
Le Service des études du Parlement québécois

par Gaston Bernier

Les bibliothèques parlementaires remplissent habituellement trois fonctions : une fonction de documentation générale, une fonction mémoire pour l'institution et, depuis plus récemment, une fonction d'association d'idées¹. La fonction de documentation générale est apparue la première. C'est elle qui transparait dans les premières listes ou dans les premiers catalogues publiés au XIX^e siècle. La fonction mémoire a été dévolue aux bibliothèques au moment où les publications et les documents secrétés par l'activité législative et parlementaire devinrent volumineux et, en même temps, objet on ne peut plus nécessaire de mise en ordre et de traitement. La fonction d'association d'idées, laquelle inclut les travaux généralement confiés aux services dits de recherche ou d'études, est apparue, règle générale, dans les années 60. Les trois fonctions des bibliothèques parlementaires supposent, cela va de soi, classement, catalogage, indexation et, pour tout dire, traitement.

La Bibliothèque de l'Assemblée nationale, créée en 1802, a évolué lentement et on peut dire sans crainte que son rôle et ses fonctions ont été particulièrement univoques et stables au cours de ses 150 premières années. Un service de renseignements (sic), précurseur des actuels services aux lecteurs, vit le jour en 1936; un atelier de reliure fut créé une trentaine d'années plus tard. Mais les grandes nouveautés furent le fait de la décennie 70. Le Service de recherche apparut en 1971² et il fut suivi, à quelques mois de distance, d'un service de documentation de presse, du service de reconstitution des débats (hansard rétrospectif) et, entre 1979 et 1984, du rattachement à la Bibliothèque de l'équipe d'indexation du Journal des débats, des archives de l'Assemblée et des documents administratifs³.

La mise sur pied du Service de recherche à l'Assemblée nationale, sur le modèle du service créé à la Bibliothèque du Parlement fédéral canadien⁴, s'est réalisé dans la foulée de la modernisation des institutions parlementaires québécoises, de

la Révolution tranquille et de la croissance de l'État (les revenus bruts gouvernementaux ont presque quintuplé entre 1963-1964 et 1972-1973). On avait aboli la Chambre haute en 1968, on avait augmenté le nombre de circonscriptions électorales (95 en 1962, 110 en 1973), on envisageait de créer des commissions parlementaires spécialisées, on avait établi un compte rendu intégral en 1963, les présidents s'ouvraient aux relations interparlementaires. Peut-être faut-il également souligner qu'en l'espace de onze ans, de 1960 à 1971, l'Assemblée connut trois majorités ministérielles nouvelles à la suite de quatre scrutins et donc un grand roulement de la représentation nationale. C'est dans ce contexte qu'un député de l'opposition, Yves Michaud, suggéra l'adjonction d'agents de recherche au sein de la Bibliothèque ou, tout au moins, au sein de l'Assemblée, besoin que le bibliothécaire de l'époque, Jean-Charles Bonenfant, avait également pressenti.

L'établissement du Service de recherche au Parlement québécois semble une entreprise ambiguë et aléatoire au départ. Le choix du créneau à occuper a été difficile. *Ex ante*, on visa les besoins proprement documentaires et bibliographiques des députés. De fait, durant les premières années, la plus grande partie des travaux étaient constitués de bibliographies et de dossiers documentaires, on envisagea la possibilité de produire une « année politique au Québec » sur le modèle de la *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs* ou de l'*Année politique, économique, sociale et diplomatique* en France, on fit faire une indexation sélective d'un quotidien de la capitale. Mais les analyses et les études demeuraient l'exception. Au demeurant, les groupes parlementaires formèrent, à la même époque et tout à fait en parallèle, leurs propres groupes de « recherche »⁵ : les premiers crédits⁶ leur furent accordés au cours de l'exercice 1970-1971 et, cinq ans plus tard, ces crédits avaient quintuplé⁷. Aussi, les dirigeants de l'époque, constatant qu'un grand nombre de requêtes étaient adressées à la cellule de « recherche » des partis, se posèrent-ils crûment la question en avril 1975 : le service ne devrait-il pas être intégré au service de la référence? On avait, semble-t-il, déjà envisagé la solution : un organigramme daté de janvier 1971 contenait une division « référence spécialisée » à proximité de celle nommée « référence générale », les deux

Gaston Bernier est directeur de la Bibliothèque législative de l'Assemblée nationale.

coiffées d'une entité nommée " Services au public ". En dépit de la difficulté à définir son champ de compétence durant les premières années, la multiplication des travaux des commissions et l'intensification des relations parlementaires internationales furent à l'origine d'une activité régulière et continue de l'équipe. Bref, si le sort du Service ne tint qu'à un fil au cours de ses premières années, il semble avoir trouvé ses marques par la suite et mieux défini son rôle et ses fonctions.

Le Service de la recherche de la Bibliothèque fut en concurrence, dès le départ, avec un service nouveau dont le mandat était univoque et clair : celui de la reconstitution des débats. L'Assemblée avait fait sien le programme de rédaction des comptes rendus rétrospectifs en 1973, au moment où le service dit de la recherche faisait du sur-place. Pendant quelques années, la rédaction des comptes rendus a détourné et phagocyté une partie des ressources initialement allouées à la recherche. En 1976-1977, trois agents seulement œuvraient à la « recherche » alors que huit professionnels et techniciens établissaient les comptes rendus du XIX^e siècle.

L'existence de deux services de même niveau, recrutant le même type de collaborateurs et se partageant des ressources toujours relativement rares, a freiné le développement de la section « recherche ». Inévitablement, les dirigeants de la Bibliothèque et de l'Assemblée ont eu à partager les crédits entre les deux services. Mais ils eurent également à tenir compte de la restructuration d'autres services administratifs, en particulier du Secrétariat des commissions parlementaires, de la Direction des relations interparlementaires et de celle de la recherche en procédure parlementaire. Au début des années 80, on réorganisa le travail des commissions et de leur secrétariat, on recruta de jeunes professionnels et, pendant quelques années, on pensa qu'ils pourraient assumer, en parallèle avec les tâches de secrétariat, la fonction « recherche » dans le domaine de compétence de leur commission respective. Un réflexe semblable prévalut plus tard au moment où on étoffa le secteur des relations interparlementaires. Actuellement, on peut observer, semble-t-il, un retour du pendule : le Secrétariat et la Direction adressent de nombreuses demandes, variées et souvent importantes, aux agents de la Bibliothèque. Par ailleurs, la présence d'une direction de la recherche en procédure parlementaire depuis 1991 (antérieurement Bureau des conseillers en droit parlementaire) a davantage balisé le territoire des prestations et le Service, profondément mêlé par le passé aux entreprises ou projets de réforme parlementaires, s'est éloigné bien malgré lui et presque à regret du champ d'étude ou d'intervention.

Comme on peut le deviner, le poids relatif du Service au sein de la Bibliothèque et au sein de l'Assemblée a varié au cours de son premier quart de siècle d'existence.

D'abord au titre de l'effectif pris en chiffres absolus : au départ, on compta cinq professionnels en 1971-1972; 25 ans plus tard, il y en avait sept. Mais, entre-temps, on observa un

seuil en 1976-1977 (3) et un sommet en 1991-1992 (9,6). Si l'on compare l'effectif du Service à celui de l'ensemble de la Bibliothèque, on en arrive, lors des années observées, à des proportions de 9 p. 100, de 3 p. 100, de 5,6 p. 100, de 10 p. 100, de 12,6 p. 100, de 11,1 p. 100 en 1996-1997 et de près de 14 p. 100 en 1999-2000. C'est dire, si l'on oublie les données exceptionnelles de 1976-1977 et de 1991-1992, que le Service compte en gros 9 p. 100 des années-personnes affectées à la Bibliothèque⁸.

Pour le besoin de la cause, et comme les agents du Service sont d'abord et avant tout à la disposition des parlementaires, on peut évaluer le nombre de ces derniers qui peuvent faire fond sur un agent. La situation idéale, d'un point de vue général, exista au cours de l'année 1991-1992 : à ce moment-là, chaque tranche de 12 ou 13 députés pouvaient compter sur un agent de recherche de la Bibliothèque. La pire situation se présenta en 1976-1977 : 36 ou 37 d'entre eux devaient se partager, en principe, les prestations d'un seul agent. Pour les autres étapes ou bornes quinquennales, les rapports se situent entre les deux extrêmes : un agent pour 17 ou 18 élus en 1996-1997; un pour 14 approximativement en 1999-2000, un pour 15 ou 16 dix ans plus tôt; un pour 21 ou 22 lors de la création du Service.

Comme le recrutement ou le décretement de collaborateurs immédiats pour les représentants élus et même des fonctionnaires parlementaires influe sur l'activité législative⁹, on pourrait également comparer l'évolution du groupe chargé des études et de la « recherche » et celle de l'effectif global du personnel administratif et du personnel du Secrétariat au sens large.

Après avoir établi la taille du Service, il y a tout lieu d'évaluer ses prestations, au moins quantitativement et, par la suite, de voir qui en sont les prestataires, et cela, toujours dans une perspective historique ou diachronique.

Les séries de données sur les extrants du Service illustrent deux périodes tout à fait distinctes séparées par deux années de croissance rapide : une période d'implantation, qui s'est prolongée de 1971 à 1981 inclusivement, année pendant laquelle la production a quadruplé et, depuis, un plateau ou une certaine stabilité. Statistiquement parlant, le nombre de travaux réalisés de l'année de création du Service à 1981 inclusivement augmenta en dents de scie et on atteignit le nombre de 85 en 1981. Pour la période de 11 ans, la moyenne annuelle serait de 44. La production du Service, sinon sa productivité, enregistra deux hausses importantes de suite en 1982 et en 1983¹⁰, de sorte que les extrants de 1983 furent quatre fois plus élevés que ceux de 1981. Par la suite, de 1984 à 1997, le nombre annuel de travaux oscilla entre 305 (1992-1993) et 440 (1986-1987), un sommet étant souvent suivi d'un recul et inversement.

On peut se demander ce qui explique une telle amélioration de la productivité. D'emblée, il faut tenir compte d'un effort cumulatif pour enregistrer les requêtes et établir les

statistiques. Cependant, ce facteur ne peut masquer le succès et le rayonnement de l'équipe, peu importe les périodes supposées moins achalandées des élections générales ou la longueur des intersessions¹¹. On peut supposer que l'accumulation de l'expérience¹², la multiplication des instruments de travail et l'obtention de moyens technologiques modernes d'information et de communication auront contribué à la hausse des prestations, alors que l'effectif augmentait à peine.

Inévitablement, du nombre de prestations et de ses fluctuations au cours des ans, on en vient à l'identification des prestataires. Le Service des études de l'Assemblée nationale est à la disposition exclusive des députés et de la haute fonction publique parlementaire, des organes collectifs que sont les commissions et les missions interparlementaires. D'après l'évaluation faite chaque année depuis 25 ans, le Service consacre la très grande partie de son budget temps aux élus (76 p. 100 en 1996-1997; 88 p. 100 au cours de l'année suivante) et à la haute administration parlementaire (10 p. 100 et 4 p. 100 pour les mêmes années). Ces pourcentages cumulés ont été moindres par le passé : 84 p. 100 en 1991-1992, 72 p. 100 en 1990-1991. Les chiffres établis pour les premières années sont moins clairs et les distinctions actuellement en usage n'avaient pas cours à l'époque. Cependant, on sait d'où vinrent les requêtes. En 1976, la moitié fut adressée au Service par les députés; en 1978, 30 demandes sur 38. L'apport du Service à l'égard des commissions parlementaires fut minime avant 1982. Le silence des rapports annuels en la matière inspirent une telle conclusion. Cependant, depuis toujours, les agents étaient convaincus, et les dirigeants de la Bibliothèque également¹³, qu'il y avait là un domaine d'intervention possible. Une source de requêtes s'est tarie depuis quelques années, plus exactement à la suite de la structuration et de la réorientation du Bureau des conseillers en droit parlementaire.

Il est une catégorie de réalisations du Service de recherche qui a été particulièrement importante après 1980 mais d'une manière particulière au cours des deux premières années de la présente décennie : la rédaction de nombreux ouvrages de référence ou de consultation portant sur le parlementarisme laurentien. Bon an, mal an, on peut évaluer que les employés y ont consacré entre 5 p. 100 et 10 p. 100 de leurs heures de travail. Les premiers jalons en furent plantés, parfois d'une manière artisanale, durant la décennie qui avait précédé. Des rêves ont avorté ou ont été abandonnés : celui de la rédaction d'un annuaire du type de l'*Année politique, économique, sociale et diplomatique* française ou de l'*Annual Register*, celui d'une bibliographie politique annuelle, celui d'un index thématique et sélectif de quelques quotidiens. Mais le bilan est quand même important, sinon impressionnant : la rédaction d'un dictionnaire biographique de tous les députés et conseillers législatifs ayant siégé entre 1792 et 1992, celle d'un guide parlementaire (quatre éditions jusqu'à maintenant), celle d'un répertoire de résultats électoraux, la réalisation d'un

inventaire des archives gouvernementales ayant trait aux édifices parlementaires et d'un second portant sur la localisation des fonds d'archives des hommes et femmes politiques, la publication d'un lexique des termes parlementaires, d'éphémérides et d'une bibliographie sélective sur les institutions législatives, etc., sans compter le *Bulletin*, trimestriel durant la plus grande partie de son parcours, publié depuis 1970 et que le groupe a largement alimenté, et la constitution d'une collection rétrospective des photos des députés élus à l'Assemblée depuis 1867. On a là tout un corpus qui contribue à faire connaître l'Assemblée et la représentation nationale mais qui facilite surtout le travail des « référenciers » et de tous les fonctionnaires parlementaires susceptibles de recevoir une question d'un citoyen ou même d'un élu, des journalistes de la Tribune de la presse ou des fonctionnaires.

Il serait possible d'aborder d'autres thèmes comme l'emplacement hiérarchique du Service (à l'extérieur ou à l'intérieur de la Bibliothèque?)¹⁴, la formation idéale et, pour tout dire, le profil modèle de l'agent de recherche, les liens avec les collègues des services archivistiques, bibliographiques et documentaires, le type de relation et de coordination qui doit prévaloir entre ces groupes complémentaires, le bien-fondé ou non de l'appellation « service de recherche », etc.

Pour l'heure, on peut tirer quelques observations de l'expérience québécoise : le Service est apparu dans la foulée d'un rajeunissement et d'une modernisation des institutions représentatives et dans un contexte de croissance économique; son existence et sa place sur l'échiquier ont été mises en cause tantôt par les dirigeants de la Bibliothèque et tantôt par la naissance ou la restructuration de services du voisinage; l'identification du type de prestation à offrir en a occupé les dix premières années; au cours des années plus récentes, les requêtes en provenance des commissions parlementaires et des missions parlementaires ont nécessité de plus en plus d'efforts. Bref, le Service semble avoir fait sa marque jusqu'ici, mérité sa place et convaincu les autorités administratives et politiques de son utilité.

Il serait tentant de consulter les augures. Ceux du passé se sont tellement trompés qu'on peut raisonnablement se montrer sceptique face aux contemporains. Le milieu parlementaire, fait d'équilibre et de lentes avancées, constitué de centres de décision nombreux et décentralisés, rend aléatoire les tentatives de prévision. On pourrait annoncer dès maintenant que le Service comptera tant d'agents en 2003 et tant en 2008, que les demandes augmenteront de 10 p. 100 par an, que dorénavant les rapports comporteront 75 pages en moyenne plutôt que 100 (ou l'inverse). Mais là n'est pas l'exercice essentiel, même s'il justifiait quelques crédits et quelques employés supplémentaires. Mieux vaut, semble-t-il, préserver et assurer à de tels services leur capacité d'adaptation, leur flexibilité, leur sensibilité au milieu ambiant, sans pour autant

faire fi de leur compétence et de leurs moyens d'information et de communication.

Notes

1. M. Jean-François Le Men retient les deux dernières fonctions seulement (*L'information du Parlement français*, Paris, La Documentation française, 1984, p. 94).
2. Gaston Deschênes, « La Division de la recherche et l'histoire parlementaire », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec*, vol. 10, n^{os} 3-4 (décembre 1980), p. 1.
3. Gaston Bernier, « La Bibliothèque (de l'Assemblée nationale du Québec), d'hier à demain », *Parlements et francophonie*, n^{os} 101-104 (2^e semestre 1996 et 1^{er} semestre 1997), p. 74.
4. Les premiers crédits alloués à ce titre le furent pour l'exercice 1964-1965 (Philip Laundry et Hugh Finsten, *25 ans au service du Parlement : service de recherche 1965-1990*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1990, p. 2).
5. Les services de recherche de la Bibliothèque seraient, selon monsieur selon M. Jean-Pierre Charbonneau, « stratégiquement orientés pour des besoins différents de ceux qui sont les besoins soit de l'opposition officielle, soit de députés indépendants ou soit du parti ministériel » (*Journal des débats*, 30 avril 1996, p. 530). Un agent, actuellement en poste au sein d'un service de recherche partisan et connaissant bien la Bibliothèque, résume en quatre points leur force : proximité des parlementaires, contacts faciles, confidentialité et flexibilité des horaires. À Ottawa, les leaders de l'opposition avaient rejeté, dans un premier temps, le rattachement du service de recherche à la Bibliothèque : « [...] the primary reason was their desire to have personnel who enjoyed the fullest possible confidence of the party people and this [...] the personnel of the Library of Parliament had never been able to achieve, primarily because of their having to serve members of all parties equally » (E.R. Black, « Opposition Research: Some Theories and Practice » *Canadian Public Administration* (printemps 1972), p. 28).
6. Un montant de 50 000 \$ fut voté le 2 juillet 1970 à l'intérieur du poste budgétaire « Frais de bureau et autres dépenses ». On devait identifier le montant au cours de l'année subséquente (*Journal des débats*, 2 juillet 1970, p. 655-656). Un des groupes politiques d'opposition aurait dépensé, à ce titre, 9 200 \$ entre septembre 1970 et mars 1971 (*Ibid.*, 14 mai 1971, p. 1593).
7. Maurice Champagne, « Budgets de recherche des partis politiques, 1970-1984 », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec*, vol. 15, n^{os} 3-194 (décembre 1985), p. 5-7.
8. En comparaison, à Ottawa, le Service de recherche représentait 31,6 p. 100 de l'effectif de la Bibliothèque en 1996-1997 et 30,7 p. 100 un an plus tard (*Rapport annuel du bibliothécaire parlementaire, 1996-1997*, p. 25; *Rapport annuel du bibliothécaire parlementaire, 1997-1998*, annexe A).
9. Thèse présentée il y a trente ans. N. Miller, « Legislative staff services : toxin, specific or placebo », *Western Political Quarterly*, vol. 22, n^o 2 (juin 1967), p. 384 et s.
10. 206 et 340 travaux en 1982 et en 1983, respectivement.
11. De fait, on observe, d'un exercice à l'autre, que les demandes acheminées au Service « se répartissent à peu près également durant l'année » et même que « la moyenne des travaux réalisés pendant les mois où l'Assemblée ne siège pas est légèrement plus élevée que celle des mois de session » (*Rapport annuel pour l'année terminée le 31 mars 1998*, p. 5).
12. *Ibid.*, p. 9 (Trois agents ont pris leur retraite entre septembre 1996 et mars 1997, lesquels avaient ensemble près de 50 ans d'expérience).
13. « Nous espérons, dans un avenir rapproché, travailler en plus étroite collaboration avec les commissions parlementaires. De nouvelles dispositions permettraient une participation active en ce domaine » (Jacques Prémont, *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec*, vol. 8, n^o 1 (janvier-février 1977), p. 11).
14. M. William H. Robinson aborda le problème lors du congrès de la FIAB qui s'est tenu à Amsterdam en août 1998. On trouvera son texte sur le site électronique de la Section des services de bibliothèque et de recherche parlementaire, à l'adresse <http://www.ifla.org/VII/s3/conf/3robin-f.htm>. Le document s'intitule *Services d'analyse et de recherche pour les parlements nationaux : Une étude préliminaire*.