
Le service de recherche de la Bibliothèque : une valeur ajoutée pour les parlementaires

Sonia L'Heureux

Le Canada possède l'une des bibliothèques qui offre un des éventails les plus complets de services aux législateurs au sein des états du Commonwealth en matière de recherche et d'analyse. Lors d'une présentation récente à la Fédération internationale des associations et institutions de bibliothèques (IFLA) à Singapour, la Bibliothécaire parlementaire du Canada a présenté un survol du soutien offert aux parlementaires canadiens au Canada. Au fil des années, les parlementaires et les équipes administratives des parlements de nombreux pays ont été impressionnés par les services offerts aux parlementaires canadiens et se sont enquis des considérations à examiner pour établir des services similaires. Le présent document résume des réflexions sur le sujet partagées avec des collègues étrangers qui souhaiteraient créer leur propre service de recherche.

On a compris très tôt dans l'histoire parlementaire canadienne que les parlementaires avaient besoin d'information et de connaissances bien précises pour bien assumer leurs rôles de législateurs, de décideurs et de représentants du peuple. En 1876, soit moins de 10 ans après les débuts de la confédération, la Bibliothèque du Parlement du Canada a ouvert ses portes sur la Colline parlementaire. À l'époque, les ouvrages écrits constituaient la principale source de savoir, et les décideurs avaient peu de sources pour informer la gouverne de leur jeune pays. Aujourd'hui, la Bibliothèque a comme particularité d'avoir une collection qui cible des domaines d'importance pour les parlementaires : le droit, l'économie, la théorie politique, les relations internationales, l'histoire, la gestion des ressources, etc.

Avec le temps, la Bibliothèque a intégré à sa collection des centaines de journaux et de périodiques ainsi que des documents et des données électroniques. Elle a par ailleurs établi une capacité de recherche et d'analyse dans différentes sphères de la politique publique. En 2015, les services de

recherche et d'analyse de la Bibliothèque auront 50 ans. Dans les années 1960, les moyens étaient modestes, et la Bibliothèque ne comptait que cinq analystes. Aujourd'hui, le service de recherche est formé d'une équipe professionnelle de plus de 80 analystes et d'une douzaine de bibliothécaires de recherche auquel s'ajoute un centre d'excellence en économie et en finances créé en 2008 et dirigé par le directeur parlementaire du budget. La croissance de la demande en matière de recherche et d'analyse au fil des ans est une démonstration de la pertinence des services offerts au Parlement, soit à 413 parlementaires, à 50 comités parlementaires et à 12 associations parlementaires.

La prise de décisions éclairées : ce que Google n'offre pas

Les parlementaires proviennent de différents horizons et ont des intérêts variés; ils ne peuvent être des spécialistes dans toutes les sphères de la politique publique. Les parlementaires ayant des horaires très chargés, ils ont peu de temps pour effectuer des recherches sur les tenants et aboutissants des dossiers de politique publique dont ils sont chargés. Certains d'entre eux se plongeront, certes, dans l'étude approfondie de questions épineuses, mais la majorité souhaite obtenir de l'information accessible et rapide auprès de ressources vers lesquelles ils peuvent se tourner lorsqu'ils ne connaissent pas le fond d'un problème ou l'objet d'un

Sonia L'Heureux est la Bibliothécaire parlementaire du Canada

projet de loi récent. Ils n'ont pas l'intention de devenir des spécialistes, mais ils veulent l'information nécessaire pour agir de façon éclairée.

Bien sûr, les moteurs de recherche comme Google ou les sources d'information électroniques comme Wikipédia rendent la recherche d'information facile et rapide, mais les choses se compliquent quand il faut interpréter toute cette information. Les bibliothèques et les services de recherche parlementaires ne font pas qu'aider les parlementaires à trouver l'information pertinente et exacte, ils en font l'interprétation, proposent l'analyse des différentes dimensions et établissent des liens avec le travail des sénateurs et des députés. Les analystes surveillent les dossiers de politique publique de façon continue et quand le Parlement se penche sur ces dossiers, ils ont toutes les compétences voulues pour établir les liens nécessaires avec le programme et les politiques du gouvernement. La fonction publique effectue un travail similaire pour les membres du Cabinet qui font partis du Conseil des ministres; toutefois, moins de 10 % des 413 parlementaires canadiens font partie du Conseil des ministres. La majorité d'entre eux ne peuvent recourir à la fonction publique pour obtenir des avis sur les dossiers de politique publique.

Les parlementaires comptent sur différentes sources d'information pour leur travail. Leur personnel politique acquiert une expertise avec le temps, et les partis politiques communiquent leurs analyses conformément à leur programme. Les médias et lobbyistes ont souvent une argumentation trahissant leurs souhaits en matière de politique publique. Cela dit, de nombreux parlementaires sont heureux de pouvoir mettre la main sur des analyses impartiales factuelles qui tiennent compte des différentes perspectives qu'ils souhaitent approfondir pour accomplir leur travail au Parlement ou solliciter un nouveau mandat.

Les ingrédients de la réussite

À partir des conversations avec des parlementaires étrangers, trois besoins communs peuvent être identifiés : trouver l'information rapidement; comprendre les projets de loi qui sont déposés; trouver les analyses et les informations essentielles sur les budgets de dépenses annuels. Lorsqu'une administration parlementaire souhaite établir un service de recherche, elle devrait veiller à ce que son personnel comprenne des bibliothécaires de recherche qui sont en mesure de trouver rapidement l'information juste et pertinente; des avocats qui sont à même d'expliquer les projets de loi déposés, leurs liens avec la législation actuelle ainsi que les changements proposés; des économistes qui peuvent évaluer la conjoncture économique et financière dans laquelle le Parlement adopte des politiques et des programmes. Il est sage, pour les services de recherche parlementaires en croissance qui bénéficient d'un plus gros budget pour mieux servir leurs clients, d'embaucher

des employés qui proviennent de divers autres horizons professionnels. Les questions de politique publique ont plusieurs dimensions, et le fait de prendre en compte le point de vue de spécialistes des sciences sociales, de scientifiques et d'autres experts permet d'offrir aux parlementaires des avis beaucoup plus complets.

À long terme, la crédibilité d'une bonne analyse sera mesurée par son accessibilité, sans égard au contexte politique, ainsi que par l'égalité des services offerts à l'ensemble des parlementaires. Il faut éviter de commenter les différentes options politiques, mettre l'accent sur les faits et laisser aux partis politiques le soin de formuler des avis politiques. Dans la même veine, il convient d'acquérir et de fournir des données statistiques dès qu'elles sont disponibles et pertinentes. De nombreux pays sont dotés d'agences de données statistiques, mais celles-ci ont souvent pour seul mandat de présenter les statistiques sans les analyser. Un service de recherche parlementaire se doit d'investir dans l'acquisition de bases de données où il pourra puiser afin de présenter de l'information et des analyses adaptées aux besoins des parlementaires. Le fait d'embaucher un bibliothécaire ou encore un statisticien qui sache manipuler ces données constitue une bonne utilisation des ressources. Les États-Unis et le Chili, par exemple, consacrent des ressources à la mise en œuvre de capacités de visualisation de données, comme les systèmes d'information géospatiale, améliorant ainsi la capacité d'expliquer des questions d'une grande complexité. La majorité des parlementaires n'ont ni le temps ni le désir de lire de longs documents techniques, c'est pourquoi ils sont souvent très heureux de consulter des cartes et des graphiques qui offrent une analyse de questions complexes.

L'analyse est une valeur ajoutée

Les parlementaires (ou plus souvent leur personnel) ne communiquent avec la Bibliothèque que lorsqu'il y trouve un avantage supplémentaire par rapport à la consultation des sources d'information publiques facilement accessibles. Tout service de recherche parlementaire doit être en mesure d'adapter ses activités d'analyse au mandat parlementaire, de façon à être difficilement remplaçable par d'autres sources d'information. La Bibliothèque du Parlement relève ce défi dans trois sphères de ses activités d'analyse.

Chaque élection amène une cohorte de nouveaux parlementaires qui ne connaissent pas nécessairement les dossiers qui leur seront confiés à titre de représentants élus. Peu après une élection, le personnel de recherche de la Bibliothèque fournit un survol sur chacun des grands dossiers sur lesquels le Parlement sera appelé à se pencher. Le personnel analyse également les questions qui émergent des débats publics et établit des liens avec les dossiers que les parlementaires devront traiter directement, soit les examens législatifs à l'ordre du jour, la rédaction de nouvelles lois, la législation ou encore les accords officiels avec d'autres gouvernements.

- Pour aider les parlementaires à assumer leur rôle à l'égard des questions législatives, *le service de recherche de la Bibliothèque aide les parlementaires à se familiariser avec le contenu de la législation à l'examen au Parlement*. Les analystes font le résumé des projets de loi déposés par le gouvernement de façon à expliquer l'intention du projet de loi et ses liens avec les autres lois. Les employés de la Bibliothèque font le suivi des projets de loi au Parlement et sont à la disposition des parlementaires pour les informer de façon personnelle et confidentielle lorsque ceux-ci doivent comprendre les subtilités des questions abordées par un projet de loi. Compte tenu de la neutralité politique des employés de la Bibliothèque, les parlementaires peuvent leur poser des questions librement, sans craindre leur jugement si jamais ils connaissent mal un dossier et sans avoir à gérer les efforts de lobbying de leurs interlocuteurs. Les parlementaires qui souhaitent proposer un projet de loi d'initiative parlementaire peuvent demander l'aide des employés de la Bibliothèque pour préciser l'intention du projet de loi et formuler les instructions destinées aux rédacteurs législatifs, qui feront de l'idée un projet de loi.

- L'un des grands rôles des parlementaires est de tenir le gouvernement responsable. Tout au long d'une législature, les parlementaires sont amenés à analyser les budgets des dépenses du gouvernement et la santé économique du pays. Les analystes de la Bibliothèque ont l'expertise nécessaire pour surveiller la bonne convergence de ce qui est voté au Parlement, les politiques et programmes mis en œuvre par le gouvernement ainsi que les conséquences pour les citoyens (conformément à l'évaluation de différents analystes comme les agents du Parlement, les groupes de réflexion, les gens du milieu universitaire, etc.) Les parlementaires s'expriment souvent sur la difficulté de mettre de l'ordre dans toute l'information qu'ils reçoivent à l'intérieur d'une courte période. Les employés de la Bibliothèque s'emploient donc à décoder l'information nécessaire et à la présenter dans un format et un vocabulaire adaptés aux activités du Parlement. À cette fin, ils doivent rassembler et analyser des données, des études, des témoignages, etc. Ils adaptent ensuite l'information colligée aux différents contextes, comme la tenue d'examen des budgets des dépenses du gouvernement, le vote sur ceux-ci, l'analyse des mesures budgétaires prises par les comités parlementaires, les études des rapports du vérificateur général, etc. *Les analystes de la Bibliothèque font la revue de l'ensemble des perspectives et présentent un tableau factuel aux parlementaires; ils s'emploient ainsi à établir les liens nécessaires.*

La rétention de la mémoire organisationnelle

Les parlementaires et leur personnel constituent une population relativement mouvante. La durée moyenne du passage au Parlement canadien est de six à huit ans. Pendant cette période, les parlementaires peuvent être appelés à jouer différents rôles, au gré des changements de nomination aux comités, des nominations à titre de porte-parole sur une question particulière ou même des changements au sein même du Cabinet. En outre, les membres de leur personnel sont souvent jeunes, ambitieux et dynamiques et, pour avancer sur le plan professionnel, ils acceptent aisément de nouvelles nominations. Puisque les parlementaires et leur personnel doivent constamment comprendre de nouveaux dossiers, ils se tournent souvent vers les bibliothécaires et les analystes pour obtenir une analyse rapide des faits marquants de leurs dossiers.

Étant donné qu'elle doit répondre rapidement aux demandes d'information et d'analyse, la Bibliothèque doit pouvoir compter sur un solide système de gestion de l'information. Les bibliothécaires sont des spécialistes de la gestion de l'information et sont formés pour recueillir l'information de façon à ce qu'elle puisse être facilement retrouvée à l'intérieur de bases de données volumineuses. Pour assurer sa bonne marche, tout service de recherche doit être centré sur le service à la clientèle et reposer sur une infrastructure de gestion de l'information conçue et exploitée par des employés compétents qui savent exploiter les possibilités de la technologie moderne.

Au final, les parlementaires cherchent l'information ou les connaissances qui leur donneront un avantage par rapport à leurs adversaires. Confrontés à une mer d'information, ils peuvent recourir au service de recherche parlementaire pour les aider à s'y retrouver et à obtenir des analyses concises, rapides et pertinentes. À titre de bibliothécaire parlementaire du Canada, je suis fier de l'appui que nous offrons au Parlement du Canada. Je sais également que nous devons continuer d'améliorer nos façons de répondre aux attentes des clients et de leur offrir une valeur ajoutée. La Bibliothèque du Parlement demeure aux côtés des parlementaires dans l'exercice de leurs importantes fonctions démocratiques. Notre objectif est de continuer de les appuyer dans leur démarche, de demeurer souples et de répondre à leurs besoins pendant encore bien des années.