
Service de recherche pour les comités parlementaires

par Hugh Finsten

Depuis le milieu des années 70, les responsabilités des comités parlementaires se sont beaucoup accrues et, par voie de conséquence, le rôle du personnel à leur service s'est considérablement développé. En 1974, le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement affectait du personnel à neuf comités permanents et spéciaux; à l'heure actuelle, il sert 32 comités permanents (et douze sous-comités) des deux chambres, ainsi que des comités spéciaux. Seuls quelques comités des deux chambres ne font pas appel aux services du personnel du Service de recherche. Presque tous nos professionnels, qui sont 60 en tout, sont affectés en permanence à au moins un comité, soit à titre individuel, soit au sein d'une équipe pluridisciplinaire de deux ou trois membres. À l'occasion, ils travaillent en collaboration avec les consultants engagés par les comités. Dans ce document, nous examinons le rôle du Service de recherche dans le cadre général de la structure des comités parlementaires.

À l'origine, les comités permanents de la Chambre des communes ne s'occupaient que des questions dont ils étaient chargés par la Chambre. En 1968, ils ont été autorisés d'office à examiner les budgets des dépenses des ministères, et la plupart des projets de loi leur étaient soumis après la deuxième lecture en Chambre pour une étude article par article. Dans les années 80, à la suite de plusieurs rapports de comités parlementaires sur la réforme du Parlement, axés notamment sur la valorisation du rôle du simple député, les pouvoirs des comités se sont beaucoup accrus. Le nombre des membres a été limité (de 10 à 15) pour permettre une meilleure concentration, une certaine permanence des membres et l'acquisition d'une expertise. Les comités ont été autorisés à entreprendre des enquêtes de leur propre initiative sur des questions de leur ressort et ils peuvent exiger du gouvernement une réponse officielle à leurs rapports. Ils sont dotés de budgets et peuvent recruter du personnel.

Les comités sont aujourd'hui relativement libres d'entreprendre des études de leur propre initiative et de se

réunir à leur gré, sans toujours dépendre d'une décision du gouvernement. Les sous-comités sont devenus courants, ce qui permet l'étude simultanée de plusieurs questions. De récentes réformes permettent le renvoi aux comités d'un projet de loi avant la deuxième lecture, ce qui signifie qu'ils peuvent apporter des changements importants aux mesures législatives du gouvernement. Une disposition connexe autorise les comités à élaborer des projets de loi, mais il n'en a presque pas été fait usage jusqu'ici.

D'autres changements récents concernent l'examen en comité des budgets et des plans de dépenses des ministères. Les comités sont désormais autorisés à faire rapport sur les plans de dépenses et les priorités des ministères pour les années à venir. Chaque année, au mois de mai, les ministères soumettent leurs plans, sous la forme de «Perspectives sur les priorités et les dépenses liées aux programmes», dans lesquels ils «exposent les stratégies à suivre pour s'adapter à la situation fiscale et à l'orientation indiquée, et pour atteindre les principaux objectifs» de l'ensemble des services. Les comités ont ainsi l'occasion de proposer des changements à l'automne, avant que le budget des dépenses de l'année suivante ne soit définitif. Ces nouveaux documents donnent des indications sur le rendement des programmes. En outre, le Comité des

Hugh Finsten est Directeur général au Service de recherche à la Bibliothèque du Parlement.

finances peut tenir des consultations pré-budgétaires dans le but de faire des propositions au ministre des Finances au sujet du budget annuel.

Au Sénat, les comités préparent des projets de loi, étudient des questions d'intérêt public et examinent le budget du gouvernement. Un comité sénatorial peut étudier un projet de loi qui a été déposé à la Chambre des communes mais n'a pas encore été envoyé au Sénat (examen préalable). Pour entreprendre leurs travaux, la plupart des comités doivent y être autorisés par un ordre de renvoi du Sénat. Les comités sénatoriaux comptent habituellement douze membres, plus le leader du gouvernement et le leader de l'opposition au Sénat (ou leurs représentants).

L'aide du service de recherche aux comités

L'aide aux comités a fait partie des fonctions du Service de recherche dès le départ. En fait, le premier directeur du Service a été engagé pour aider le Comité de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes. Jusqu'en 1985, les comités de la Chambre devaient obtenir l'autorisation avant de recruter des spécialistes. De fait, avant la mise sur pied de plusieurs groupes de travail aux Communes en 1980 et jusqu'à ce que les pouvoirs des comités soient considérablement élargis par la suite, les services d'experts étaient rarement requis en permanence. Avec ses spécialistes dans diverses disciplines, le Service de recherche pouvait répondre à la plupart des demandes. C'est ainsi que s'est défini le rôle du Service, et que ses professionnels se sont familiarisés avec les particularités des travaux des comités. Malgré le fait que les comités ont été récemment autorisés à recruter, le Service demeure le principal fournisseur de spécialistes, même s'il arrive que plusieurs comités recrutent du personnel, qui s'ajoute parfois aux spécialistes fournis par le Service.

En 1994-1995, nos spécialistes ont consacré 57 p. 100 de leur temps à des tâches liées aux travaux des comités.

Au fil des années, la nature du travail a varié selon les exigences et les besoins particuliers des comités et des présidents, et selon l'évolution de leurs pouvoirs. Voici quelques exemples des activités du Service :

- faire des exposés oraux ou écrits sur les grandes questions du ressort des comités, définir les grands enjeux, y compris les nouveaux, et proposer des sujets d'étude;
- renseigner les parlementaires sur des questions liées aux travaux des comités;
- proposer des spécialistes que le comité pourrait inviter à témoigner et assurer la liaison avec eux;

- rédiger des plans de travail, des études générales, des notes d'information, des études de recherche, des résumés de témoignages et des documents de travail;
- rédiger, présenter et réviser des projets de rapports et, dans certains cas, proposer des solutions de compromis;
- rédiger de la correspondance et des communiqués et en assurer la coordination;
- choisir ou aider à choisir les consultants et coordonner leur travail.

À l'occasion, les comités ont besoin d'un spécialiste ou d'une expertise dont le Service ne dispose pas. Celui-ci peut alors renforcer l'équipe du Service qui travaille pour le comité en recrutant par contrat le spécialiste dont il a besoin, et en faisant payer ses honoraires par le comité. De cette façon, le comité obtient l'expertise appropriée et les spécialistes de l'extérieur ont l'occasion de travailler avec des personnes qui connaissent bien les rouages et les exigences du Parlement et des comités. D'autre part, le personnel du Service peut ainsi profiter des idées et des connaissances de ces spécialistes.

Mémoire institutionnelle

Contrairement aux régimes américain et britannique, où les membres des comités ont une carrière assez longue, au Canada, les députés passent en moyenne moins de cinq ans à la Chambre des communes. Le renouvellement moyen des députés aux élections est de 40 p. 100¹. Il en résulte que la continuité, la perspective historique et la connaissance du comité et de ses travaux antérieurs font défaut aux députés élus. Les observateurs qui ont étudié l'efficacité des comités évoquent souvent cette absence de continuité et d'expérience. Même les députés qui siègent depuis longtemps au Parlement ont rarement une longue expérience d'un même comité. Les présidents ne demeurent pas nécessairement longtemps à la tête d'un comité. Ils peuvent se voir promus secrétaires parlementaires ou membres du Cabinet. Que ce soit à cause du renouvellement de la députation aux élections, de départs à la retraite ou de mutations internes, il n'y a que peu de mémoire institutionnelle chez les représentants élus. Voilà pourquoi le rôle d'un personnel d'expérience qui connaît bien les travaux des comités est particulièrement important.

De façon générale, les membres du personnel du Service travaillent auprès du même comité ou dans un même domaine pendant assez longtemps, étant donné qu'ils évoluent dans leur champ de spécialité. Normalement, les changements d'affectations au cours d'une législature ne se feront qu'en raison de départs ou encore d'ententes entre le Service et le président du Comité. Avant le début d'une nouvelle législature, le personnel du Service prépare des documents à l'intention des nouveaux membres des comités; ces documents comprennent des données historiques, les questions déjà étudiées par le comité et des résumés des rapports et des recommandations, ce

qui permet au Comité concerné de jouir d'une mémoire institutionnelle malgré le roulement de ses membres.

Aperçu du travail

Le président, élu par le comité, dirige le personnel du Service affecté à son comité; ainsi, le personnel travaille pour le comité par l'entremise du président. Le personnel répond aux demandes d'information des divers membres du comité. Tout travail plus poussé doit être autorisé par le président ou confié à un membre du Service qui n'est pas affecté à ce comité particulier. Si une demande de recherche a pour effet de mettre en concurrence le travail de collaboration aux travaux d'un comité et l'aide à un membre du comité, le président devra autoriser la recherche ou encore, celle-ci devra être confiée à un autre chercheur du Service qui n'est pas affecté auprès du comité. Le personnel doit donc établir de bons rapports avec le président tout en maintenant sa crédibilité auprès des membres du comité.

Les attachés de recherche affectés auprès des comités font contrepoids aux sources d'information des parties qui ont des intérêts à défendre, par exemple, les porte-parole ministériels, les groupes d'intérêt et les lobbyistes.

Le personnel rassemble les témoignages et les présente de façon ordonnée et objective. Ils écrivent de façon claire et concise, afin d'être compris par les non-spécialistes. Ils n'ont pas d'intérêts à défendre, et ils n'ont pas d'intention cachée. Ce sont des professionnels auxquels les députés demandent des informations spécialisées et objectives, des analyses et des avis. Que le comité mène une enquête, étudie un projet de loi ou examine les budgets ministériels, le rôle du personnel est essentiel : il consiste à faire des recherches professionnelles et non partisans pour le comité et à lui donner l'aide rédactionnelle dont il a besoin pour faire son travail.

L'aspect le plus motivant du travail des comités, tant pour les députés que pour le personnel du Service, est sans doute les enquêtes importantes, notamment celles qui concernent l'intérêt public. C'est ici que la formation, l'expérience et l'expertise du personnel sont pleinement mises à contribution. Ces enquêtes peuvent durer des mois et faire appel à toutes les formes de collaboration énumérées ci-dessus. Le personnel travaille alors en étroite collaboration avec les députés; les voyages, le cas échéant, lui donnent amplement le temps de discuter des enjeux avec les députés et d'établir de bons rapports avec eux.

Au moment de l'examen des projets de loi du gouvernement, le rôle du personnel est assez différent du rôle qu'il joue dans le cas d'une enquête. Le gouvernement appuie à fond le projet

de loi, alors que l'opposition met habituellement tout en oeuvre pour s'y opposer. Une fois parvenu au comité, le projet de loi est normalement approuvé en principe, de sorte qu'il ne peut être modifié en profondeur. Le rôle du personnel se limite à peu près à fournir de la documentation sur le projet et à en expliquer ou interpréter les dispositions. Des représentants du gouvernement sont cités comme témoins, surtout pour répondre à des questions techniques ou à des questions d'orientation. Le Service rédige des Résumés législatifs sur la plupart des projets de loi du gouvernement, et les distribue à tous les membres du comité compétent. Ces documents renferment un historique du projet de loi, une analyse des principaux articles et un commentaire. En les préparant, le personnel se familiarise avec le projet de loi, ce qui lui permet d'être plus utile au comité lorsque celui-ci en commence l'examen.

La surveillance des ministères se résume à peu près à l'examen annuel par les comités de leur budget des dépenses. En théorie, on pourrait croire qu'il y a là beaucoup à faire pour les comités, mais en pratique, ils n'ont pas une grande marge de manoeuvre, de sorte que pour la plupart d'entre eux ce n'est pas une priorité. Par exemple, bien que les comités aient le pouvoir de réduire les dépenses des ministères — ce qui aurait un véritable impact sur le ministère et ses programmes —, en pratique, la majorité gouvernementale n'appuie pas une telle action. Le personnel du Service rédige, à l'intention des membres des comités, des notes d'information sur l'organisation, les programmes et les dépenses des ministères, et prépare des questions que les députés pourraient souhaiter poser aux témoins.

Tant pour ce qui est des lois que des budgets, les attachés de recherche du Service doivent faire un travail approfondi, en faisant ressortir les questions et les préoccupations des membres de l'opposition et de ceux du gouvernement. Il s'agit là d'un véritable test de leur capacité de travailler de façon impartiale.

Les audiences

Avant le début d'une enquête, le personnel peut organiser des séances d'information avec des spécialistes, dont des représentants des ministères, des fonctionnaires et des universitaires. Dans certains cas, les membres du personnel du Service font eux-mêmes les présentations ou y prennent part avec des spécialistes de l'extérieur. La documentation initiale préparée pour l'examen du comité peut comprendre des documents de synthèse sur les questions de fond et les options.

Il faut établir la liste des témoins. Le nom de représentants des ministères et du secteur privé, d'universitaires et de représentants des groupes d'intérêt est habituellement suggéré. Les personnes proposées peuvent avoir des points de vue spécialisés ou des opinions politiques avec lesquels l'un ou l'autre parti n'est pas d'accord. Souvent, chaque parti propose

sa propre liste de témoins. Le personnel peut s'entretenir avec les témoins, avant leur témoignage, pour les renseigner sur les attributions du comité, les questions de fond et les témoignages déjà entendus par le comité. Cela a pour but d'aider le témoin à s'en tenir à l'essentiel, afin d'optimiser le temps du comité. Le personnel doit veiller à ne pas donner l'impression d'orienter le témoignage ou d'influencer le témoin. Ces entretiens avec les témoins permettent aussi au personnel d'inclure dans les notes d'information des indications sur la position du témoin et de proposer des questions que les députés pourraient poser.

Le personnel doit savoir faire preuve de circonspection et reconnaître les limites de son rôle. Les représentants des ministères connaissent leur sujet en profondeur, pour y avoir consacré des années de travail. Normalement, le personnel affecté auprès des comités ne peut espérer en savoir autant. Vu les nombreuses informations dont disposent les représentants des ministères, les questions servent surtout à obtenir l'information utile; il s'agit de tirer profit des connaissances de ces représentants plutôt que de les confronter, car cela pourrait mettre le député en position de faiblesse, compte tenu des vastes connaissances des témoins.

Souvent, le personnel est appelé à résumer des mémoires et il pourra, à un moment ou l'autre des audiences, devoir réunir les témoignages. Par ailleurs, il pourra préparer un examen analytique, assez succinct, des enjeux et des arguments, qui servira aux députés dans les discussions menant à la rédaction du rapport du comité. Lorsqu'il y a eu des jours et des semaines de témoignages, portant sur tout un éventail de points de vue et de recommandations, de tels documents sont très utiles pour organiser l'information présentée au comité et encadrer la discussion qui précédera la rédaction du projet de rapport.

Le projet de rapport

Lors de la rédaction du rapport d'un comité, les députés souhaitent y voir incorporées les vues de leur parti. Bien que les députés de la majorité puissent battre l'opposition aux voix, ils préfèrent habituellement que le rapport remis soit unanime, afin qu'il soit plus crédible aux yeux du gouvernement et du public. Dans ses discussions avec les députés, le personnel peut aider à susciter ce consensus en traitant des diverses questions et en cherchant à voir sur quels points il y a entente. Il est donc important que le personnel maintienne de bonnes communications avec tous les députés et qu'il comprenne leurs points de vue, afin que cette réalité soit traduite dans le projet de rapport, le cas échéant. Cela contribue au bon fonctionnement du comité, aide le président dans son rôle et peut permettre d'en arriver à un rapport unanime. Voir qu'il existe différents intérêts, comprendre la nécessité de les concilier et savoir rédiger en conséquence peuvent s'avérer des qualités essentielles. Si le rapport fait état des points de

désaccord, les membres de l'opposition l'appuieront peut-être, ce qui éliminera la nécessité d'un rapport minoritaire.

Lorsqu'un gouvernement est minoritaire ou que les partis d'opposition soutiennent des points de vue diamétralement opposés, il est très difficile, sinon impossible, d'en arriver à un consensus. La 35^e législature constitue un exemple de cette situation. L'orientation politique des deux partis de l'opposition a fait en sorte que les rapports minoritaires sont devenus la norme. Les députés de l'opposition tentent de faire passer leurs opinions dans le rapport majoritaire, mais ils produisent souvent quand même un rapport minoritaire. Il y a des cas où le consensus est possible, par exemple, lorsqu'il s'agit du règlement et de la procédure de la Chambre, ou lorsque l'enjeu n'est pas de nature partisane, comme les questions de santé ou les différends internationaux en matière de pêches. Il va sans dire que jouer un rôle impartial dans ce processus très politique peut être extrêmement stimulant.

L'étape de la rédaction signifie souvent de longues heures de travail, à écrire et réécrire version après version du rapport. Les talents du personnel sont alors mis à rude épreuve, qu'il s'agisse de leurs qualités de rédacteur, de leur connaissance approfondie des enjeux, de leur capacité de faire une synthèse des témoignages recueillis pendant des semaines d'audiences et des intérêts politiques des membres du comité, ou de la nécessité de respecter des délais très serrés. Le rapport doit être exact, rigoureux et complet parce qu'il sera soumis à l'examen minutieux des représentants des ministères, des groupes d'intérêt, des universitaires et d'autres personnes intéressées, et qu'il se pourrait que le personnel soit critiqué sur des points de détail.

Évolution des compétences du personnel

Les premières années, le travail que les membres du personnel du Service effectuaient pour les comités se résumait à répondre à des demandes de recherche précises et à rédiger des documents de référence. Comme nous venons de le voir, les exigences ont beaucoup changé depuis. Les attachés de recherche du Service sont devenus des collaborateurs actifs et à plein temps des comités. Ils participent aux réunions de l'organe directeur du comité (le comité directeur), et proposent des sujets d'étude, le processus à suivre et les témoins à convoquer. Ils mettent sur pied des séances d'information à l'intention des membres des comités et y participent, préparent des projets de rapport et rédigent des communiqués de presse. Ils entretiennent des rapports étroits avec les représentants des ministères, du secteur privé et des groupes d'intérêt et agissent en tant que porte-parole des comités dans ces discussions. Ils doivent réunir les mêmes qualités et capacités qu'on attend d'un consultant et d'un conseiller supérieur en politiques. Ils doivent maintenir et appliquer la formation et les connaissances spécialisées qui correspondent à leurs diplômes universitaires et se tenir au courant de l'évolution des connaissances dans leur

domaine de spécialité. Ils peuvent être appelés à mener des recherches couvrant tout l'éventail de leurs spécialités et même au-delà. Dans leurs textes écrits, ils doivent pouvoir traduire des questions complexes dans un style clair et simple, adapté aux besoins des membres du comité.

Ils doivent souvent travailler dans des délais très serrés et mener de front plusieurs tâches différentes.

Les pouvoirs des comités ayant changé au fil des années, le personnel a dû s'adapter à de nouvelles exigences et acquérir de nouvelles connaissances pour pouvoir s'acquitter de ses nouvelles tâches. Le jour où les budgets des ministères ont été soumis à l'examen des comités, le personnel a dû se familiariser avec ces nouvelles informations, afin de pouvoir analyser les chiffres correctement. Le Service a mis au point des notes d'information qui présentent une analyse des données financières et proposent aux députés une série de questions qu'ils pourront poser au ministre et à ses collaborateurs. Avec ce rôle de surveillant, le personnel a dû acquérir une connaissance en profondeur des activités, programmes et plans de dépenses des ministères. Pour pouvoir analyser et commenter les nouveaux documents ministériels connus sous le nom de «Perspectives», le personnel doit acquérir de nouvelles compétences.

La réforme de la procédure de 1994 a de nouveau accru les pouvoirs des comités en matière d'examen des projets de loi. Dans la mesure où ces pouvoirs seront utilisés, le rôle du personnel s'élargira en conséquence. La rédaction des projets de loi est faite par des conseillers législatifs qui sont formés dans ce domaine, mais pour ce qui est du fond et des aspects politiques de ces textes, les comités s'en remettent souvent au personnel du Service de recherche, surtout à ses avocats. L'examen par les comités des textes législatifs porte avant tout sur leurs conséquences politiques, ce qui limite le rôle du personnel en conséquence. Si cela devait changer avec les nouvelles règles, le personnel verrait ses responsabilités augmenter.

En tant que conseillers impartiaux dans un milieu politique partisan, les spécialistes affectés auprès des comités du Service doivent allier à l'expertise et à la capacité d'analyse, l'intuition, un bon jugement et une crédibilité personnelle. Ils peuvent consulter les autres lorsqu'il s'agit de questions particulièrement délicates et complexes, mais cela implique qu'ils doivent d'abord pouvoir reconnaître qu'il y a un problème, comprendre le contexte et proposer les solutions

fondées sur leur évaluation. Souvent, il faut pouvoir réagir rapidement et prendre des décisions sensées face à des situations qui surviennent trop vite pour permettre des consultations.

L'austérité budgétaire

Le gouvernement fédéral, y compris le Parlement, a entrepris de réduire fortement ses dépenses, ce qui implique des réductions de personnel. Pour sa part, la Bibliothèque du Parlement s'est engagée à réduire ses dépenses de 1,1 million de dollars sur trois ans, ce qui pourrait signifier la suppression de 18 postes.

Touchée directement par l'austérité budgétaire, la Bibliothèque est non seulement obligée de réduire son budget, mais forcée de faire face à une augmentation de la charge de travail, en raison des compressions de programmes que d'autres organismes ont dû faire pour s'adapter à leurs nouveaux budgets. Si le Service de recherche fournit l'essentiel du personnel à la plupart des comités, ceux-ci ont toujours eu à leur disposition des fonds parlementaires pour compléter ces services, et ils y ont souvent recours dans le cas d'importantes études de fond. Certains comités ont retenu régulièrement les services de contractuels de l'extérieur. La Chambre des communes a réduit l'enveloppe globale des crédits dont disposent les comités, y compris pour les contrats de consultants. Le Sénat a également procédé à des réductions. Il en ressort que les comités doivent utiliser encore plus judicieusement les crédits pour l'aide extérieure, et compter de plus en plus sur les ressources de la Bibliothèque. Sans personnel supplémentaire, le Service de recherche se voit obligé d'utiliser ses ressources au maximum, ce qui se répercute sur la collaboration qu'il est en mesure d'apporter aux comités. Par conséquent, si le Service s'est efforcé par le passé de répondre à toutes les demandes qui lui étaient faites, il devra désormais, dans la répartition de ses ressources limitées, tenir compte de ces contraintes croissantes.



Notes

1. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, 1987, p. 23-24 et 73-74.