dont l'importance au sein du processus décisionnel est moindre.

D'autre part, les sujets soulevés lors des ordres émanant du gouvernement indique un taux de correspondance généralement positif avec celui du reste de la Chambre des communes. Ceci n'est cependant pas un fait si surprenant puisque c'est au cours de cette période que la majorité du programme parlementaire est débattu.

La période des questions orales (PQ) indique un taux de correspondance plus négatif que celui des déclarations des députés ou des affaires courantes vis-à-vis des priorités des Canadiens. Toutefois, nous notons un meilleur indice de correspondance lors de la PQ que lors des ordres émanant du gouvernement. Puisque la PQ est une avenue permettant aux députés de réagir et d'intervenir sur un large éventail de sujets, et ce, sans que leurs interventions soient restreintes par le programme quotidien en Chambre, nous

avons anticipé un indice de correspondance plus positif que celui que nous avons obtenu.

Il semble malheureusement que l'imposition d'une formule si rigide étouffe le caractère d'instantanéité propre à la PQ. Ce sont les chefs de pupitre qui sélectionnent les députés qui pourront intervenir et poser une question, et règle générale, ils sont choisis selon les préférences du bureau du chef de parti et les sujets de l'heure. De plus, on exige des députés qu'ils répètent au préalable leurs questions et leurs réponses, un peu à la manière des acteurs répétant pour une pièce de théâtre. Les secrétaires parlementaires et les ministres en feront de même. En évinçant ainsi la spontanéité propre au débat, les députés qui désirent poser une question ne peuvent qu'espérer que leur parti partage également leurs vues.

---

**« Le personnel reçoit des directives du bureau du Premier Ministre pressant les députés d'afficher une plus grande partisanerie lorsque vient le temps des déclarations des députés. Je suppose donc que les directives proviennent du Premier Ministre lui-même. C'est vraiment trop ! »**

---

L'indice de correspondance lors des affaires émanant des députés se situe à mi-chemin entre les indices obtenus lors des autres avenues mentionnées ci-dessus. Ici, les députés parviennent à intervenir sur les enjeux de leurs choix. Il s'agit donc d'une avenue clef au cours de laquelle on pourrait s'attendre à un indice de correspon-

dance très positif. Nous notons en effet que l'indice affichait une côte particulièrement positive au mois de mars 2012.

Toutefois, il importe de mentionner que les affaires émanant des députés comporte un certain nombre de contraintes. Au cours de cette avenue, une liste d'environ 15 projets de loi et motions est en circulation de façon permanente, mais les affaires émanant des députés sont limitées à une plage quotidienne d'une heure. Cette heure est allouée à la discussion d'un seul projet. Ainsi, en prenant en considération le temps de délibération nécessaire à la soumission de projets de loi, il est évident que ce procédé est extrêmement fastidieux et que les retards de travail y sont importants. Le caractère lent de la discussion explique en partie les variations importantes que nous avons remarquées au cours des trois périodes d'étude.

### L'INFLUENCE DU PARTI CROÎT

Bien que nous ne soyons pas en mesure de comparer l'indice de correspondance de ce rapport de 2012 avec celui des années précédentes puisqu'il s'agit d'une première tentative d'évaluation de la correspondance, Samara espère que notre étude se fera le point de référence pour observer les fluctuations de la correspondance entre les priorités des Canadiens et les sujets débattus au Parlement au fil des ans et selon les avenues parlementaires concernées.

À l'heure actuelle, notre étude nous pousse à faire les deux observations suivantes :

Tout d'abord, nos résultats auront sans doute pour effet de soulever un vent d'optimisme, mais nous croyons qu'il faut être prudent et

ne pas s'emballer de ci tôt. Nous croyons que l'indice de correspondance pourrait de manière générale être beaucoup plus positif qu'il ne l'est actuellement. En fait, lorsque nous examinons la correspondance selon les avenues parlementaires (telles que les déclarations des députés ou les affaires courantes), on observe un indice de correspondance plus positif ou plus négatif, plutôt qu'une constante.

Deuxièmement, notre étude démontre qu'au sein des avenues où la ligne de parti se fait le plus ressentir, l'indice de correspondance, quant à lui, était plutôt négatif. Une telle observation fait écho aux commentaires de plusieurs députés et autres observateurs politiques qui déplore le fait qu'on substitue trop souvent les attaques partisans au détriment du vrai débat politique. Ajoutons que le parti a tendance à restreindre les préférences et les interventions des députés autant par rapport aux enjeux qu'ils soulèvent qu'à la manière dont ces sujets seront discutés. À titre d'exemple, Éric Grenier, l'auteur du blogue de politique canadienne *threehundredeight.com*, a analysé un échantillon de plus de 1000 discours lors des déclarations des députés de 1994 à 2012 au cours des premiers jours de travaux lors de l'ouverture de la séance parlementaire annuelle.<sup>7</sup> Éric Grenier a remarqué que l'usage de la ligne partisane – dont le but premier est de critiquer un autre parti ou de faire l'éloge de l'un des membres de son propre parti – est passé de 14 % entre la période de 1994 à 2006 à 24 % après 2006. Les députés, eux aussi, ont été témoins d'une telle augmentation. Selon un ancien parlementaire, on sent que la pression que les partis exercent sur leurs députés est gran-

7. "How routine MP speeches are becoming more and more partisan," Éric Grenier, *The Globe and Mail*. 24 September 2012.

dissante : « Le personnel reçoit des directives du bureau du Premier Ministre pressant les députés d'adopter des comportements plus partisans lors des déclarations des députés. Je suppose donc que les directives proviennent du Premier Ministre lui-même. C'est vraiment trop ! »

Cette tendance se fait de plus en plus ressentir au sein des affaires émanant des députés. Dans son rapport de 2011 intitulé « C'est mon parti », Samara a observé que de nombreux anciens parlementaires « se plaignaient du fait que les partis politiques contraignent de plus en plus les députés à proposer leur propre projet de loi émanant du parti. » Les partis usurpent cette occasion pour mettre à l'épreuve un document législatif prototype. À ce sujet, une députée, dont le parti l'avait nommée comme critique du parti, nous a dit que plusieurs des projets de loi émanant des députés qu'on lui soumettait étaient en fait des projets de loi déguisés du parti et conçus pour « tester l'humeur du gouvernement. »<sup>8</sup>

Aux cours des 54 jours ayant fait l'objet de notre étude, nous avons noté qu'à dix occasions, on avait écourté le temps alloué à débattre des projets de loi en employant une motion procédurale, l'Attribution du temps, et ainsi interrompu

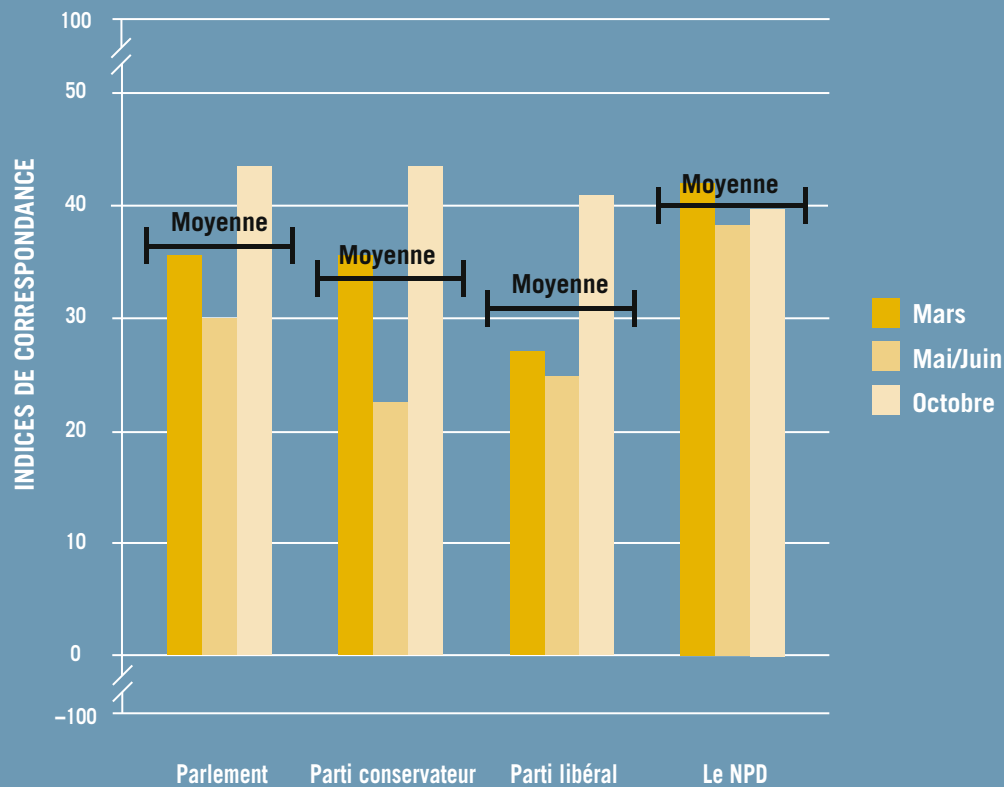
les débats sans l'approbation de tous les partis; à deux autres occasions, les débats ont été écourtés suite à l'imposition de la motion de fermeture. Ces procédures permettent de restreindre le temps alloué pour débattre une motion en Chambre. Pour ce faire, elles doivent être approuvées par une majorité des députés, et ce peu importe si certains députés souhaitent en débattre davantage. L'emploi accru d'un tel mécanisme pour restreindre les débats sans l'approbation de l'opposition officielle contribue malheureusement au dépérissement de la qualité de la représentation politique au profit de l'efficience politique. D'ailleurs, notre gouvernement majoritaire de la 41<sup>e</sup> législature est à la veille de battre un record vu l'ampleur à laquelle le mécanisme de l'Attribution du temps est employé en Chambre (cette méthode a été introduite pour la première fois en Chambre en 1971).<sup>9</sup>

Si nos observations sont fondées et que cette tendance se poursuit – c'est-à-dire que les échanges entre députés sont organisés au préalable et que les députés sont sous le joug de la ligne de parti, même lors des déclarations des membres et des affaires émanant des députés –, il est évident que l'indice de correspondance, lui, continuera de décliner. ˘

8. « C'est mon parti: retour sur le dysfonctionnement parlementaire », entrevues sortantes avec les ex-parlementaires de Samara, 2011.

9. Vous pouvez consulter l'emploi de l'Attribution du temps entre la 28<sup>e</sup> et la 36<sup>e</sup> législature (de 1971 à 2000) en lisant l'article de Yves Yvon J. « L'attribution du temps » à la Chambre des communes » *La revue parlementaire canadienne*, Hiver 2000–2001. Samara a compilé toutes les occasions au cours desquelles l'Attribution du temps a été employée lors de la 41<sup>e</sup> législature.

**FIGURE 6:  
L'INDICE DE CORRESPONDANCE INTER-PARTIS**



Comment peut-on comparer les indices de correspondance entre les partis politiques représentés à la Chambre et l'indice de correspondance totale de la Chambre? La Figure 6 démontre que lorsque nous examinons l'indice de correspondance du parti conservateur, celui-ci correspond de près à l'indice total de la Chambre des communes. Ceci, en fait, n'est guère étonnant puisque c'est le parti conservateur qui est à la tête du gouvernement et qui gère donc le programme politique de la Chambre. Par comparaison, c'est la performance du parti Libéral qui est la plus faible en Chambre comparativement aux autres partis. Enfin, la performance du Nouveau parti démocratique est la plus forte et c'est grâce au NPD que l'indice de correspondance de la Chambre envers les priorités des Canadiens dans son ensemble est aussi positif.

## CHAPITRE 3

# Réaménager la Chambre des communes

Si, comme notre étude le démontre, les sujets abordés à la Chambre des communes reflètent davantage les priorités des Canadiens que ceux-ci ne le pensent, comment se fait-il que la perspective négative que les Canadiens ont envers le travail des parlementaires ne change pas? Cela soulève plusieurs questionnements.

Premièrement, est-ce la faute des députés, non pas à cause des enjeux qu'ils abordent, mais plutôt de la façon dont ils en discutent? Le manque de décorum en Chambre, que ce soit du ressort des députés eux-mêmes, ou une pratique que le parti encourage comme le suggèrent plusieurs députés, est effectivement perçue par les Canadiens comme une triste mascarade de la politique.

Deuxièmement, la Chambre se doit d'être le forum démocratique par excellence de la représentation des citoyens, mais c'est là loin

d'être une réalité tangible. Il semble malheureusement que les débats en Chambre ne jouent tout au plus qu'une fonction symbolique et que les « véritables » débats (et le processus décisionnel) se tiennent à l'abri des caméras, en caucus ou dans les bureaux des députés. Qu'advient-il lorsque le travail qui s'effectue à la Chambre des communes n'est pas seulement aux prises avec la traduction, mais échoue entièrement?

Que peut-on faire pour rectifier la situation? À la lumière de nos observations, Samara propose d'accroître l'autonomie politique des

députés pour favoriser une meilleure représentation de leurs constituants et une transparence politique au sein des forums de discussion à la Chambre des communes. De plus, au-delà de ces améliorations, Samara désire fomentier une réflexion visant à imaginer un remaniement parlementaire. Ces questions ont pour but d'encourager la discussion pour améliorer le fonctionnement du Parlement dans le but de mieux répondre aux attentes des citoyens vis-à-vis le processus décisionnel.

### **CE N'EST PAS CE QUE TU DIS, MAIS LA MANIÈRE DONT TU LE DIS**

Il est plutôt paradoxal de constater que notre démocratie est aux prises avec des problèmes de communication notables, et ce, alors que nous vivons à l'ère des communications. Il n'en demeure pas moins que le manque de décorum fort critiqué en Chambre demeure un des problèmes exacerbant l'apathie politique. La façon dont les idées sont abordées en Chambre est cruciale, mais l'imposition accrue de la ligne de parti affecte la nature des débats. Tel que l'a mentionné un ancien député : « Malheureusement, les citoyens considèrent que la Période de questions est un baromètre indiquant ce qui se passe à Ottawa. Mais c'est un vrai zoo ! C'est du cinéma ! » Il se peut que de nombreux Canadiens se demandent à l'heure actuelle pourquoi les députés ne s'organisent pas pour changer la situation. Toutefois, les anciens députés s'accordent pour dire qu'il est extrêmement difficile de faire front uni lorsque le parti encourage ces comportements partisans qu'on déplore.

À l'automne 2002, la journaliste canadienne, Chantal Hébert, a confirmé cette crainte. Après 35 ans de service comme journaliste parlementaire

sur la colline, elle a avoué : « La première fois que je me suis assise à la galerie de la Chambre, j'étais une jeune reporter dans la vingtaine émerveillée. Aujourd'hui, je souhaiterais plutôt pouvoir fermer les yeux. »<sup>10</sup> Lorsque les enjeux qui importent le plus au public sont débattus de manière vitriolique, c'est plus simple de se détacher du débat.

---

**« Ils sont là parce qu'ils doivent y être. Il y a très peu de députés qui sont présents parce qu'ils le veulent. »**

---

Il se peut que lorsque, malgré tout, les Canadiens sont à l'écoute, il n'en reste pas moins que le style anachronique de la Chambre, et les règles formelles qui régissent la capacité de parole et de vote, est à des lieux de la réalité quotidienne des citoyens.

Toutefois, même si les partis politiques et les députés s'efforçaient de créer un espace de débat plus civil et ordonné, il est fort possible que la perception que les Canadiens ont, eux, du Parlement ne change pas de sitôt.

### **UNE MASCARADE**

Mais le danger qui nous menace est de bien plus grande envergure que le simple fait de déplorer le manque de décorum en Chambre. Au cours d'une seule année de débat, c'est plus de 8 millions de mots qui se sont accumulés dans les transcriptions de Hansard, mais il semble que ceux-ci n'aient pas de valeur puisque le Parlement lui-même n'a aucune valeur.

Les députés doivent aller et venir à la Chambre pour accomplir diverses tâches, mais la plupart

---

10. « Hébert: House of Commons no longer a source of wonderment for journalist. » Chantal Hébert, *Toronto Star*, 19 octobre 2012.

d'entre eux passent néanmoins la majeure partie de leur temps derrière des portes closes là où les caméras sont absentes. Toutefois, ils s'accordent pour dire que c'est là où ils parviennent à travailler efficacement, loin de la dynamique de confrontation typique de la Période des questions. Ce travail-là s'effectue donc en comités, en commission parlementaire, lors des caucus, de rencontres précommitétielle, avec les groupes d'intérêts de la Chambre des communes, et au sein de leurs bureaux de circonscription. Les anciens parlementaires ont décrit la Chambre comme une ville fantôme où seuls quelques députés y sont présents et, règle générale, ils y sont parce que le Whip de leur parti les y oblige. Un député a dit : « Ils sont là parce qu'ils doivent y être. Il y a très peu de députés qui sont présents parce qu'ils le veulent. »

Pour le dire crûment, l'un des anciens leaders parlementaires du gouvernement soutient que : « la Chambre des communes [exerce]... un monopole sur la "perte de temps". » Toutefois, cette situation ne résulte pas uniquement du fait que les débats en Chambre soient de nature antagonistique. C'est plutôt parce que la Chambre n'a pas de poids sur le processus décisionnel. Devant un tel constat, un ancien chef de parti a dit lors d'un communiqué de presse : « c'est un lieu de débat inutile et dénudé de sens parce que tout y est arrangé à l'avance par les chefs de parti. »<sup>11</sup> Les débats qui ont lieu en Chambre ont donc très peu d'effet sur l'exercice politique.

Il est fort probable que les Canadiens sachent intuitivement que ce qui se passe à Ottawa n'est qu'une mascarade. L'absence marquée des députés témoigne en effet du peu d'importance qu'on donne à la Chambre. Doit-on être étonné que les Canadiens aient si peu de respect pour

le Parlement? Si les députés estiment qu'il ne vaut pas la peine de participer lors de la majeure partie de la session parlementaire, alors pourquoi investissons-nous autant de temps, et d'argent, au profit d'une telle mascarade? Il faut peut-être repenser la manière dont nous organisons le temps des parlementaires, et, de manière plus fondamentale, réfléchir à la façon dont le processus décisionnel canadien doit être revu pour revitaliser l'exercice démocratique.

### LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS

Le député a pour fonction de représenter les citoyens sur la scène publique. Quels moyens pourrait-on employer pour assurer le décorum à la Chambre et ainsi, pouvoir répertorier et évaluer leur travail? Notre étude a dévoilé que les avenues en Chambre au sein desquelles les partis politiques exercent le moins d'influence sur leurs membres sont aussi les avenues où les députés parviennent davantage à répondre aux préoccupations des Canadiens.

Comment peut-on entreprendre le réaménagement de la Chambre des communes pour s'assurer que chaque député est mieux à même d'intervenir et de discuter librement des enjeux qui comptent? Il s'agit là d'un problème de taille puisque les avenues parlementaires où la ligne de parti est moins importante sont les mêmes au sein desquelles l'indice de correspondance avec les priorités des Canadiens était positif. Malheureusement, ces avenues n'ont que peu d'influence sur le processus décisionnel politique. De plus, comme l'ont mentionné les anciens députés, il est préoccupant de constater que l'influence des partis politiques s'accroît continuellement, peu importe l'avenue parlementaire en question, et

11. « I think parliament is going to die »: Ignatieff predicts end of Western democracies. » Randy Boswell, *The National Post*, 5 novembre 2012.

que la ligne de parti est imposée de plus en plus. Que peut-on faire pour s'assurer que le pouvoir de parole de nos députés soit plus grand?

Nous avons identifié trois solutions. Premièrement, les partis qui reconnaissent que la confiance des citoyens envers le Parlement est chancelante pourraient octroyer plus de liberté à leurs députés. Dans un deuxième temps, les députés pourraient se défaire du pouvoir qu'exercent les partis sur eux et tenir tête aux chefs en refusant, notamment, d'avoir recours à des tactiques partisans et en composant leurs propres discours. Troisièmement, il faudrait revoir les règles régissant les débats en Chambre pour encourager un débat plus transparent.

Plusieurs anciens parlementaires que nous avons rencontrés nous ont dit que la première solution, soit que les partis politiques donnent volontairement plus de liberté aux députés, n'est guère une éventualité probable.

Selon un ancien député, la meilleure solution doit provenir des députés : les changements, a-t-il suggéré, doivent être enclenchés par les députés au risque de se voir réprimander par leurs partis. Ceci implique que les députés agissent immédiatement et qu'ils tiennent tête, de concert, aux chefs de leurs partis. Cette solution pose cependant un certain nombre de risques : « J'ai dit à mes collègues que la seule chose à faire pour s'assurer que l'on y mette un frein [aux déclarations partisans des membres] est de refuser de le faire. C'est notre déclaration des membres... » Toutefois, il est difficile d'implanter une telle mentalité chez les parlementaires, tout particulièrement lorsque « ... [Le chef du parti] trouvera toujours une personne qui souhaite passer à la télévision. »

Il ne faut pas non plus négliger qu'il y a un réel coût politique que doivent encourir les députés qui résistent à la tendance partisane.

Ceux-ci peuvent se voir forcer à se retirer de la vie politique, être évincés des travaux en comité, ne pas avoir la chance d'intervenir en Chambre, être exclus du caucus, ou pire encore ! Ce sont les partis, tout particulièrement les bureaux des chefs de parti, qui détiennent toutes les cartes pour faire régner la discipline de parti dans leurs rangs : en effet, rappelons que le chef doit apposer sa signature sur tous les documents de candidature des députés si ceux-ci souhaitent se représenter aux élections.

Enfin, la nature des modifications qui ont été apportées aux procédures parlementaires au cours des dernières décennies, lesquelles ont fortement contribué à l'érosion de la capacité du député à évaluer adéquatement les enjeux et à intervenir sur ceux-ci en Chambre, pourrait être réévaluée et modifiée à nouveau dans l'optique de favoriser un meilleur indice de correspondance avec les priorités des Canadiens. Il y a plus d'une dizaine d'années, la bibliothèque parlementaire a rédigé un rapport indiquant que les mécanismes parlementaires qui existent actuellement ne favorisent guère les députés à fonder leurs propres opinions sur divers sujets, et à représenter adéquatement leurs constituants lors des débats formels tenus en Chambre. Selon ce rapport, une des conséquences directes est que le temps alloué en Chambre pour examiner les documents législatifs soumis lors des affaires émanant des députés, l'usage de l'Attribution du temps pour débattre les projets de loi, et les limites de temps imposées lors de la Période de questions, « sont autant d'exemples de changements procéduraux témoignant de la réduction de la capacité d'influence du député en matière de représentation indépendante des constituants, même au sein des avenues parlementaires où la discipline de parti ne se fait pas autant ressentir



qu'ailleurs. »<sup>12</sup> Il existe diverses façons d'améliorer les règlements parlementaires pour permettre aux députés de s'y faire leur propre niche et ainsi favoriser de meilleurs échanges démocratiques. Toutefois, un tel changement requiert les efforts combinés autant des députés que des chefs de parti.

## LES PROCHAINES ÉTAPES

Comme le démontre notre rapport « Les dédales de la traduction », les enjeux dont traitent nos députés en Chambre correspondent de façon générale davantage aux priorités des Canadiens que ne le laisse entendre la croyance populaire. Toutefois, il n'en demeure pas moins que notre démocratie fait face à un tout autre problème de taille. Les données de recherche que nous avons amassées autant dans le cadre de notre projet d'entrevues sortantes avec les anciens parlementaires, que lors de nos groupes de discussion avec le public dans le cadre de notre programme de consultation publique nationale, sont autant de facteurs qui nous suggèrent que la structure actuelle de la Chambre ne permet pas aux citoyens d'être au fait du véritable fonctionnement de la démocratie, que ce soit au Parlement même, ou ailleurs. Voilà ce qui contribue au désillusionnement politique des citoyens canadiens.

Cette réalité est fort troublante. Pour y remédier, nous croyons qu'il faut remettre en question le fonctionnement et la pertinence du Parlement. Étant donné que le Canada s'apprête à célébrer son 150<sup>e</sup> anniversaire, il semble que le moment est bien choisi de prendre une pause; les députés, les partis politiques et les citoyens

pourront ainsi entreprendre une réflexion sur les modifications nécessaires pour revitaliser nos institutions politiques et répondre aux attentes des Canadiens. Bien entendu, si la vitalité de notre démocratie dépend d'une telle transformation institutionnelle, ces changements ne peuvent survenir en un seul jour ! Il faut également reconnaître que de tels changements requièrent la participation et un travail de réflexion de la part des citoyens, lesquels doivent faire preuve d'imagination et songer à des institutions aptes à bien les représenter. Nous proposerons ci-dessous un point de départ pour entamer cette réflexion sous la forme d'une série de questions que nous nous posons collectivement, en tant que nation :

- 
- Comment peut-on améliorer la communication du Parlement vers les citoyens, autant par rapport à ses objectifs que ses expériences?
  - Comment peut-on remanier la mission de la Chambre des communes pour donner davantage de poids aux opinions et aux interventions des députés?
  - Comment peut-on s'assurer que le Parlement maintienne la nature non partisane des avenues parlementaires au sein desquelles les députés font preuve de plus de liberté pour représenter leurs constituants, et ce, sans l'intervention de la ligne de parti?
  - Comment peut-on s'assurer que les débats ayant lieu en Chambre soient pertinents, qu'ils soient présentés de

---

12. « [Le député fédéral au Canada: un rôle en mutation?](#) », Jack Stilborn, la bibliothèque du Parlement, Division des affaires politiques et sociales, 2002.

manière adéquate et qu'ils aient un poids sur le processus décisionnel?

- Comment peut-on améliorer le ton des débats, réduire l'usage de la rhétorique de parti, les attaques vitrioliques, et ainsi favoriser une meilleure écoute de la part des citoyens?
- Que doit-on faire pour s'assurer que le forum de débat et de décision politique du Canada par excellence – le Parlement

– reflète de manière juste autant les attentes de nos représentants que de leurs constituants?

---

La mission pour un Canada fort est donc de bâtir une Chambre des communes qui se démarque par sa transparence, sa sensibilité et son autorité pour mieux répondre aux besoins des Canadiens tout au long du 21<sup>e</sup> siècle. ^

## COMMENT PUIS-JE PARTICIPER?

- Faites parvenir ce rapport aux membres de votre famille, vos amis et vos collègues, et entamez une discussion avec eux sur les enjeux soulevés dans ce rapport;
- Entamez une discussion lors d'un souper entre collègues ou amis sur une ou deux questions qui émergent de ce rapport;
- Écrivez à votre député à propos de cet enjeu et/ou invitez l'un de vos représentants politiques à venir discuter de cet enjeu auprès de votre communauté;
- Si vous êtes un enseignant, vous pouvez développer un exercice pédagogique sur cet enjeu avec vos élèves;
- Si vous êtes un étudiant, vous pouvez discuter de cet enjeu lors de la rédaction de vos travaux;
- Si vous êtes membre d'un club de lecture ou d'un club communautaire, vous pouvez consacrer l'une des rencontres de votre groupe à la discussion de cet enjeu.

Le but de ce projet est de dresser un éventail des idées et des réflexions que les Canadiens nous font parvenir et qui touchent à la vision que chacun a d'une meilleure représentation politique. Faites-nous parvenir vos idées ou encore consultez celles des autres et envoyez-nous vos commentaires. Pour vous joindre à la discussion, veuillez visiter [www.samaracanada.com/fr](http://www.samaracanada.com/fr).

# Méthodologie

## HANSARD

Cette étude se base sur les données amassées lors de la tenue de nos sondages d'opinion publique ainsi qu'en analysant les transcriptions de Hansard au cours de trois périodes en 2012. Nous avons sélectionné nos données en fonction du cycle du calendrier parlementaire, lequel a été déterminé avant la collecte de nos données.

- « mars » = du 5 mars au 5 avril
- « Mai/juin » = du 14 mai au 15 juin
- « octobre » = du 20 septembre au 20 octobre

Notre sélection s'échelonne sur une période de 54 jours, sur une somme de 135 jours pour l'année 2012 au cours de laquelle le Parlement a siégé, soit 40 % du temps de siège. En termes de données brutes, cela signifie que nous

avons à évaluer près de 3.7 millions de mots pour cette étude.

Stuart Soroka, professeur à l'Université McGill, a supervisé la collecte et la codification des données obtenues à partir des fichiers de Hansard. En utilisant un système automatisé d'analyse de contenu par l'entremise d'une méthode de recherche informatique, nous avons analysé les fichiers d'Hansard à l'aide d'une série de mots clefs que nous avons déterminés à l'avance. Cette liste, ou « dictionnaire thématique, » comprenait 870 mots clefs liés à 18 thèmes de politiques publiques différentes. Ce dictionnaire thématique a été transposé au contexte canadien par Stuart Soroka à partir du projet sur les programmes politiques ([www.policyagendas.org](http://www.policyagendas.org)).

## Les dix-huit thèmes de politiques publiques

- Autochtones
- Économie
- Criminalité
- Éducation
- Main-d'oeuvre
- Énergie
- Environnement
- Immigration
- Finances
- Agroalimentaire
- Sécurité et défense nationale
- Industrie forestière et minière
- Santé publique
- Immigration
- Participation politique
- Religion
- Politiques sociales et économiques
- Commerce
- Transports

La codification a été effectuée à partir de la version anglophone de Hansard (Hansard inclut une traduction des transcriptions en français). Il se peut qu'une telle méthode ait entraîné des problèmes de traduction. Toutefois, nous croyons avoir remédié à ce problème en employant les traductions parlementaires de haute qualité et grâce à l'éventail diversifié de mots clefs que comprend le dictionnaire thématique.

Aux fins de notre analyse, nous avons exclu toutes les remarques du Président de la Chambre des communes (et de sous-commissaire ou des sous-commissaires intérimaires) puisque ceux-ci ne participent pas à proprement dire aux débats en Chambre; ils en sont les médiateurs.

Une fois la codification complétée, Kelly Blidook, professeur à l'Université Memorial, a entamé l'analyse des données. Pour ce faire, il a calculé la fréquence à laquelle les mots clefs du dictionnaire thématique apparaissaient dans les fichiers de Hansard (obtenant ainsi un compte pour chaque mille mots mentionnés). Nous avons employé cette méthode pour estimer le temps consacré en Chambre à discuter d'un enjeu. Ainsi, nous avons pu évaluer le degré d'importance accordé à chacun des 18 enjeux de politique publique et les classer selon l'importance reçue lors de chacune des trois périodes d'étude.

## L'ÉTUDE DE L'OPINION PUBLIQUE DE SAMARA

Samara a mené trois sondages d'opinion publique pour connaître les enjeux qui préoccupent le plus les Canadiens. Ces rencontres, lesquelles ont eu lieu en français et en anglais lors de forums en ligne, ont été coordonnées en même temps que les trois périodes parlementaires de notre étude, soit mars, mai/juin et octobre.

Chaque sondage posait la question suivante : « Quel est l'enjeu politique qui vous préoccupe le plus? » Nos répondants pouvaient soit sélectionner leurs réponses à partir d'une liste préétablie, ou encore d'inscrire un enjeu de leur

choix en optant pour la catégorie « Autre ». Les réponses que nous avons obtenues grâce à cette dernière catégorie ont été ajoutées à une catégorie déjà existante si l'enjeu s'en rapprochait, ou encore regroupées pour former une nouvelle catégorie.

Le premier sondage s'est déroulé du 19 mars au 2 avril 2012. À cette occasion, Samara a communiqué avec 2287 répondants.

Le deuxième sondage s'est déroulé du 4 juin au 9 juin 2012 avec 500 répondants.

Le troisième sondage s'est déroulé du 9 octobre au 14 octobre 2012, et nous avons communiqué avec 539 répondants.

Nous avons évalué quantitativement chacune des réponses obtenues lors de ces sondages pour s'assurer que ces dernières reflétaient de manière juste la distribution de la population actuelle au Canada. Si vous souhaitez obtenir de plus amples informations sur nos sondages ou la méthodologie employée, veuillez communiquer avec Samara.

## L'INDICE DE CORRESPONDANCE

Nous avons regroupé un certain nombre des réponses obtenues en sondage pour créer des catégories d'enjeux plus larges et ainsi être en mesure de sélectionner une série de thèmes constants provenant des données d'opinion publique et des fichiers d'Hansard. À titre indicatif, les catégories de l'économie, du déficit et de la dette gouvernementale et des taxes ont été combinées pour former la catégorie unique « Économie, taxes et état fiscal du gouvernement ». Les programmes sociaux comme catégorie unique englobent toutes les réponses de sondage qui incluaient : les pensions sociales, les soins aux personnes âgées et les soins pédiatriques. Ainsi, grâce à cette méthode, nous avons pu créer des catégories pour chaque réponse obtenue lors de nos sondages qui reflètent avec exactitude les catégories de politiques publiques concernées, et ainsi déterminer l'indice de correspondance entre les deux groupes.

Pour mettre en place notre indice de correspondance, Kelly Blidook a suggéré que nous employions la corrélation de Spearman. Ainsi, nous avons pu comparer les enjeux les plus discutés en Chambre en fonction des priorités identifiées par les Canadiens. La corrélation de Spearman est une mesure permettant d'illustrer efficacement à quel point les données de deux classements différents sont corrélatives. Cette méthode s'est avérée efficace puisque le contenu de ces deux listes était similaire (ex. : les enjeux de politique publique), bien que basé sur des unités de

mesure différentes (l'appui de l'opinion publique, d'une part, et de l'autre, les mots prononcés par les députés en Chambre). Par exemple, si on notait une différence entre les résultats des indices au premier et au deuxième rang, cette différence n'avait toutefois pas une incidence sur le résultat obtenu grâce au type de calcul employé. La corrélation de Spearman génère des indices de corrélation (ex. : « indices de correspondances » aux fins du présent rapport) sur une échelle de - 1 à + 1. Nous avons converti ces indices en employant une échelle de - 100 à + 100 aux fins de notre étude. ^

# Les rapports de la démocratie de Samara

Les rapports de la démocratie de Samara ont été conçus pour accroître les connaissances politiques des Canadiens. Pour ce faire, Samara a examiné la pertinence et la véracité d'un éventail de croyances populaires portant sur la nature du système démocratique. Notre mission a été de remettre en question ces croyances grâce à la tenue d'un forum de discussion sur la vitalité de la participation politique et démocratique au Canada.

Nos rapports précédents sont disponibles en ligne gratuitement à [www.samaracanada.com/fr](http://www.samaracanada.com/fr) :

- « Les vrais désabusés : perspectives de citoyens inactifs sur la démocratie et la politique » dresse un portrait des attitudes provenant des Canadiens les moins actifs en politique.
- « Les voisinages de #cdnpoli » scrute les discussions sur le réseau social Twitter portant sur la politique canadienne.
- « Indignés et législateurs » analyse la couverture de l'actualité politique.
- « Qui est le patron? » évalue la performance des membres du Parlement.

Ces rapports font l'une des nombreuses étapes d'un projet de Samara de grande envergure, soit l'indice démocratique. Ils s'agit là d'un outil permettant d'évaluer la performance de la relation entre les citoyens et le processus politique les gouvernant.

## À PROPOS DE SAMARA

Samara est un organisme caritatif qui oeuvre à la revitalisation de la participation politique et citoyenne au Canada. Grâce à ses projets pédagogiques et de recherche, la mission de Samara est de faire le pont entre les citoyens et la politique.

Pour faire avancer ses travaux, Samara est à la tête de nombreux projets de recherche, rédige des rapports, organise des séminaires journalistiques, mène des entrevues médiatiques, participe à des congrès et contribue à l'élaboration de matériel pédagogique pour les écoles et les universités.

Les résultats obtenus dans le cadre de nos projets d'entrevues sortantes avec les anciens parlementaires et celui de nos rapports de la démocratie ont reçu une couverture médiatique à l'échelle nationale et locale. Nos études font l'objet de plusieurs éditoriaux et de nombreux décideurs politiques y font référence dans leurs écrits. Nos observations ont servi à améliorer le processus d'orientation des nouveaux députés élus en 2011. De nombreux universitaires emploient les résultats de nos études dans le cadre de leurs propres recherches. Enfin, nos projets ont été remaniés pour développer des outils pédagogiques utilisés dans les écoles secondaires et les universités partout au Canada.

Le texte et les images sont la propriété de © Samara 2013.

**Éditeur :** Samara

**Collecte des données :** Sondages d'opinion publique sous la supervision du Dr. André Turcotte de Feedback Research (résultats de recherche); les données de Hansard codifiées sous la supervision du Dr. Stuart Soroka de l'Université McGill

**Analyse des données par :** Dr. Kelly Blidook de l'Université Memorial.

**Auteurs du rapport :** Kendall Anderson, Dr. Kelly Blidook, Jane Hilderman et Alison Loat

**Traductrice :** Émilie Dionne

**Soutien à la recherche :** Laura Legault (bénévole de Samara)

**Conseillers universitaires :** L'équipe de conseillers universitaires de Samara

**Conceptrice graphique :** Emma Jenkin

**Rédacteur en chef :** Damian Tarnopolsky

**Fondateurs :** Samara est une organisation caritative qui reçoit le généreux soutien financier de donateurs et soutien en nature de la Fondation familiale MacMillan, la Fondation Ontario Trillium, la Fondation Aurea Foundation et Bennett Jones, de même que de plusieurs autres individus et fondations dont vous pouvez consulter la liste complète à <http://www.samaracanada.com/fr/notre-organisation/donateurs-et-partenaires>. Nous souhaitons remercier les personnes et les groupes qui ont contribué au succès des projets de recherche et éducatifs de Samara. Si vous souhaitez contribuer au financement de Samara, veuillez visiter [www.samaracanada.com/fr](http://www.samaracanada.com/fr) ou communiquez avec nous au 416-960-7926. ^