



Parliamentary
Internship Programme

Programme
de stage parlementaire

Les carrières politiques au Canada

L'importance de la politique municipale comme terrain de formation des députés fédéraux

Étienne Grand-Maison

6 Juillet 2016

Sommaire :

Les études sur les carrières politiques multiniveaux se concentrent uniquement sur les mouvements de politiciens entre le niveau provincial et fédéral. Le consensus qui en émerge est que deux types de carrières politiques existent au Canada : la carrière alternative et la carrière discrète. Pour résumer, il n'y a pas de mouvement entre les niveaux de gouvernement et la plupart des politiciens sont des amateurs. Toutefois, nous démontrons dans notre recherche que la littérature a oublié un autre cheminement de carrière important. Au Canada, plus de 20% des députés utilisent le niveau municipal comme tremplin politique vers une carrière fédérale. Avec l'aide d'entrevues effectuées avec des députés du 42^{ème} parlement, nous concluons que peu d'entre eux le font intentionnellement. Cependant, tous considèrent leur passage par la politique municipale comme un bon entraînement à la vie de député. Ils se considèrent plus prêts à faire face aux demandes de leur nouveaux rôles, se considère plus apte dans leur travail en comité et ils croient que d'avoir été élu au niveau local leur permet de mieux comprendre les impacts des politiques publiques fédérales sur les différentes communautés canadiennes.

Abstract :

Studies on multi-level political careers in Canada have tended to focus solely on the movement between provincial and federal politics. The general consensus is that Canada presents either a model of alternative or discrete career; politicians in Canada don't move between levels of government and most of them are political amateurs. However, we show that the literature ignored another important career path that exists. In Canada, more than 20 per cent of MPs follow a municipal-federal springboard model. We conducted interviews with MPs who followed that career path. We found that while they didn't deliberately use local government as a springboard to a federal career, most of them believe that their experience in municipal government was a good training for their new role in Ottawa, making them more aware of the demands of the jobs, making them better in parliament committee and helping them understand the impact of federal legislation on Canadian communities.

Table des matières

I. Introduction.....	4
II. Pourquoi faire de la recherche sur les carrières politiques.....	6
III. Revue de littérature	8
III.1 Le début de l'étude des carrières politiques et le modèle AAA	9
III.2 Remise en question du modèle unidirectionnel	10
III.3 D'une étude des mouvements à une étude longitudinale.....	12
III.4 Les carrières politiques au Canada.....	13
IV. Du municipal au fédéral : La face cachée du parlement.....	14
IV.1 Méthodologie	15
IV.2 « All politics is local » : Un portrait de la situation.....	16
IV.3 L'expérience fédéral des politiciens locaux : motivation, préparation et défis	19
V. Conclusion.....	23
VI. Bibliographie	25
VII. Annexe	26

I- Introduction

Deux façons de définir la carrière politique canadienne reviennent constamment dans la littérature en science politique : la carrière alternative et la carrière discrète. La première fait référence à l'indépendance des arènes politiques au Canada, notamment entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral. Lorsqu'un politicien commence une carrière à un de ces niveaux, il est peu probable qu'il passe à l'autre. La carrière discrète quant à elle fait référence à la courte durée des carrières parlementaires au Canada et au manque d'expérience politique qu'ont les nouveaux députés au moment de leur élection. (Docherty, 1992).

Ainsi, le politicien fédéral est normalement défini comme un amateur enchaîné ; un individu n'ayant que très peu d'expérience politique précédente à son élection et qui chambarrera que dans la législature dans laquelle il est élu en premier lieu. L'idée d'une « échelle politique », tel qu'on la retrouve aux États-Unis, où le politicien va monter en rang, de la politique locale au sénat, ne semble pas avoir sa place au Canada.

Toutefois, les études sur les cheminements de carrière politique au Canada se concentrent uniquement sur le mouvement entre les assemblées provinciales et le parlement fédéral. Peu font état des mouvements entre le niveau de gouvernement municipal et le niveau fédéral. Comme un article paru récemment le soulignait « while political careers at the federal and provincial levels have received some attention from Canadian political scientists, we know almost nothing about the local political career » (Lucas, 2015). Cette omission de la classe politique municipale par les politicologues peut s'expliquer par plusieurs raisons. En premier lieu, la politique municipale est souvent considérée comme étant une activité non professionnelle, qui ne fournit pas à celui qui la possède une expérience politique significative méritant d'être étudiée au même niveau que les carrières politiques régionales et nationales.

En deuxième lieu, même lorsqu'on considère la politique municipale comme pertinente, elle est considérée comme trop distincte de la politique fédérale, étant donné sa nature non-parlementaire. C'est ce qu'on remarque chez Docherty (2011) qui affirme que « while they may view municipal office as preparation for a national career, it is not legislative experience they are gaining. In this sense, there is little evidence for a coherent unidirectional career pattern in Canada » (p.191). Finalement, l'existence d'un biais national a fait en sorte qu'on a commencé à s'intéresser aux carrières politiques régionales que tout récemment. (Borchert & Stolz,2011). Il est fort probable que ce biais a également affecté l'étude des carrières locales.

Toutefois, il serait déraisonnable de rejeter la politique municipale sans se demander auparavant comment elle s'insère dans le continuum des carrières politiques canadiennes et comment elle influence ceux qui la possèdent et qui décident de se lancer en politique fédérale. La question que cet article pose est donc la suivante : Est-ce qu'il est pertinent d'insérer l'étude des carrières politiques locales dans le cadre de l'étude des carrières politiques au Canada ? De cette question centrale découlent de nombreuses autres questions. Est-ce qu'il existe un cheminement de carrière politique partant du municipal au fédéral, indépendant des autres cheminements de carrières identifiés précédemment dans la littérature ? Est-ce que l'expérience politique municipale forme une expérience utile pour les fonctions d'un député fédéral ? Qu'est-ce qui pousse les individus à faire le saut d'un niveau à l'autre ? Est-ce qu'il existe un processus de recrutement institutionnalisé de députés fédéraux à partir des rangs municipaux ?

L'essentiel de cet article tentera donc de répondre à ces questions. On essayera de voir s'il existe, au Canada, un cheminement de carrière politique partant du provincial au fédéral et pour lequel l'expérience acquise au premier niveau est utile rendu au dernier ? Pour ce faire, nous allons commencer par détailler dans la section II pourquoi nous considérons qu'il est important d'étudier

les carrières politiques. Dans la section III, nous allons effectuer une revue de littérature sur la recherche portant sur cheminements de carrières politiques au Canada et dans le reste des démocraties occidentales. Cette revue de littérature nous amènera à l'essentiel de notre recherche. Ainsi, après avoir brièvement décrit notre méthodologie, nous exposerons les résultats de notre étude dans la section III, premièrement en dressant un portrait des politiciens qui passent du niveau municipal au fédéral (l'ampleur du mouvement, la direction, les tendances, etc.), et deuxièmement, en exposant les conclusions de nos entrevues effectuées avec des députés du 42^{ème} parlement canadien. Finalement, nous concluons avec la section IV.

II. Pourquoi faire de la recherche sur les carrières politiques ?

Une grande partie des écrits sur les carrières politiques commencent avec cette question. Cet article n'y fera pas exception. Il est d'autant plus important de se poser cette question alors que celui-ci cherche à introduire un nouveau niveau de gouvernement dans l'étude des carrières politiques.

Cette question forme d'ailleurs l'objet de recherche d'un des articles majeurs de la littérature sur les carrières politiques (voir Hibbing, 1999). Dans cet article, Hibbing s'intéresse à la recherche qui a été faite sur les carrières politiques. Il note alors quatre motivations qui mènent à s'intéresser aux carrières politiques : (1) l'étude des législateurs (qui sont-ils ? Pourquoi décident-ils de se lancer en politique ? Comment est-ce que leurs carrières antérieures influencent-elles les décisions qu'ils prennent une fois élu ?) ; (2) l'étude d'une assemblée législative (quel est le degré d'institutionnalisation de l'assemblée ?) ; (3) l'étude d'un système sociopolitique (quelles sont les caractéristiques socioéconomiques dominantes des législateurs ? Est-ce qu'il y a un biais dans la représentation d'un certain groupe) ; (4) et la généralisation à travers différents systèmes sociopolitiques (est-ce que le salaire influence la durée de vie de la carrière politique? est-ce que

différents systèmes électoraux mènent à différentes carrières politiques et une représentation différente de divers groupe dans l'assemblée législative?).

Toutes ces motivations peuvent se résumer en un seul objectif : mieux comprendre la nature du pouvoir dans nos sociétés. Qui nous gouverne ? Comment est-ce qu'on acquiert le pouvoir politique dans une société donnée ? Est-ce que cela diffère d'un pays à un autre ?

Mais outre la nature du pouvoir dans nos sociétés, une étude des carrières politiques peut nous amener à s'intéresser à de nombreux autres sujets. Par exemple, elle peut nous permettre d'en apprendre plus sur les préférences des électeurs, à savoir s'ils préfèrent voter pour quelqu'un ayant plus d'expérience politique ou si l'expérience politique est perçue négativement, comme un symbole que quelqu'un fait partie d'une élite politique inaccessible (voir Jadot et Willocq, 2015)

Également, notamment lors de l'étude des carrières multi-niveaux, l'étude des cheminements politique peut nous en apprendre davantage sur l'imagerie politique, c'est -à dire la conceptualisation que les politiciens et la population en générale se fait sur les différents niveaux de pouvoir, notamment dans un État plurinational (voir Dodeigne, 2013b).

Plus spécifiquement, au Canada, l'étude des carrières politiques revêt d'une importance particulière étant donnée l'impression généralisée dans la science politique que le manque d'expérience politique de nos élus affecte négativement la qualité de la chambre. Par exemple, Atkinson and Docherty affirme que les universitaires étudiant le système politique canadien « are persuaded that amateurism is both a significant and an unfortunate feature of parliamentary life in Canada» (1997, p.297). Plus qu'un simple constat, l'amateurisme de la politique canadienne est considéré comme nuisant à la qualité de notre démocratie parlementaire. Comme expliqué dans Kirby (2016), « political inexperience runs the risk of inefficient representation, policy mishandling and the

creation of an unintentional principal-agent problem where moral hazard occurs not because of any sinister intent but rather as a consequence of political incompetence or poor performance». Le manqué d'expérience des politiciens canadiens et la courte durée de leur carrière les empêcheraient de développer une solidarité et une confiance mutuelle qui irait au-delà des différences partisans, nuirait à la planification à long terme (Docherty, 2012). Les raisons expliquant ceci sont multiples : le manque d'opportunités pour les députés à l'extérieur du cabinet (Atkinson et Docherty, 1992), l'absence de sièges assurés (Docherty, 2012), l'incapacité des nouveaux députés d'assouvir leur ambition à l'intérieur des institutions parlementaires (Kirby and Blidook, 2011).

Ainsi, bien qu'on pourrait contester cette conclusion, l'objectif reste tout de même de comprendre pourquoi si peu des politiciens canadiens possèdent de l'expérience politique en comparaison aux législateurs des autres démocraties occidentales et comment cela affecte la qualité de notre gouvernance.

III. Revue de littérature

L'étude des carrières politiques, particulièrement celle sur les carrières multi-niveaux, est en ébullition depuis environ une décennie. La multiplication des niveaux de gouvernements en Europe, avec l'instauration de nouveaux parlements régionaux dans plusieurs pays (Royaume-Uni, Espagne, Belgique), la professionnalisation d'assemblées régionales et la croissance en force du parlement européen en sont les grandes responsables. Alors que les études sur les carrières politiques s'étaient surtout concentrées sur les États-Unis dans les années 60 et 70 (et sur le Canada dans une moindre mesure), cette diversification des trajectoires politiques possibles en Europe, qui passent de deux (local et national) à quatre niveaux (local, régional, national et européen), a fait en sorte qu'on a remis en question plusieurs des préconceptions normalement associées aux carrières

politiques. Toutefois, avant de s'attaquer à cette importante remise en question, commençons par le début des études sur les carrières politiques.

III.1 Le début de l'étude des carrières politiques et le modèle AAA

Le livre de Schlesinger, nommée *Ambition and Politics : Political Careers in the United States*, est considéré par tous comme étant l'œuvre fondatrice de l'étude des carrières politiques. Son étude est basée sur deux postulats majeurs. Premièrement, les politiciens sont ambitieux et cherchent à accroître leur pouvoir et leur position politique. Deuxièmement, cette ambition les mène à convoiter les positions nationales, que Schlesinger conçoit comme constituant le sommet hiérarchique de l'échelle politique. De ces deux hypothèses, Schlesinger tire la conclusion suivante: « political careers do not proceed chaotically. There are patterns of movement from office to office ».

C'est ce qui a amené Borchert (2011) à développer la théorie des trois A, c'est-à-dire l'idée qu'on peut comprendre et analyser les mouvements à partir de trois facteurs principaux : Availability, Accessibility et Attractiveness (la disponibilité, l'accessibilité et l'attrait). La disponibilité fait référence aux nombres de postes pour lequel un individu est admissible (règle sur le cumul des mandats, exigences de résidence, quota de genre, etc.). L'accessibilité fait référence à la facilité de se faire élire (nombre de sièges disponibles, force du député sortant, compétitivité du système électoral) alors que l'attrait fait référence aux bénéfices que retire celui qui possède le poste (salaire, prestige, stabilité). Ce sont ces trois facteurs qui composeraient la structure d'opportunité offerte aux politiciens des différents niveaux de gouvernement et qui gouverneraient leurs actions. Ce sont ces trois facteurs et les variations dans ceux-ci entre les différentes

législatures qui expliqueraient pourquoi on observe des différences dans les mouvements de députés entre les niveaux dans différents pays.

La théorie de Schlesinger n'implique pas que tous les politiciens vont monter de niveaux ou souhaite le faire. L'ambition politique peut être discrète (carrière très courte), statique ou progressive. Toutefois, le génie de Schlesinger se trouve dans la relation intime qu'il trace entre ambition et opportunité. Cette vision forme un cadre d'analyse solide pour l'étude des carrières politiques. C'est une autre partie de la théorie de Schlesinger, soit l'idée que le « tremplin politique » est le modèle de carrière dominant dans toutes les démocraties multiniveaux, qui sera fortement remise en doute.

III.2 Remise en question du modèle unidirectionnel

Pendant plusieurs décennies, le modèle unidirectionnel, dans lequel les politiciens grimpent l'échelle politique du bas vers le haut (du municipal vers le fédéral) fut accepté comme vrai dans la plupart des pays malgré le manque de preuves empiriques de cette réalité, et ce même dans les vieilles fédérations comme l'Allemagne, l'Australie et le Canada (Dodeigne, 2013a).

Au Canada, ce mythe fut déboulonné en premier lieu par Barrie et Gibbing (1989), qui démontrèrent que « both scattered empirical evidence and extensive impressistic evidence suggests that the Canadian case is very different, that carreer mobility from provincial to national office is the exception rather than the rule. » Ce serait expliqué par la professionnalisation des carrières au niveau provincial (Moncrief, 1994), l'absence de processus institutionnel menant à des carrières multi-niveaux (Docherty, 2011) et le fort régionalisme de la politique canadienne.

De façon plus large, c'est Stolz (2003) qui démontra que le modèle classique de tremplin politique, qu'on avait élaboré en étudiant la politique américaine, n'était en réalité vrai que presque

uniquement pour cette dernière. En étudiant de façon comparative l'amplitude et la direction des mouvements entre les niveaux de gouvernement de plusieurs pays, Stolz identifia quatre types de carrières (voir fig.1) : la carrière classique, alternative, intégrée et le tremplin inversé. La carrière classique est celle à laquelle on pense intuitivement, c'est-à-dire celle par laquelle le politicien monte en rang de façon progressive. C'est le modèle dominant aux États-Unis (où 38 % des législateurs fédéraux ont de l'expérience politique régionale) et en Suisse (où 68 % des législateurs nationaux ont de l'expérience politique régionale).

La carrière alternative et la carrière intégrée forme quant à elles l'antithèse de la carrière en forme de tremplin politique. Dans le premier cas, il y a une absence quasi-complète de mouvement entre les différents niveaux de gouvernement. Le Canada et l'Australie sont souvent mentionnés comme des exemples de pays où la carrière alternative est dominante, alors que selon Stolz, respectivement 6% et 12% des députés fédéraux avaient de l'expérience régionale au début des années 2000. Dans le deuxième cas, celui de la carrière intégrée, c'est le contraire ; il y a beaucoup de mouvement entre les différents niveaux de gouvernement. Toutefois, ce mouvement n'est pas unidirectionnel ; une proportion quasi-égale de députés passent du régional au national que du national au régional. La Belgique et l'Espagne sont souvent mentionnées comme l'archétype de la carrière intégrée. Quant au tremplin inversé, il est plutôt rare. Dans ce modèle, les députés passeraient du niveau national au niveau régional, mais pas le contraire.

Figure 1. Typologie des carrières politiques multi-niveaux

	Mouvement régional → national faible	Mouvement régional → national élevé
Mouvement national → régional faible	Carrière alternative	Tremplin politique classique
Mouvement national → régional élevé	Tremplin inversé	Carrière intégrée

Source : Stolz (2003)

III.3 D'une étude des mouvements à une étude longitudinale

En démystifiant l'idée que les cheminements de carrière étaient similaires dans toutes les grandes démocraties occidentales, la littérature a fait un pas important dans les dernières décennies. Toutefois, en analysant uniquement les mouvements entre les niveaux de gouvernement et non en mettant l'accent sur le développement des carrières individuelles, la science politique a commis deux erreurs. Premièrement, en voulant étiqueter les carrières politiques dans chaque pays, on oublie qu'il est tout à fait possible que plusieurs modèles de carrière coexistent au sein d'une même région. Deuxièmement, en mettant l'accent uniquement sur les mouvements verticaux, on peut faussement conclure, lorsqu'il y a absence de mouvement, à l'existence d'un modèle de carrière alternative. Toutefois, une assemblée politique caractérisée par un renouvellement élevé, comme celle du Canada, remet en question même l'existence d'une carrière politique. Dans ce cas-ci, la carrière politique est considérée discrète. Les députés siègent un ou deux mandats et abandonnent ensuite l'exercice du pouvoir. Ce n'est donc pas que les classes politiques des assemblées nationales et régionales sont indépendantes l'une de l'autre, c'est qu'il n'existe tout simplement pas de classe politique. Ainsi, en faisant une analyse longitudinale des carrières politiques

canadiennes entre 1993 et 2012, Dodeigne (2013) remet en doute l'idée que le Canada possède un modèle de carrière alternatif. En effet, dans l'ensemble des carrières politiques au parlement fédéral et à l'assemblée nationale durant cette période, 27.2 % des carrières sont discrètes¹, soit un maigre 1% de moins que le pourcentage de carrière régionale, à 28.8%.

III.4 Les carrières politiques au Canada

Dans les deux dernières sections, nous avons mentionné que les carrières politiques au Canada avaient été caractérisées dans la littérature internationale en science politique de deux façons : ce sont soit des carrières alternatives, soit des carrières discrètes. Ces deux constats sont repris dans la science politique canadienne. Selon Docherty, “compared to other states, Canadian politicians do not follow a conventional path to any one particular office. (...) There is no institutional support for the natural uni-directional career path from municipal to federal office” (p.187-188). Les raisons expliquant ceci sont multiples : l'importante séparation entre les partis fédéraux et provinciaux, la forte appartenance régionale, l'interdiction de se présenter comme candidat fédéral lorsqu'on est membre d'une chambre provinciale.

En général, l'amateurisme des carrières politiques canadiennes et le manque de connexion entre les niveaux de gouvernement peuvent s'expliquer par ce que Samara (2010) a trouvé il y a quelques années lorsqu'ils ont effectué des entrevues avec des députés démissionnaires. Au Canada, les carrières politiques sont accidentelles ; peu de députés avaient l'ambition de devenir politiciens même quelque mois avant leur nomination, peu d'entre eux se considèrent comme des politiciens de carrière et plusieurs d'entre eux ont dû être approchés à de nombreuses reprises avant

¹ On entend ici par carrière discrète une carrière politique terminée dont la durée est de moins de deux mandats complets.

d'accepter de se lancer dans l'arène politique. Bref, pour la plupart, être député ne représentait pas l'apex de leur ambition professionnelle.

IV. Du municipal au fédéral : La face cachée du parlement

Dans la dernière section, nous avons exposé les importants progrès qu'a fait la science politique dans notre compréhension des carrières politiques dans la dernière décennie. Cependant, on peut noter deux manques majeurs dans la littérature. Premièrement, très peu d'études utilisent des techniques qualitatives pour étudier les carrières politiques. Quoique les études quantitatives ont pu nous éclairer énormément sur l'ampleur des mouvements entre niveaux de gouvernements et sur la durée des carrières politiques, plusieurs questions restent en suspens : qu'est-ce qui pousse différents individus à faire le saut d'un palier de gouvernement à l'autre ? Quelles sont les difficultés rencontrées par les nouveaux députés ? Est-ce que les députés considèrent que l'expérience acquise préalablement à un autre niveau de gouvernement est utile dans leur nouveau rôle ?

Deuxièmement, l'autre manque dans la littérature est l'absence quasi-complète d'analyse des mouvements entre le niveau municipal et les autres niveaux de gouvernement, particulièrement le niveau fédéral. Pourtant, toutes les questions qu'on se pose sur les mouvements entre le niveau provincial et fédéral mérite d'être posé pour ceux entre le municipal et fédéral. Est-ce qu'il existe un cheminement de carrière politique au Canada menant du niveau municipal au niveau fédéral ? Quelle est son importance ? Quelle est la direction du mouvement entre les deux niveaux ? Peut-on vraiment parler d'une « carrière politique » municipale-fédérale ? Est-ce que l'expérience acquis au municipal est utile une fois rendu au fédéral ? Quelles sont les motivations derrière ce mouvement ?

Cet article tentera de combler ce manque dans la littérature en se posant ces questions et il tentera de le faire en deux parties. Premièrement, nous quantifierons le mouvement de politiciens qui existe entre le niveau local et fédéral. On dressera donc un portrait des députés qui font le saut entre les deux niveaux et nous définirons la nature de ce mouvement. En deuxième lieu, à l'aide de méthodes qualitatives, on tentera d'explorer comment l'expérience municipale de ces députés affecte leur travail comme député au parlement fédéral.

IV.1 Méthodologie

Notre analyse se fera en deux temps et reposera sur deux sources d'informations différentes. La première partie de notre analyse utilisera les données de la bibliothèque du parlement² pour dresser un portrait historique et actuel de la relation qu'entretiennent plusieurs députés fédéraux avec le niveau municipal. Le site de la bibliothèque du parlement répertorie l'expérience municipale et provinciale de tous les députés ayant siégé au Parlement du Canada, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à leurs années de services au Parlement. Ce faisant, nous avons calculé le nombre de députés ayant de l'expérience municipale pour chaque parlement dans l'histoire du Canada et nous avons quantifié le mouvement des politiciens entre le niveau municipal et fédéral.

La deuxième partie de notre analyse se concentrera sur les informations provenant de quatorze entrevues semi-structurées qui ont été effectuées avec des députés du 42^{ème} parlement canadien, précédemment élus au niveau municipal, que ce soit comme maire, comme conseiller municipal ou les deux. Les entrevues se sont déroulées du 6 au 15 juin 2016 et furent d'une durée approximative de 25 minutes. Notre échantillon contient des membres des trois partis politiques

² <http://www.lop.parl.gc.ca/ParlInfo/Lists/MunicipalExperience.aspx?Language=F&Menu=HOC-Politic&Chamber=03d93c58-f843-49b3-9653-84275c23f3fb>

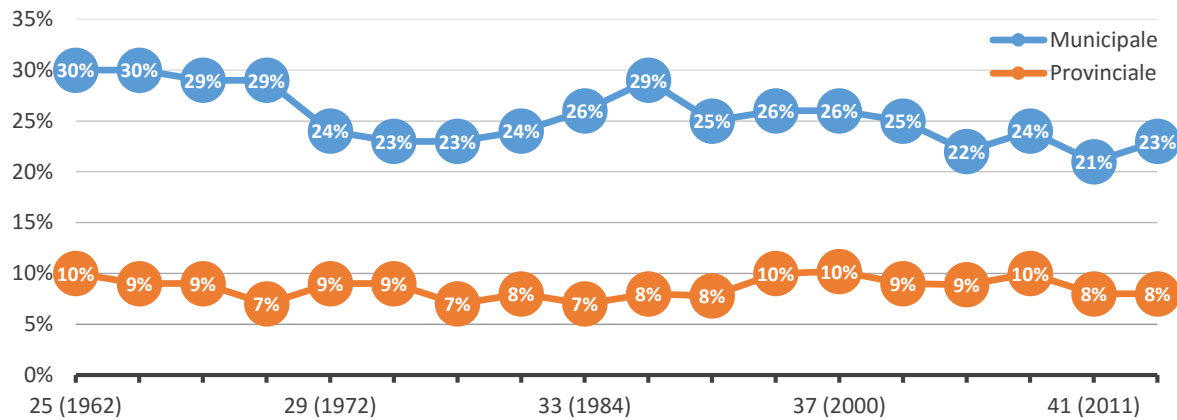
majeurs au Canada, qui furent maire ou conseiller de ville allant de 5000 habitants à plus d'un demi-million d'habitants. La grille de question utilisée lors de ces entrevues se trouve en annexe. Une grille d'analyse a été développée pour répertorier les réponses qui sont revenues le plus souvent, nous permettant ainsi de tirer des conclusions sur les expériences qu'ont en commun les différents députés fédéraux possédant de l'expérience municipale.

IV.2 « All politics is local » : Qui va au parlement du Canada ?

Peu d'études ont analysé de façon approfondie les mouvements de députés entre les différents niveaux de gouvernement au Canada. On a dû attendre Barrie et Gibbins (1989) pour avoir une première analyse de ces mouvements.

Comme on peut le constater dans la **figure 2**, quoique le nombre de députés possédant une expérience provinciale est significatif, la proportion de députés élus précédemment au niveau municipal est beaucoup plus élevée. En effet, si on se concentre uniquement sur la période allant de 1962 à 2015, on peut noter que parlement après parlement, presque trois fois plus de députés ont de l'expérience municipale comparée à ceux ayant l'expérience provinciale. C'est un fait important à noter pour répondre à notre question de recherche. Ainsi, sans pouvoir conclure qu'il existe un cheminement de carrière politique clair menant du niveau municipal au niveau fédéral, on peut facilement conclure que les députés ayant de l'expérience municipale forment un contingent majeur des élus qui vont à Ottawa. Ainsi, si on considère qu'il est pertinent d'étudier les députés fédéraux ayant de l'expérience provinciale, il semble logique qu'avec l'ampleur du mouvement entre le municipal et fédéral, on devrait également s'intéresser à cet autre mouvement.

Figure 2. Pourcentage des député(e)s possédants de l'expérience politique à un autre niveau de gouvernement précédemment à leur élection comme député fédéral, 1867-1962



Source : Bibliothèque du Parlement

On notera qu'il semble avoir eu un léger déclin dans la proportion de députés possédant une expérience municipale antérieure à leur élection. Quoiqu'il soit difficile d'expliquer ce déclin, il est tout de même assez marqué, alors qu'environ 30% des députés en 1962 avaient été élu au municipal avant d'être élu au fédéral, contre seulement 23% lors de l'élection de 2015.³

De plus, s'il ne semble pas y avoir de direction précise pour les mouvements de politiciens entre les arènes provinciales et le fédéral, ce n'est clairement pas le cas entre le municipal et le fédéral, comme le démontre le **tableau 1**. Ici, le ratio centrifuge mesure le nombre de députés du parlement canadien qui proviennent du monde municipal, alors que le ratio centripète mesure le nombre de députés fédéraux qui se sont lancés en politique municipale à la suite de leur carrière nationale. Comme on peut le constater, nous faisons clairement face à un modèle de carrière

³ Cette tendance décroissante semble dépasser la période illustrée ci-dessus. Lors du 6^{ème} parlement du Canada, plus de 50% des députés possédaient de l'expérience municipale et plus de 30% de l'expérience provinciale. Toutefois, dû au cumul des mandats qui était courant au début du 20^{ème} et aux changements importants qui se sont passés dans notre système politique, nous avons cru plus judicieux de simplement présenter les données pour les 50 dernières années. Toutefois, un graphique montrant le pourcentage des députés possédants de l'expérience politique à un autre niveau de gouvernement pour la période allant de 1867 à 1962 se trouve en annexe de ce travail.

unidirectionnel, ou le mouvement se fait en grande majorité du municipal au fédéral et non le contraire.

Tableau 1. Ratio des mouvements municipal-fédéral

Parlement	Ratio centripète	Ratio centrifuge
25 ^{ème} (1962)	3%	30%
26 ^{ème} (1963)	4%	30%
27 ^{ème} (1966)	4%	29%
28 ^{ème} (1968)	5%	29%
29 ^{ème} (1972)	8%	24%
30 ^{ème} (1974)	6%	23%
31 ^{ème} (1979)	8%	23%
32 ^{ème} (1979)	8%	24%
33 ^{ème} (1984)	7%	26%
34 ^{ème} (1988)	6%	29%
35 ^{ème} (1993)	5%	25%
36 ^{ème} (1997)	4%	26%
37 ^{ème} (2000)	5%	26%
38 ^{ème} (2004)	4%	25%
39 ^{ème} (2005)	5%	22%
40 ^{ème} (2008)	2%	24%

Une autre variable nous permet de constater qu'il serait déraisonnable d'ignorer les mouvements de politiciens qui existent entre les assemblées municipales et le parlement canadien : la durée moyenne des carrières municipales de ces députés. En moyenne, les députés du 42^{ème} parlement canadien ayant de l'expérience municipale ont servi pendant 8 ans à ce niveau. En comparaison, ceux provenant de la sphère provinciale avaient en moyenne de 9,5 ans de service à ce niveau. De plus, pour plus de 60% d'entre eux, leur élection au niveau fédéral a suivi directement leur mandat en politique municipale. En d'autres mots, ce sont des politiciens expérimentés et il n'y a pas eu de pause entre leur carrière politique locale et leur carrière

nationale.⁴

⁴ Ce pourcentage a été calculé en comptabilisant le nombre de députés pour qui la période entre leur résignation au niveau municipal et leur élection au niveau fédéral était de moins d'un an.

Ainsi, même si des auteurs comme Doherty affirme que “it is not legislative experience they are gaining”, on ne peut pas nier qu’il s’agit tout de même d’une expérience politique considérable que ces nouveaux députés possèdent. Un des objectifs de notre prochaine section sera justement de se questionner à savoir si celle-ci est utile une fois qu’ils deviennent des députés fédéraux. Toutefois, avant de passer à cette section, nous noterons que des tableaux montrant la distribution par parti des députés possédant de l’expérience municipale, la distribution par province et par genre se retrouve en annexe de ce document. Quoique la distribution par parti ou celle par provinces ne semble pas particulièrement surprenante, il est intéressant de noter est que la proportion de femmes députées possédant de l’expérience municipale est inférieure au nombre de femmes élues au parlement, à 22%. Toutefois, il est fort possible que cela soit causé par le faible nombre de femmes présentes en politique municipale, où seulement 16 % et 26% des maires et des conseillères sont des femmes (FCM, 2015).

III.3 L’expérience fédérale des politiciens locaux : motivation, préparation et défis

Dans la dernière section, nous avons démontré que les députés possédants de l’expérience municipale constituaient un important groupe de politicien, qu’ils possédaient déjà une expérience politique importante lors de leur arrivée à Ottawa et que le mouvement s’effectuait surtout du municipal vers le fédéral. Toutefois, ce sont là des conditions nécessaires mais non suffisantes pour affirmer qu’il existe un cheminement de carrière politique au menant du niveau local au fédéral au Canada. Pour affirmer cela, on doit d’abord s’interroger sur les motivations qui poussent ses politiciens à faire le saut, sur l’utilité de leur expérience au niveau local dans leurs fonctions de député fédéral et sur les défis et difficultés qu’ils font face dans leur nouvelle position. C’est ce que cette section se concentrera à faire.

Le premier constat qui ressort des entrevues que nous avons réalisées n'a rien d'original. Comme Samara (2010) l'a constaté dans leurs entrevues de départs, pour tous les députés que nous avons rencontrés, leur élection comme député fédéral est le résultat d'un heureux concours de circonstances plutôt que le résultat d'un parcours finement planifié.

Aucun des députés rencontrés n'a affirmé être rentré en politique municipale dans l'objectif d'un jour être élu au niveau fédéral. Même si quelques-uns d'entre eux avaient de l'expérience partisane à l'intérieur d'un parti fédéral, on ne peut pas dire qu'ils ont utilisé la politique municipale comme tremplin politique vers une carrière fédérale. En fait, pour la plupart d'entre eux, même leur entrée en politique municipale semble être le résultat d'un concours de circonstances. Tout comme dans le rapport de Samara, presque tous ne se considèrent pas comme des politiciens de carrière et s'ils le font, ils ne considèrent pas la chose comme un problème et ne se considèrent pas comme des « insiders » de la politique. De plus, leurs motivations pour leur entrée en politique fédérale sont également semblables à celles énoncées dans le rapport de Samara : frustration avec le gouvernement en place et le député actuel, désir de changer certaines politiques publiques, incapacité d'avancer certains enjeux dans leur position actuelle. Bref, que ce soit pour leur entrée en politique municipale que pour leur entrée en politique fédérale, celles-ci est souvent dû au fait qu'ils ont été approchés et que les circonstances étaient favorables.

Toutefois, une des conclusions intéressantes qu'on peut tirer de nos entrevues et qui se distinguent des conclusions du rapport de Samara est que même si les nouveaux députés rencontrés considéraient les liens qu'ils avaient tissés avec leur municipalité comme importants, ils ne voyaient pas leur carrière fédérale comme une simple continuité de leur travail au niveau municipal. Loin de vouloir simplement aller défendre leur communauté au fédéral, ces députés souhaitent participer aux discussions nationales. Par exemple, sur les quatorze députés rencontrés, un seul a

affirmé s'être lancé en politique fédérale strictement pour pouvoir faire avancer les intérêts de sa ville. Pour la grande majorité, c'était le désir de toucher à de nouveaux enjeux ayant une portée plus grande que leur simple communauté qui les a poussé à faire le saut. Par exemple, plusieurs ont mentionné avoir été abordés par des partis politiques au provincial mais on dit avoir fait le saut en politique fédérale parce qu'ils considéraient la politique provinciale comme trop proche de la politique municipale. Ainsi, comme plusieurs l'ont mentionné, on voulait « aller là où se trouve le véritable pouvoir » et on voulait travailler sur les grands enjeux nationaux.

Même si leur arrivée en politique fédérale n'était pas nécessairement prévue de longue date, cela ne veut pas dire que les députés élus précédemment au niveau local n'arrivent pas à Ottawa avec un bagage d'expérience qui les distingue de leurs collègues qui sont des novices de la politique.

Évidemment, les observations présentées ici sont de nature subjective. Toutefois, il est intéressant de noter que plusieurs députés considèrent leur expérience municipale comme très utile dans leur rôle de député fédéral. De façon générale, et selon ce qu'ont exprimé les députés, on peut conclure que les députés arrivant du milieu municipal sont mieux préparés de 5 facettes différentes.

Les deux premières ne sont pas vraiment étonnantes. En premier lieu, la plupart des députés ont affirmé qu'« un politicien, c'est un politicien » ou que « la politique est un processus » et que celui-ci ne change pas du gouvernement municipal au gouvernement fédéral. Ainsi, la politique municipale nous apprend à communiquer avec les différents intervenants de son milieu, à comprendre les préoccupations de ces concitoyens et à être à l'écoute de sa communauté. Selon les députés rencontrés, ce sont des habiletés qui s'apprennent et qui, sans aucun doute, sont utiles dans leur nouveau rôle de député. En deuxième lieu, plusieurs députés ont également mentionné l'utilité des connexions locales qui ont été forgées lors de leurs années de services comme conseiller ou maire. Il est intéressant de noter que par connexion locale, les députés n'entendaient pas

simplement la connaissance des différents intervenants dans leur circonscription, mais également une compréhension accrue de comment les politiques publiques conçues au fédéral affectent les municipalités. Ainsi, plusieurs députés ont mentionné certains projets de loi fédéral précis et comment ils affectaient les actions des municipalités de leurs régions. Bref, ils considéraient que leur expérience municipale les aidait à mieux concevoir les lois fédérales et leurs conséquences pour les autres niveaux de gouvernements.

Des entrevues effectuées, on peut tirer trois autres conclusions sur l'utilité de l'expérience municipale sur le travail d'un député et qui sont moins prévisibles que les deux premières. En premier lieu, plusieurs députés ont affirmé que leur expérience dans les assemblées municipales fait en sorte qu'ils ont plus de facilité à naviguer à travers le travail en comité parlementaire. Étant donné qu'il s'agit d'une partie importante du travail de député, c'est une conclusion fort intéressante. Plusieurs ont mentionné qu'il était plus facile pour eux de comprendre les règles entourant le fonctionnement des comités, de comprendre comment se préparer pour les comités et que le travail municipal les avait habitués à la recherche le consensus. En deuxième lieu, plusieurs ont également mentionné que leur expérience municipale facilitait leur compréhension des mesures budgétaires. C'est particulièrement le cas pour les anciens maires. Finalement, plusieurs ont mentionné que l'expérience de conseiller municipal ou de maire leur avait permis de mieux comprendre les demandes de l'emploi de députés. Avant même de se lancer en politique fédérale, ils comprenaient comment la politique pouvait être éreintante et les responsabilités qui les attendaient une fois de retour dans leur circonscription.

Cependant, ce n'est pas comme si la transition entre le niveau municipal et le parlement fédéral s'était fait sans heurt pour ceux qui possèdent de l'expérience politique locale. Parmi les difficultés rencontrées, plusieurs ont mentionné la partisanerie qu'on retrouve au parlement fédéral,

une facette qui selon eux, était quasi-absente des assemblés municipales dans lesquelles ils travaillent. Plusieurs ont également mentionné la lenteur et la complexité du processus législatif a, ainsi que la difficulté de laisser sa marque. Ceci semble ressortir surtout chez les anciens maires.

Avant de conclure, il est important de noter que plusieurs députés ont mentionné que s'ils avaient eu à abandonner leur poste au niveau municipal pour devenir candidats à l'élection fédérale, ils auraient probablement décidé de ne pas poser leur candidature. C'est une observation intéressante, notamment lorsqu'on l'analyse dans le cadre du modèle AAA (dans ce cas-ci, cette interdiction affecterait l'accessibilité des postes politiques au niveau fédéral). Il est possible de croire qu'une interdiction de se présenter comme candidat dans une élection fédérale en étant élu dans un gouvernement municipal diminuerait le nombre de conseillers municipaux ou de maire qui tenteraient leur chance en politique fédérale. Dans le cas contraire, il serait intéressant de se questionner sur l'utilité d'imposer cette interdiction pour les députés des assemblées provinciales, surtout lorsqu'on se rappelle la proportion largement inférieure de députés fédéraux ayant de l'expérience provinciale comparée à celle ayant de l'expérience municipale.

IV. Conclusion

Nous avons mentionné au début de ce rapport de recherche que l'amateurisme était perçu par la science politique canadienne comme une caractéristique dominante de la Chambre des communes. Cet article a démontré qu'elle l'était moins que ce qui est normalement présumé. Il existe en fait au parlement canadien un important contingent de députés ignorés par la science politique canadienne, qui possèdent une expérience politique significative qui leur sert dans l'exercice de leur fonction de député fédéral. Ainsi, il est possible d'affirmer qu'il existe, au Canada, un cheminement de carrière unidirectionnel menant du niveau municipal au niveau fédéral.

Cette recherche était un premier pas dans un terrain inconnu. Que ce soit au Canada ou à l'international, pratiquement aucune étude n'existe sur le mouvement des politiciens du niveau local au niveau national. Cette étude a démontré l'importance de ce mouvement et de quelles façons l'expérience politique acquise au niveau local est utile pour les élus dans leurs fonctions nationales. Toutefois, loin de répondre à toutes les questions qu'on peut se poser sur ce sujet, cette recherche au contraire ouvre la porte à de nouvelles questions. Est-ce que les politiciens provenant du monde municipal ont plus de chance d'être sélectionnés au cabinet ? Est-ce qu'ils ont plus de succès électoral que ceux ne possédant aucune expérience ? Est-ce que les maires, qui sont habitués à avoir un grand contrôle sur les travaux de leur assemblée, sont plus susceptibles de quitter le parlement volontairement à cause de leurs attentes trop élevées ? Finalement, les conclusions de notre étude étaient basées sur les opinions des différents députés que nous avons rencontrés. Il serait intéressant de pouvoir tester empiriquement si effectivement, ceux-ci sont plus efficaces dans leur travail de comité, dans leur compréhension du travail de député et dans leur travail en circonscription. Également, il serait plus que pertinent de pouvoir regarder si, dans leurs actions au parlement, les députés provenant du monde municipal ont une approche différente au monde parlementaire que ceux qui n'ont pas cette expérience.

Tout de même, cette recherche a mis en lumière une facette cachée de notre parlement, soit l'existence d'une classe politique professionnelle et entraînée qu'on tend à oublier. Même si la marche est haute vers les lignes majeures, ce serait faux de penser que tous les politiciens proviennent de lignes amateurs. Pour une bonne partie d'entre eux, l'entrée en politique passe par les lignes mineures. Reste à savoir s'ils peuvent vraiment frapper la balle avec plus de force que leurs collègues inexpérimentés, ou s'il s'agit simplement d'une impression.

V. Bibliographie

- ATKINSON, M., et David DOCHERTY, (1992). «Moving Right along: The Roots of Amateurism in the Canadian House of Commons». *Revue Canadienne De Science Politique*, 25(2), p. 295-318.
- BARRIE, Doreen et Roger GIBBINGS (1989) « Parliamentary Careers in the Canadian Federal State ». *Revue canadienne de science politique*. Vol. 22, No. 1, p. 137-145
- BORCHERT, Jean & Klaus STOLZ (2011) «Introduction: Political Careers in Multilevel Systems». *Regional & Federal Studies*, vol.21, no.2 p. 107-115,
- DODEIGNE, Jérémy (2013a). «‘Changer de microscope’ : Vers une analyse longitudinale des carrières politiques dans les systèmes multi-niveaux». *Travail en cours présenté au 5ème congrès du réseau des associations francophones de science politique*
- DODEIGNE, Jérémy (2013b). «Regionalism Does Matter but Nationalism Prevails. A Comparative Analysis of Career Patterns in Western Multi-Level Democracies». Working paper,
- DOCHERTY, David. (2011) «The Canadian Political Career Structure: From Stability To Free». *Regional & Federal Studies* 21.2 : p. 185-203.
- FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS (2015) - *Statistiques municipales : Données sur les représentants élus ventilées selon le sexe*, http://www.fcm.ca/Documents/reports/Women/2015-05-01_FCM_gender_stats_FR.pdf
- HIBBING, John R. (1999) «Legislative Careers: Why And How We Should Study Them». *Legislative Studies Quarterly* 24.2 : 149.
- JAHN Stefan and Michael EDINGER- «Making Sense of Multi-Level Parliamentary Careers: An Introduction» dans *livre*
- JADOT, Clément et Simon WILLOCQ (2015) «Mirror Mirror Tell Me, who is the Most Popular? Assessing Preferences for Political Representatives in a Multi-Level Democracy: The Case of Belgium », *Travail en cours*
- KERBY, Matthew and K. BLIDOOK (2011). «It's Not You, It's Me: Determinants of Voluntary Legislative Turnover In Canada». *Legislative Studies Quarterly* 36.4: 621-643.
- KERBY, Matthew (2016, En presse). «The patterns and effects of subnational political experience on federal level career paths in Canada: 1957-2011». *Revue Internationale de Politique Comparée*
- LUCAS, John (2015). «Local governance and the local political career in Canada: A sample dataset» *Canadian Public Administration*, Vol. 58, no 4m p. 605–617

- MATTHEWS, Donald R. «Legislative Recruitment and Legislative Careers». *Legislative Studies Quarterly* 9.4 (1984): 547.
- MESERVE, Stephen A., Daniel PEMSTEIN, and William T. BERNHARD (2009). «Political Ambition and Legislative Behavior In The European Parliament». *The Journal of Politics*, vol 71, no 3, p. 1015-1032.
- SAMARA (2010). *The accidental citizen? The first of a series exploring political leadership in Canada*. [Toronto, Ont.]: Samara.
- SCARROW, Susan E. (1997) «Political Career Paths and The European Parliament». *Legislative Studies Quarterly*, vol.22, no 2, p. 253.-265
- STOLZ, Klaus (2003). «Moving Up, Moving Down: Political Careers Across Territorial Levels. *European Journal of Political Research*, vol.42, no. 2, p. 223-248.
- SCHLESINGER, Joseph A. (1966). *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago : Rand McNally & Company

VII. Annexe

Annexe Ia. Grille d'entrevue

Pour les prochaines minutes, j'aimerais vous entendre sur votre expérience en politique municipale et fédérale.

Motivation et recrutement :

1. Pourriez-vous me dire ce qui vous a motivé à vous lancer en politique fédérale. (Insister sur : le recrutement, la frustration au niveau municipal)? Avez-vous été approché / recruté par un parti? Les enjeux fédéraux et municipaux sont assez différents. Qu'est-ce qui vous a poussé à passer d'un monde à l'autre, malgré ces différences ?

2. Avant de devenir un maire / conseiller, aviez-vous l'intention d'un jour être candidat à une élection fédérale ?

3. Des études montrent que de nombreux députés sont mal à l'aise avec l'ambition qui est souvent associée à la politique. Quand vous avez décidé de passer d'un niveau de gouvernement à l'autre, avez-vous peur que les gens vous étiquettent comme un politicien ambitieux ? Comment le saut a-t-il été perçu dans votre entourage politique ?

Utilité de l'expérience et de la transition

1. Vous êtes un député depuis maintenant XX mois /ans. Diriez-vous que votre expérience au niveau municipal est utile dans vos nouvelles fonctions de député fédéral ? De quelle façon ? Pourriez-vous me donner des exemples ?

2. Pensez-vous que, en raison de votre expérience en politique municipale, votre approche au parlement est différente de celle des autres députés qui ne possèdent pas d'expérience politique antérieure ? De quelle façon ? Pourriez-vous me donner des exemples ?

3. Pourriez-vous dire que votre expérience en tant que politicien local contribue en une quelconque façon à votre transition en tant que député fédéral ? Si oui, de quelle manière ?

Se lancer comme candidat municipal (obstacles)

1. Juste avant et pendant l'élection, étiez-vous toujours en poste en tant que conseiller municipal / maire? Avez-vous dû renoncer à votre position afin de briguer un siège fédéral ?

2. Pourriez-vous dire que l'assurance d'avoir encore un siège à rendre votre décision de se présenter comme candidat fédéral plus facile ? Auriez-vous été candidat si vous aviez eu à démissionner en tant que conseiller/maire?

Annexe 1b. Interview Schedule

For the next few moments, I would like to hear about your experience in both federal and municipal politics.

Motivation and Recruitment:

1. Can you tell me what motivated you to become involved in federal politics. What made you decide to move from one level to the other? (probe: recruitment, frustration at the municipal level)? Were you recruited by someone?
2. Before you became a mayor/councilor, did you have any intention to one day run as a candidate in a federal election? At the time, were you considering local politics as a stepping stone for a possible future career in federal politics? Did somebody encourage you to run as a local politician in order to later become a federal MP. Are you aware of a practice like this?
3. Studies show that many MPs are uncomfortable with the ambition that is often associated with politics. When you decided to move from one level of government to the other, did you fear that people would label you as an ambitious politician? How was the move seen in your political entourage?

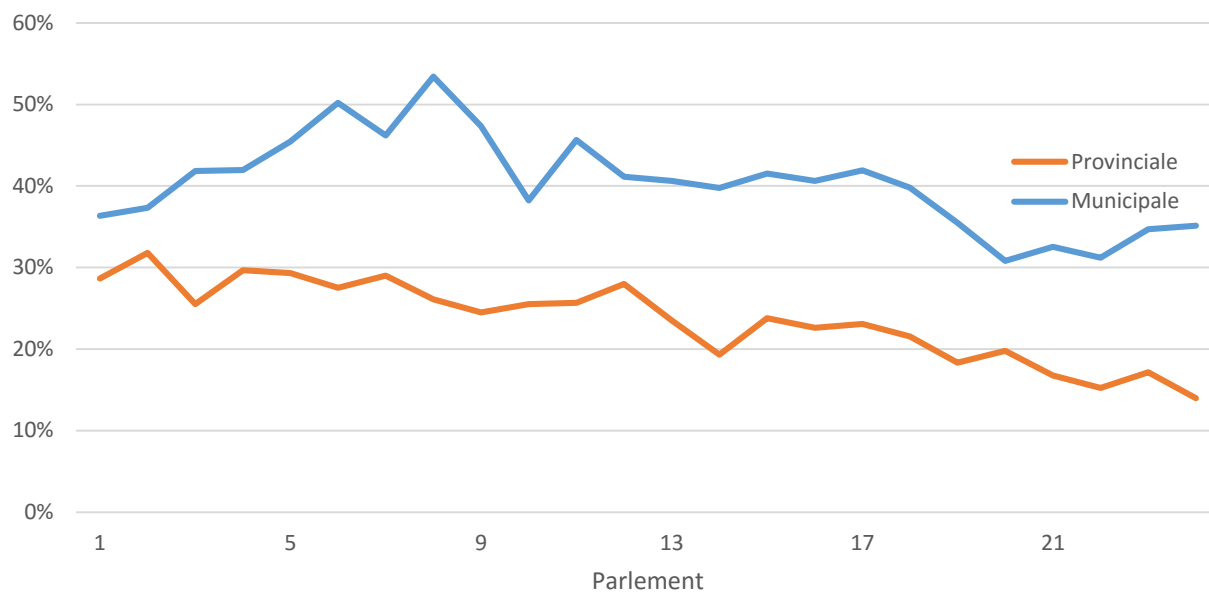
Usefulness of experience and transition

1. You have been an MP now for X months/year. Would you say that your experience at the municipal level is useful in your new life as a federal MP? How?
2. Do you think that, due to your municipal experience, your approach to politics and the many different issues in parliament is different from the other members who do not have any previous political experience?
3. Would you say that your previous experience as a local politician is helping in any way your transition as a federal MP? If yes, in what way?

Running as a municipal candidate (obstacles)

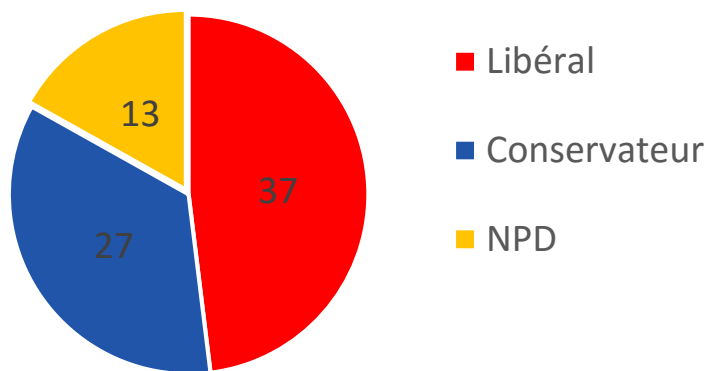
1. Right before and during the election, were you holding a political position? Did you have to give up your position in order to run for a federal seat?
2. Would you say that the insurance of still having a seat to hold off to made your decision to run as a federal candidate easier? Would you still have done it if you had to resign from your local position?

Tableau en annexe 1 – Pourcentage des député(e)s fédéraux possédant de l’expérience politique à un autre niveau de gouvernement, 1867 à 1960⁵



Source : Bibliothèque du Parlement

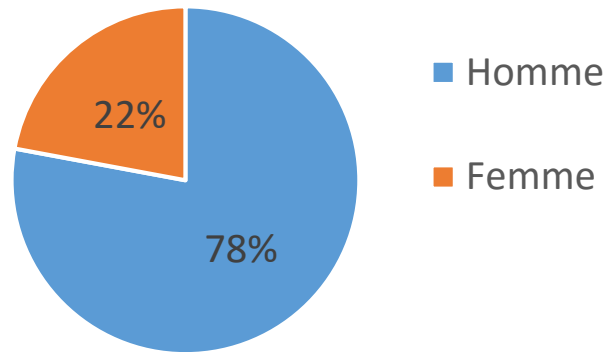
Tableau en annexe 2 – Député(e)s possédant de l’expérience municipale par parti politique, 42^{ème} parlement du Canada



Source : Bibliothèque du Parlement

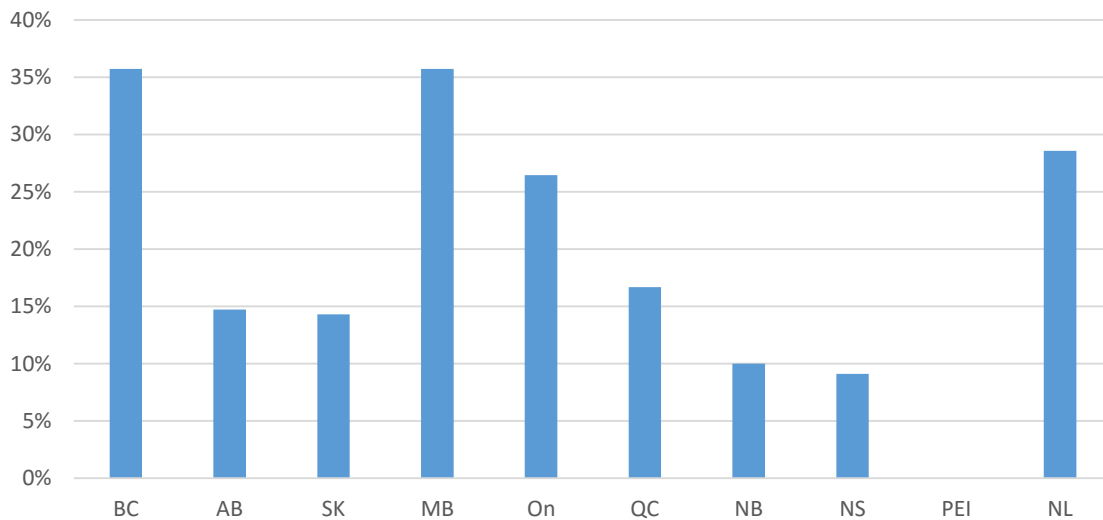
⁵ Il faut faire attention ici. Le tableau présente la proportion des député(e)s fédéraux possédant de l’expérience politique à un autre niveau de gouvernement, sans tenir en compte si cette expérience est antérieure ou postérieure à leurs années de services au parlement canadien. On ne peut donc pas directement comparer ces pourcentages à ceux que l’on retrouve à la figure 1 de la page XX.

Tableau en annexe 3 – Député(e)s possédant de l'expérience municipale, par genre, 42ème parlement du Canada



Source : Bibliothèque du Parlement

Tableau en annexe 4 – Pourcentage des député(e)s fédéraux possédant de l'expérience municipale, par province, 42ème parlement du Canada



Source : Bibliothèque du Parlement