
Comment organiser efficacement son bureau de circonscription

par Peter MacLeod

Si le travail sur la colline du Parlement est auréolé d'un certain prestige, les activités du bureau de circonscription se déroulent loin des feux de l'actualité et des jeux de coulisse de la haute politique. Or, cette institution unique et souvent négligée non seulement contribue à donner un visage humain au gouvernement, mais elle peut aussi rapprocher la population canadienne et ses élus. Le présent article est le fruit de plus de deux ans de recherche, au cours desquels une centaine de bureaux de circonscription de tout le Canada ont fait l'objet d'une visite.

La vie politique contemporaine a ceci de curieux que l'on prête aux députés le don d'ubiquité. Avant l'avènement du transport aérien à prix modique, un député pouvait s'attendre à siéger à Ottawa, le temps d'une courte session d'hiver, pour ensuite aller passer le printemps, l'été et le début de l'automne dans sa circonscription. La vie parlementaire suivait le rythme des travaux agricoles. De nos jours cependant, à l'instar des campagnes électorales, elle reflète, d'une part, la capacité des avions de ligne d'enjamber les fuseaux horaires et, d'autre part, les attentes des administrés, pour qui la présence de leur député aux manifestations locales montre qu'il est encore un des leurs. Vu sous cet angle, un bureau de circonscription non seulement sert de base locale, mais il permet aussi au député de conserver une présence dans le comté et de se tenir au courant de ce qui se passe dans sa collectivité.

Or, bien peu de nouveaux députés se rendent compte que leur victoire va les mettre à la tête d'une sorte de petite entreprise qu'ils devront d'abord établir, puis gérer. S'ils ont des heures de bureau normales en théorie, les employés d'un député peuvent néanmoins devoir répondre à des demandes urgentes à toute heure du jour ou de la nuit. Les revenus annuels en provenance d'Ottawa dépassent facilement le quart de million de dollars, ce qui exige une tenue de livre scrupuleuse, compliquée par des règles minutieuses sur la manière dont cet argent peut être dépensé. Chaque bureau compte deux, trois et parfois quatre employés, sert

100 000 citoyens-clients et ouvre, en général, plus d'un millier de dossiers par année¹. En outre, pour répondre à la demande et demeurer personnellement au courant, de plus en plus de députés de circonscriptions éloignées ou mi-rurales, mi-urbaines, établissent des bureaux satellites pour servir de nouvelles petites villes et collectivités à représenter par suite des remaniements des limites des circonscriptions électorales.

Pourtant, malgré la complexité et l'importance croissantes du travail de ces bureaux, on s'intéresse bien peu à eux. Le bureau de circonscription est un élément relativement récent de l'infrastructure parlementaire : en 1972, grâce à une augmentation de fonds accordée sans débat, tous les députés ont pu ouvrir un bureau dans leur circonscription. Fait étonnant, l'on connaît encore bien mal l'impact et la pertinence de ce que l'on pourrait qualifier, à juste titre, de « système racinaire » du Parlement.

La plupart des bureaux de circonscription sont des lieux modestes, quand ils ne sont pas carrément miteux, et essentiellement utilitaires. Ils sont souvent installés dans d'anciennes cliniques ou d'anciennes études d'avocats. Ni modèle, ni schéma gouvernemental pour eux : il y en a de toutes les formes et de toutes les tailles, logés dans des immeubles à bureaux quelconques, coincés entre une pizzeria et un magasin à un dollar dans un mail linéaire, campés au rez-de-chaussée d'une maison ou établis dans un commerce vacant de la rue principale.

Ils sont en rapport avec le Parlement, mais sont en même temps à l'écart de l'apparat et de l'ostentation qui y règnent. Ils sont la première ligne, le point de contact, où l'on tente de remédier aux ratés de l'administration quand les programmes publics sont mal adaptés aux besoins du vrai monde et aux réalités de la vie sur le terrain.

Peter MacLeod est candidat au doctorat de la London School of Economics. En 2004-2005, il a mené la première enquête exhaustive sur les bureaux de circonscription fédéraux.



Bureau de circonscription de Peter MacKay, qui compte parmi la centaine de bureaux visités par l'auteur durant les préparatifs du projet sur les circonscriptions. (Stan Switalski, 2004)

Les employés se divisent d'emblée en deux groupes, les sédentaires et les nomades : les premiers assurent la permanence et la continuité des opérations locales et les seconds, en général de jeunes loups remplis d'ambition, ne voient dans le bureau de circonscription qu'un simple marchepied vers la vie politique à Ottawa². Les meilleurs bureaux ont à leur service des sédentaires — les gens se méfient à juste titre des seconds. Les adjoints de circonscription dévoués deviennent, au fil des ans, des sortes de sages polyvalents qui peuvent décoder n'importe quel formulaire et qui connaissent sur le bout des doigts tous les ministères et programmes, tout en étant bien au fait de l'opinion publique. Bien entendu, grâce à cette exposition constante, ils en viennent à connaître les besoins locaux dans les moindres détails. Des détails des plus personnels leur passent entre les mains ou leur arrivent aux oreilles, des difficultés d'un ancien combattant aux chances d'admission à l'université d'un récent diplômé du secondaire.

Simultanément mécanisme de soutien et porte arrière de tous les services gouvernementaux, le système de bureaux de circonscription rend des services inestimables qui ne sont pas pris en compte par les planificateurs des services publics. Pourtant, ces bureaux, qui offrent un service courtois, minutieux et efficace, pourraient donner des leçons à la fonction publique sur la manière de gagner la confiance des citoyens-clients.

En outre, comme la réforme de la fonction publique et celle des institutions démocratiques sont inextricablement liées, ou devraient l'être, il importe de se demander dans quelle mesure le système des bureaux de circonscription pourrait contribuer à combler le supposé « déficit démocratique » au Canada³. Les bureaux de circonscription qui fonctionnent bien illustrent éloquentement une vérité que devrait méditer quiconque

cherche vraiment à accroître la confiance de la population dans le gouvernement et à stimuler la participation aux institutions démocratiques : la réforme de la fonction publique et la réforme des institutions démocratiques sont, en fait, les deux faces de la même médaille civique. Par leur imbrication, elles actualisent la présence de l'État dans le quotidien, ce qu'oublie trop souvent les théoriciens de la politique et les gestionnaires des services, qui les dissocient.

De toutes les institutions politiques du pays, les bureaux de circonscription se distinguent comme une sorte d'infrastructure locale, de point de contact entre les citoyens et leurs représentants élus, d'une part, et entre les citoyens et l'État, d'autre part, durant les quelque 1 400 jours qui séparent les campagnes électorales.

Certains des premiers bureaux de circonscription, créés par des députés pleins d'initiative comme les jeunes Ed Broadbent et Flora Macdonald, étaient conçus justement dans cette optique : ils devaient, d'abord et avant, permettre de « garder le contact » et servir de lieux favorisant un échange constant sur les priorités de la population locale et les intentions du gouvernement fédéral⁴. Ce n'est que plus récemment que les fonctions de défense des intérêts et d'assistance des bureaux de circonscription ont pris de l'ampleur. Ce phénomène a pris naissance alors que les compressions budgétaires réduisaient la capacité des services de première ligne des ministères fédéraux

et que les citoyens eux-mêmes exigeaient un meilleur traitement, tout en faisant preuve d'un moins grand respect.

De nos jours, le bureau de circonscription s'efforce de concilier sept fonctions fondamentales : servir et aider les citoyens dans leurs rapports avec les ministères, intéresser la population, maintenir une présence dans la collectivité, offrir des conseils officieux sur des questions personnelles et professionnelles, agir comme médiateur ou intermédiaire, prendre le pouls de l'opinion locale et défendre les intérêts de personnes et de groupes auprès du parti et des divers ordres de gouvernement.

Ces fonctions ne sont pas toutes sur le même pied. La plupart des bureaux de circonscription fonctionnent à la demande, de sorte que si certains services sont très populaires, il reste beaucoup moins de temps à consacrer aux consultations populaires et aux autres activités. Par exemple, les bureaux de circonscriptions métropolitaines consacrent, en général, plus de 85 p. 100 de leur temps à des dossiers d'immigration. En revanche, les bureaux des régions rurales font souvent office de guichet unique pour les services publics. Une faible participation aux assemblées populaires et aux débats locaux n'incite pas les députés à innover. Ils perfectionnent plutôt leurs compétences de « réparateurs » locaux, en espérant que leurs efforts seront récompensés le jour des élections. Il n'est donc pas étonnant que de nombreux députés souhaiteraient pouvoir consacrer plus de temps à leur travail de circonscription : c'est le seul endroit où ils ont vraiment le sentiment de faire œuvre utile.

La réforme des institutions démocratiques par la base

Il reste à voir si la nouvelle législature s'intéressera suffisamment à la question pour réaliser une véritable réforme des institutions démocratiques. En effet, toute réforme électorale, parlementaire ou constitutionnelle exigera un investissement considérable de capital politique, investissement que le parti au pouvoir ne voudra peut-être pas consentir. De telles réformes de haut vol serviraient peut-être les intérêts démocratiques globaux du pays, mais il est loin d'être certain que la réforme du Sénat, l'adoption de la représentation proportionnelle ou le fait de ramener le Québec dans le giron constitutionnel produiraient le regain de confiance ou d'intérêt pour la politique dont le Canada a désespérément besoin.

Il en va autrement de la réforme des institutions démocratiques au niveau de la base. Si les systèmes électoraux sont aux théoriciens politiques ce que les cathédrales et les gratte-ciel sont aux architectes, le formulaire en triple exemplaire, la demande de renseignement et l'assemblée publique sont les outils des gens de terrain. Ce qui les intéresse, c'est l'expérience du gouvernement dans le quotidien. Pour eux, c'est par une approche participative, et pas seulement au moyen d'assemblées plus représentatives, que l'on réussira à mobiliser véritablement les citoyens et à ranimer leurs rapports avec l'État. Il s'ensuit que les réformes de haut rang ne pourront pas, à elles seules, rétablir la confiance de la population dans l'État et le gouvernement qui s'est effritée dans presque toutes les démocraties occidentales. Il est, bien sûr, louable de chercher à rendre nos assemblées législatives plus représentatives de l'opinion politique, mais nous devrions

Quelques tuyaux pour les nouveaux députés

- Choisissez un local facile d'accès, visible et invitant. Tenez compte des circuits d'autobus et des possibilités de stationnement, mais essayez aussi d'encourager les visites spontanées.
- Demandez-vous si votre bureau est suffisamment invitant. Est-ce qu'un étranger s'y sent bienvenu ou a l'impression d'être un intrus?
- Servez-vous de vos locaux pour faire connaître votre volonté de servir et vos réalisations.
- Investissez dans un affichage original, clairement visible et adapté.
- Rendez votre bureau attrayant pour les gens de toute allégeance politique. Évitez les couleurs associées aux partis politiques.
- Si possible, logez-vous au même endroit que votre homologue provincial.
- Prévoyez une série d'activités, de discussions et de manifestations spéciales tout au long de l'année.
- Veillez à ce que vos employés se sentent en sécurité. Ont-ils de bonnes lignes de vue et votre bureau comporte-t-il une sortie secondaire?
- Organisez-vous pour être prêt à agir le lendemain même des élections.
- Misez sur l'expérience plutôt que sur le politique. Un bon adjoint de circonscription possède une nature sociable, aime résoudre des problèmes et connaît sa collectivité comme le fond de sa poche.
- Faites la dépense de logiciels ou de bases de données personnalisés pour faciliter le suivi des demandes de renseignements et des dossiers.
- Constituez des conseils consultatifs et convoquez des mini-assemblées populaires régulièrement.
- Créez immédiatement un poste de stagiaire.
- Envisagez d'offrir l'usage de vos locaux aux groupes communautaires pour leurs réunions ou pour la rencontre de groupes différents.

aussi enrichir les moyens que nous possédons déjà d'approfondir et d'entretenir une conversation politique soutenue.

L'ouverture de la 39^e législature et la création de Service Canada — un organisme fédéral qui promet de rationaliser et d'améliorer la prestation des services et, peut-être, de réduire du même coup la demande dans les bureaux de circonscription — offrent une rare occasion de reconceptualiser le rôle et la pertinence du système racinaire du Parlement. Elles permettent à tout le moins aux nouveaux députés et aux députés réélus de repenser leurs activités locales.

Un parlement à la périphérie

Les bureaux de circonscription reflètent forcément les intérêts et la personnalité du député. Mais, en dehors de quelques affiches ou certificats professionnels ou honorifiques, peu de députés prennent le temps de voir à ce que leur bureau renvoie une image positive et claire de leur travail et de leur volonté de servir. Ils ne voient pas non plus à ce que celui-ci soit fonctionnellement adapté. Les employés sont nombreux à déplorer, par exemple, le manque d'espace privé où recevoir des appels téléphoniques délicats. Les citoyens soit se sentent exposés dans des bureaux pauvrement meublés, soit sont parqués dans une aire d'attente exiguë coincée entre deux classeurs.

Le bureau de circonscription a des fonctions variées et parfois incompatibles qu'il est difficile d'intégrer dans un plan d'aménagement. Catapultés à Ottawa dès la fin de la campagne électorale, les députés se contentent le plus souvent de louer en toute hâte le premier local qui réponde à des conditions minimales. Les meubles, parfois neufs, parfois hérités du député précédent, composent souvent un ensemble hétéroclite qui rappelle un peu l'allure des bureaux de campagne avec leurs piles de chaises, leurs vieilles cafetières et leur mauvais éclairage.

Pour qu'un bureau fonctionne, il doit être articulé autour d'une idée — d'une fonction dominante — et conçu en conséquence. Le bureau sera-t-il principalement un point de service? un incubateur local d'organisations et de manifestations? une vitrine sur la collectivité? une maison d'édition? un lieu de réunion ou un centre de rencontre informel? Sera-t-il enclavé ou ouvert au tout venant?

Ces choix reposent implicitement sur la façon dont le député conçoit son rôle : ses responsabilités, la stature qu'il a dans la collectivité et les rapports qu'il entretient avec elle. Par ses choix, le député communique sa vision des choses. Est-il accessible ou en retrait? Son bureau local constitue-t-il une priorité ou un mal nécessaire? A-t-il une approche formelle ou informelle dans ses rapports avec les électeurs?

Certains députés se donnent beaucoup de mal pour déjouer les idées reçues des électeurs. Au lieu d'un bureau de travail, ils optent pour deux ou trois fauteuils confortables. Ils tiennent à

ce que les gens soient accueillis dans un espace invitant et bien éclairé où on leur offre thé ou café. Ils accrochent au mur des œuvres récentes d'artiste locaux et planifient bien à l'avance des manifestations politiques et non politiques qui attireront les gens dans leur bureau. Ils meublent une salle de réunion que les groupes locaux peuvent réserver et installent des panneaux d'affichage qui mettent en relief des réalisations ou des projets de loi ou événements à venir. Ils s'efforcent de partager leurs locaux avec leur homologue provincial ou des services gouvernementaux. Bref, ils cherchent à faire de leur bureau un point de ralliement dans leur collectivité et se donnent pour priorité d'établir le dialogue avec de nouveaux groupes et particuliers.

Ces députés sont en train de changer progressivement ce que cela veut dire d'être un représentant élu; ils se voient un peu comme des entrepreneurs civiques qui se servent de leur bureau pour engendrer des idées et des allégeances nouvelles.

Ainsi, les députés les plus novateurs font mentir Pierre Trudeau, qui affirmait que, à quelques mètres du Parlement, les députés devenaient des moins-que-rien. Tous les députés, même les ministres, savent qu'une fois qu'ils quittent la Colline et rentrent dans leur circonscription, ils redeviennent leur propre patron. Ils peuvent de nouveau jouir des menus privilèges et des marques de courtoisie que l'on réserve aux personnalités locales, sans que le whip du parti ou le cabinet du chef ne viennent leur gâcher leur plaisir.

En fait, vu le mécontentement qui fermente depuis longtemps à l'arrière-ban de tous les partis, il n'est guère étonnant que cette frustration ait fini par déboucher sur un regain de vitalité dans le volet local de l'activité parlementaire. C'est une tendance subtile qui ira en s'accroissant du fait que les députés exploitent de plus en plus les technologies des communications et les médias et qu'ils font montre d'un plus grand flair stratégique dans la concrétisation d'objectifs locaux. Ce sont ces innovateurs conscients de l'importance du travail de circonscription comme facteur de légitimité et comme source d'idées qui vont le plus radicalement transformer le fonctionnement du Parlement, non pas à partir du centre, mais de plus en plus depuis la périphérie.

Notes

1. Voir Peter MacLeod, « The High Cost of Constituency Politics », *Globe and Mail*, 24 novembre 2004.
2. Peter MacLeod, *Low Road to Democratic Reform: Constituency Offices, Public Service Provision and Citizen Engagement*. Rapport au Secrétariat du renouveau démocratique, Bureau du Conseil privé, Ottawa, 2005.
3. Peter MacLeod, « La gouvernance en périphérie », *Opinion Canada*, vol. 7, n° 3 (27 janvier 2005), p. 2.
4. Bea Vongdouangchanh, « The Constituency Project », *The Hill Times*, 8 novembre 2004.