LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES POLITIQUES SCIENTIFIQUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Réjean Landry

Les parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec contrôlent-ils l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques scientifiques du gouvernement québécois? Répondre à cette question suppose d'abord que soient élucidées l'importance et les caractéristiques des politiques scientifiques du Québec. Il faut ensuite identifier les instruments de contrôle parlementaire à la disposition des députés. On peut alors examiner de quelles façons ces instruments sont utilisés pour contrôler les politiques scientifiques du gouvernement du Québec. La dernière partie du texte examine les possibilités et les limites de certains outils propres à accroître le contrôle des députés sur l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques scientifiques. Bref, on examine ici le problème de l'imputabilité en matière de politiques scientifiques.

Depuis 1920, trois périodes principales se dégagent de l'évolution des politiques scientifiques du Québec. La période 1920-1965 marque essentiellement la création et le développement des institutions québécoises de recherche de type universitaire. Le période 1965-1970 dénote la volonté du gouvernement du Québec de se doter d'institutions davantage orientées vers la recherche appliquée. La période post-1970 donne lieu à l'élaboration d'une politique scientifique explicite de la part du gouvernement québécois.

Les projets de loi concernant la mise en place d'institutions dont le but est d'utiliser la science comme outil de développement économique arrivent sur le parquet de l'Assemblée nationale (appelée alors Assemblée législative) à la toute fin de la révolution tranquille. En mars 1966, le ministre de l'Industrie et du commerce du gouvernement libéral, Gérard D. Lévesque, dépose les bills 6 et 7. Le premier proposait "la formation d'un Conseil de la recherche scientifique du Québec dont l'objectif est la recherche, tant pure qu'appliquée, aussi bien en sciences exactes et en sciences de la nature qu'en sciences de l'homme". Le second projet de loi visait à créer, sous forme de corporation, un "Centre de recherche industrielle chargé d'effectuer soit dans ses propres laboratoires, soit dans ceux d'autres centres de recherche, la mise au point de procédés industriels en collaboration avec les intéressés, la collection et la diffusion et de l'information et des renseignements d'ordre technologique et industriel". Ces deux projets de loi sont adoptés en première lecture. Le gouvernement libéral est défait quelques mois plus tard.

L'Union nationale prend le pouvoir en juin 1966 avec un programme électoral dont l'objectif est de ralentir le rythme de croissance des interventions gouvernementales dans la société. En dépit de ce programme, c'est le parti de l'Union nationale qui a adopté l'essentiel des mesures qui ont institutionnalisé le système de recherche québécois. Soulignons ici, entre autres, la création de l'Institut de recherche en électricité (IREQ) d'Hydro-Québec, du complexe scientifique de Sainte-Foy, du centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ), de l'Université du Québec et de son Institut national de recherche scientifique (INRS). La Commission de la recherche universitaire du Conseil des

Réjean Landry est professeur au Département de sciences politiques à l'Université Laval.

universités du Québec a elle aussi été créée au cours de cette période par le gouvernement de l'Union nationale.

Il ne faudrait pas croire que le gouvernement de l'Union nationale venait de doter le Québec d'une politique scientifique explicite. Le débat sur l'étude du projet de loi 71 concernant le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) se déroule sous le règne d'une assez grande confusion. Les députés, qui devaient limiter leurs interventions au projet de loi 71, en profitent pour aborder la question de l'INRS, celle du Complexe scientifique et celle d'un futur Conseil supérieur de la recherche dont le gouvernement envisageait la création. C'était la première fois que les députés de l'Assemblée nationale marquaient un intérêt aussi prononcé pour la recherche. Il faudra attendre près de dix ans pour observer à nouveau un tel intérêt. A la fin de la période 1965-1970, le gouvernement s'est doté de plusieurs types nouveaux d'institutions en matière de science et de technologie bien qu'il n'ait pas encore énoncé explicitement ses vues en matière de politiques scientifiques.

Le gouvernement de l'Union nationale est défait aux élections générales de 1970. Le Parti libéral reprend le pouvoir. Les grandes institutions de recherche sont sur le point d'atteindre leur rythme de croisière. Le nouveau gouvernement sent le besoin d'intervenir pour orienter davantage l'utilisation des ressources publiques attribuées à la recherche vers la solution de problèmes socio-économiques.

Le Premier ministre du Québec, Monsieur Robert Bourassa, annonce, en mars 1971, la création du comité ministériel des politiques scientifiques. Les ministres de l'Education, des Affaires sociales, de l'Industrie et du commerce ainsi que le ministre chargé de l'Environnement sont désignés membres de ce comité dont le mandat est de définir une politique scientifique adaptée aux besoins du Québec.

Le comité remet son rapport au Conseil des ministres à la fin de 1971. *Les principes de la politique scientifique du Québec* reposent alors sur l'équation, politique + science = développement. Le comité ministériel reçut le mandat d'appliquer les principes qu'il avait mis de l'avant. Il s'avéra toutefois impossible de passer au stade de la mise en oeuvre faute d'interventions gouvernementales à coordonner. *L'inventaire de la R.D. au gouvernement du Québec 1972-1973,* (document publié par le conseil de la politique scientifique en juin 1974) montrait en effet que le gouvernement du Québec consacrait moins de un demi de un pour cent de son budget à la R.D. (soit $21 millions en 1972-1973) et qu'environ 35% de ce budget de recherche était attribué à la recherche universitaire. Les travaux du comité allaient donc être surtout dominés par des questions relatives à la recherche universitaire.

Le rapport du comité ministériel recommandait aussi la création d'un Conseil de la politique scientifique. Celui-ci fut créé par arrêté en conseil en janvier 1972. Il était conçu comme un organisme consultatif regroupant des représentants des universités, des industries, des secteurs public et para-public de même que des utilisateurs sociaux de la science. Son mandat était de donner des avis au Comité ministériel "sur la politique à établir en matière de science et sur les actions à entreprendre en rapport avec cette politique".

Le comité ministériel des politiques scientifiques fut aboli à la fin de 1975 et son secrétariat transformé en un Bureau de la science et de la technologie, placé sous la responsabilité du ministre responsable de l'enseignement supérieur.

Si le début de la décennie 70 marque l'émergence d'une politique explicite en matière de science et de technologie, les six ou sept ans qui vont suivre correspondent à une période d'assoupissement levée en 1979 par la publication du Livre vert du gouvernement intitulé, *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique.*

A la fin de novembre 1977, les députés de l'Assemblée nationale ont montré une seconde fois l'intérêt qu'ils portaient à la politique scientifique dans le cadre d'une question avec débat soumise à la Commission permanente de l'éducation, des affaires culturelles et des communications. Un long débat de trois heures, qui devait se limiter à la politique gouvernementale de subvention à la recherche universitaire, a fait l'objet de maintes interventions sur les politiques gouvernementales en matière de sciences et de technologies, particulièrement de la part des députés libéraux Thérèse Lavoie-Roux, André Raynauld et Claude Forget. Le même débat a aussi permis aux ministres Jacques-Yvan Morin et Camille Laurin de donner un aperçu du Livre vert sur la politique de recherche que le gouvernement du Parti québécois était en train de préparer. Le député libéral, Mme Lavoie-Roux, a d'ailleurs profité de ce débat pour demander si le Livre vert serait suivi d'un Livre blanc et si le gouvernement avait prévu des mécanismes de consultation pour rejoindre les milieux intéressés par la recherche scientifique.

La consultation qui a suivi la publication du Livre vert a eu lieu à l'automne 1979. Les milieux universitaires, industriels et gouvernementaux ont soumis plus de 150 mémoires au ministre d'Etat au développement culturel, M. Laurin. Toute cette démarche de consultation s'est déroulée à l'extérieur de l'Assemblée nationale.

Les députés n'ont tenté à aucun moment de provoquer un débat sur le contenu du Livre vert.

Le Livre blanc du gouvernement sur la politique québécoise de la recherche scientifique allait par la suite être lancé en pleine campagne référendaire à la fin d'avril 1980.

Les députés n'auront encore exercé aucune influence sur la politique gouvernementale définie dans le Livre blanc puisque le gouvernement y précise que "La structure de ce plan d'action s'inspire de la dynamique collective qui s'est développée au cours des mois de consultation sur le Livre vert".

Non seulement les députés de l'Assemblée nationale n'ont-ils jamais contrôlé l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques scientifiques du Québec, mais encore, ils se sont tenus à l'écart de presque toutes les tentatives d'élaboration de politiques gouvernementales explicites. Aussi, convient-il maintenant d'examiner les instruments de contrôle parlementaire à la disposition des députés.

LES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET LEUR UTILISATION

Dans un système politique de type britannique comme c'est le cas pour le Québec, le principe de la responsabilité ministérielle pose que le gouvernement doit rendre des comptes devant la Chambre élue. Le contrôle que les parlementaires, en particulier, ceux des partis d'opposition, peuvent exercer sur l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques scientifiques dépend de leurs possibilités de critiquer et de questionner le gouvernement.

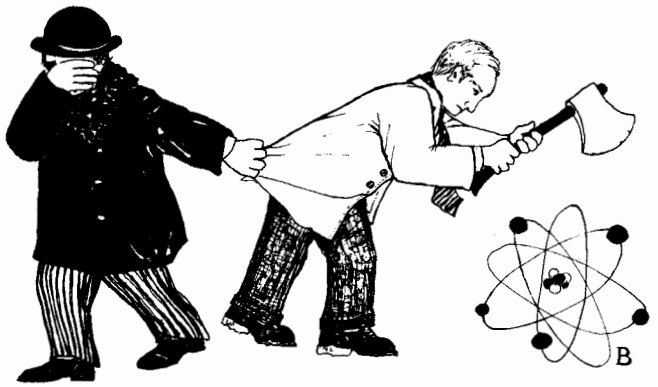
Le Règlement de l'Assemblée nationale du Québec permet à la critique de s'exercer de six façons différentes:

- par l'expression de points de vue différents au cours de l'étude des projets de loi du gouvernement;
- par la présentation de projets de loi allant à l'encontre des vues du gouvernement;
- par la requête de documents et de renseignements en posant des questions orales ou écrites à des membres du gouvernement;
- par des motions dilatoires, incidentes ou privilégiées;
- par des réquisitoires généraux formulés au cours du débat du discours inaugural et du débat du budget; et
- en saisissant une commission élue d'une question avec débat.

Ces outils de contrôle parlementaire ne peuvent toutefois être utilisés efficacement par les députés que si et seulement s'ils disposent d'informations fiables et pertinentes.

Il faut donc maintenant se demander si les parlementaires de l'Assemblée nationale disposent d'informations fiables et pertinentes en matière de politiques scientifiques et, par la suite, quels outils ils ont privilégié pour exercer leur fonction de contrôle parlementaire des politiques scientifiques.

Si l'on excepte le cas de la recherche-développement industriel, les résultats de la recherche sont généralement relativement intangibles et presque toujours non divisibles. Si l'on ajoute à cela le caractère souvent assez technique des activités et des résultats de recherche, on réalise rapidement que les parlementaires n'ont pas la tâche facile: comment en effet peuvent-ils efficacement questionner et critiquer le gouvernement lorsque celui-ci est engagé dans le financement ou la production de biens ou de services intangibles, indivisibles et techniques?



La fonction de contrôle attribuée aux parlementaires serait déjà très difficile à accomplir même si ceux-ci se trouvaient dans un contexte d'information parfaite. Tel n'est cependant pas le cas. En effet les rapports annuels des ministères et des organismes gouvernementaux qui alimentent les parlementaires en informations sur les politiques scientifiques ne distinguent généralement pas les ressources humaines et les ressources financières affectées à la recherche et aux activités para-scientifiques de leurs autres activités.

Les ressources que le gouvernement attribue à des activités de recherche sont donc de la sorte à peu près invisibles puisqu'elles sont à toutes fins pratiques impossibles à identifier.

Non seulement, les ressources humaines et les ressources financières attribuées aux activités de recherche sont-elles à peu près totalement invisibles,

mais aussi, elles prennent un caractère très diffus puisque leur allocation ne dépend pas d'un intervenant unique mais de près de la moitié des ministères et organismes gouvernementaux. On dira qu'il existe tout de même quelques intervenants majeurs tels que, les Ministères de l'Education, des Affaires sociales, de l'Agriculture et des Communications, et que les parlementaires pourraient donc tenter d'amorcer le contrôle des politiques scientifiques en concentrant leurs efforts sur ces intervenants. Encore, faut-il ajouter ici que l'ampleur des ressources humaines, matérielles et financières gérées par ces intervenants majeurs défie toute tentative de cette sorte aussi longtemps que les rapports annuels n'identifieront pas plus spécifiquement les ressources affectées à la recherche. Bref, les parlementaires sont bien loin de se retrouver dans un contexte d'information parfaite.

Les informations dont disposent les députés leur permettent à peine d'exercer un contrôle a posteriori sur la mise en oeuvre des politiques scientifiques. La question avec débat introduite en commission élue par le député Lavoie-Roux en 1977 illustre bien la difficulté du contrôle a posteriori. Les interventions des députés ont porté bien davantage sur des questions de principes que sur le répertoire plus large des enjeux et des décisions pouvant se rapporter aux politiques de subvention à la recherche universitaire et à la politique de recherche scientifique. Par ailleurs le contrôle que les députés ont tenté d'exercer sur le gouvernement à ce moment relevait davantage d'un contrôle général sur le thème très large de la politique scientifique que d'un contrôle profond portant sur les enjeux spécifiques des politiques de subvention à la recherche universitaire. Vu sous l'angle du contrôle parlementaire, le débat qui a eu lieu en 1969, au moment de l'examen du projet de loi définissant la création du Centre de recherche industrielle du Québec, ressemble en tout point à celui de 1977.

Au total, le contrôle parlementaire exercé par les députés s'est avéré peu étendu, pas très intense et général plutôt que profond.

Par ailleurs il faut bien souligner que si les occasions de contrôle parlementaire a priori n'ont pas été très nombreuses, le gouvernement a pris l'initiative d'énoncer ses vues avant de les mettre en oeuvre au moins à quelques reprises. Faut-il rappeler que les parlementaires n'ont pas tenté de provoquer de débats sur les politiques scientifiques gouvernementales aussi bien en 1971, lors de la publication des *Principes de la politique scientifique du Québec* que plus récemment, lors de la période de consultation sur le Livre vert. Bref, les députés de l'Assemblée nationale ont utilisé les outils de contrôle parlementaire à leur disposition avec beaucoup de modération. Ils n'ont pas tenté de faire prévaloir des principes différents du parti ministériel lors de l'étude des projets de loi du gouvernement qui se rapportaient à la science et à la technologie. Ils n'ont pas présenté de projets de loi en matière de sciences et de technologies qui seraient allés à l'encontre des vues du gouvernement. Ils n'ont pas fait beaucoup de requêtes de documents ou de renseignements en posant des questions orales ou écrites à des membres du gouvernement. Le petit nombre de débats qui a porté sur les politiques scientifiques n'a pas amené les députés à introduire des motions dilatoires, incidentes ou privilégiées. Les députés n'ont pas cru bon non plus d'aborder le thème des politiques scientifiques lors du débat du discours inaugural ou du débat du discours du budget. Une commission élue de l'Assemblée nationale a été saisie à une occasion d'une question avec débat sur le thème des politiques gouvernementales de subvention à la recherche universitaire. Notons, par ailleurs, qu'il s'agissait d'une première puisqu'aucun député n'avait précédemment saisi une commission élue d'une question avec débat.

VERS UN ACCROISSEMENT DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES POLITIQUES SCIENTIFIQUES

Dans quelle mesure est-il possible d'accroître le contrôle parlementaire des politiques scientifiques à l'Assemblée nationale du Québec? Un accroissement significatif du contrôle parlementaire des politiques scientifiques suppose que deux conditions préalables soient satisfaites. Il faut d'abord que les éléments des politiques scientifiques gouvernementales soient rendus plus visibles. Il faut ensuite que les mandats des responsables des politiques scientifiques soient plus clairement identifiés et mieux définis.

Un certain nombre de mesures énoncées dans le Livre blanc du gouvernement québécois marquent un pas dans cette direction. Ainsi,

> Le gouvernement demandera... à ses différents ministères et organismes de faire le point de leurs activités de recherche. L'opération consistera pour chaque ministère à faire l'inventaire et l'analyse de ses orientations et de ses programmes de recherche et à expliciter en quoi les diverses finalités de la recherche gouvernementale y sont servies ou laissées pour compte. Il sera également demandé à chaque ministère d'identifier dorénavant dans son rapport annuel les ressources, tant humaines que financières, qu'il affecte à différentes catégories d'activités de recherche ou d'aide à la recherche. (p. 55)

L'identification plus précise des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la recherche, l'explicitation des objectifs des programmes gouvernementaux de recherche ou d'aide à la recherche, de même que l'identification de leur contribution aux finalités de la recherche gouvernementale ou universitaire, constituent des mesures qui apporteront aux parlementaires des informations de nature à accroître leur contrôle sur les politiques scientifiques.

Par ailleurs, la nomination, en juin 1980, de M. Camille Laurin comme ministre d'Etat au développement scientifique, puis de Jacques-Yvan Morin, lors du remaniement ministériel de novembre 1980, permettra aux parlementaires de demander des comptes à un responsable ayant un mandat clairement défini en matière de politiques scientifiques. Aux yeux du gouvernement,

> ...Le ministre d'Etat au développement scientifique incarnera clairement la volonté politique du gouvernement québécois de favoriser un développement cohérent et démocratique de la recherche scientifique québécoise; c'est lui qui sera mandaté pour assurer, en collaboration avec les ministres sectoriels, le suivi du présent plan d'action, y compris la préparation des législations et des réglementations qui en découlent. (*Livre blanc*, p. 66-67)

La désignation d'un ministre d'Etat au développement scientifique ne paraît toutefois pas suffisante par elle-même. On devrait aussi envisager l'opportunité de mettre sur pied une commission parlementaire spéciale qui serait convoquée une fois par trois ou quatre ans dans le but de discuter les politiques scientifiques gouvernementales et d'examiner la cohérence intersectorielle des programmes et activités qui s'y rapportent. Cette commission parlementaire pourrait remplir son mandat de façon plus efficace encore si ses débats s'inspiraient d'un bilan, mieux, d'une évaluation gouvernementale des politiques scientifiques. La commission parlementaire envisagée pourrait donc être chargée d'étudier ce bilan gouvernemental et de faire rapport à l'Assemblée nationale.

L'existence des informations pertinentes, la désignation d'un ministre d'Etat et la création d'une commission parlementaire constituent des éléments essentiels mais non suffisants pour assurer le contrôle parlementaire des politiques scientifiques. En effet, l'étendue, l'intensité et la profondeur du contrôle parlementaire dépendent en plus de l'expertise des députés en matière de sciences et de technologies. Les rares débats de l'Assemblée nationale qui ont porté sur les politiques scientifiques ont montré que les députés ne se sentaient pas très experts en cette matière, certains allant même jusqu'à le déclarer explicitement. Par ailleurs, il faut bien admettre que les députés ne disposent pas du temps nécessaire pour tenter de maîtriser toutes les informations et tous les détails se rapportant aux politiques scientifiques. En fait, l'électorat sensible aux politiques scientifiques est si restreint que les députés ne peuvent pas être très incités à investir de leur temps dans la maîtrise des informations et des enjeux de politiques scientifiques. L'existence d'une commission parlementaire inciterait toutefois les partis d'opposition à utiliser une partie de leurs ressources de personnel de recherche dans l'analyse et la critique des dossiers de politiques scientifiques du gouvernement.

CONCLUSION

Le contrôle parlementaire des politiques scientifiques du Québec se caractérise par son étendue limitée, sa faible intensité et son manque de profondeur. L'état actuel du contrôle parlementaire des politiques scientifiques correspond bien davantage à la "République de la science" dont parlait Michael Polanyi qu'à la "démocratisation de la science respectueuse de la démarche scientifique et des intérêts collectifs" éconcée dans le Livre blanc. La "démocratisation" du développement scientifique proposée dans le Livre blanc devrait rendre explicite la fonction de contrôle parlementaire de l'Assemblée nationale. Les parlementaires de l'Assemblée nationale, comme d'ailleurs ceux de la Chambre des communes d'Ottawa, s'en sont remis beaucoup trop facilement aux scientifiques. L'autonomie dont la science a besoin concerne l'évaluation des activités de recherche selon le principe du mérite "scientifique". L'élaboration, la mise en oeuvre et le contrôle des politiques scientifiques auraient toujours dû relever des parlementaires.

SUGGESTIONS DE LECTURE

Comité des politiques scientifiques du Québec, **Les principes de la politique scientifique,** Québec, Editeur officiel du Québec, 1971.

Gouvernement du Québec, **Pour une politique québécoise de la recherche scientifique**, Québec, Editeur officiel du Québec, 1979.

Gouvernement du Québec, **Un projet collectif, Econcé d'orientations et plan d'action pour la mise en oeuvre d'une politique québécoise de la recherche scientifique,** Québec, Editeur officiel du Québec, 1980.