



68th IFLA Council and General Conference

August 18-24, 2002

Code Number: 086-077-F
Division Number: I
Professional Group: Library and Research Services for Parliaments
Joint Meeting with: -
Meeting Number: 77
Simultaneous Interpretation: -

Travailler avec les Comités : Pourquoi et comment

Hugh Finsten

Direction de la recherche parlementaire

Bibliothèque du Parlement

Ottawa, Canada

UN PETIT HISTORIQUE

Travailler avec les comités parlementaires est l'une des responsabilités de la Bibliothèque du Parlement du Canada depuis la création de sa Direction de la recherche parlementaire. D'ailleurs, son premier directeur a été engagé en 1965 pour aider le Comité de la procédure et de l'organisation. À l'époque, les pouvoirs des comités étaient limités et ils ne menaient pas encore d'études de fond sur les politiques.

La Direction de la recherche parlementaire est apparue d'emblée comme une source d'aide professionnelle lorsque, en 1980, dix comités spéciaux ont été créés et chargés de mener des études approfondies sur diverses questions de politique. Mais il existait d'autres sources. Bien sûr, le personnel de la Bibliothèque jouissait d'avantages sur ses concurrents car il était disponible, avait des connaissances d'expert dans les domaines étudiés, que le travail du Parlement lui était familier et que ses services étaient gratuits. En revanche, les experts-conseils de l'extérieur avaient l'avantage d'offrir leurs services contre rémunération, la théorie voulant qu'un service gratuit est moins bon que celui qui ne l'est pas. De plus, à l'époque, le personnel de la Direction était jeune et devait rivaliser avec des experts-conseils chevronnés. Pour les études menées par ces comités spéciaux, une équipe de professionnels était constituée, qui était souvent dirigée par l'un des membres de qui les autres relevaient. Nos employés faisaient partie de ces équipes et les dirigeaient parfois. À cette époque, les comités pouvaient compter sur l'aide des employés de la Bibliothèque seulement, de ses employés auxquels se joignaient des experts-conseils de l'extérieur ou uniquement de conseils externes.

C'est sur ces premières expériences de collaboration avec les comités qu'a tablé la Direction de la recherche parlementaire par la suite. Ce travail a permis au personnel de la Direction d'acquérir de l'expérience et des connaissances dans les domaines qui intéressent les comités parlementaires et a permis aux parlementaires de mieux connaître notre personnel. Bon nombre des attachés de recherche qui étaient à l'emploi de la Direction à cette époque y travaillent encore aujourd'hui et c'est grâce à eux que la Direction peut assurer l'équilibre entre les spécialistes d'expérience et les nouvelles recrues.

Aussi, actuellement, nous offrons les services d'experts à presque tous les comités parlementaires des deux Chambres du Parlement. Nous comptons un petit groupe de professionnels chevronnés dans chaque grand domaine. Il nous arrive même parfois de recommander l'ajout de services de spécialistes de l'extérieur en guise de complément à notre personnel. Nous suggérons souvent des noms et offrons à ces consultants externes un bureau et des services de soutien; ils peuvent ainsi bien s'intégrer à nos employés.

En 1974, notre Direction a prêté main-forte à neuf comités permanents et spéciaux. Actuellement, nous collaborons avec 29 comités parlementaires, 12 sous-comités et trois comités spéciaux, soit un total de 44 comités des deux Chambres. Presque tous les employés de la Direction sont affectés à plus d'un comité de façon permanente. Ils travaillent pour ces comités seuls ou dans une équipe multidisciplinaire de deux ou trois personnes. Parallèlement, ils répondent aux demandes des députés et des associations parlementaires et apportent leur contribution au programme de publications. Selon leurs besoins, les comités peuvent compter sur notre équipe de 70 experts.

POURQUOI? CE QUE RAPPORTE LA COLLABORATION AVEC LES COMITÉS

Une bonne part du **travail parlementaire d'importance** passe par les comités. C'est l'un des principaux endroits où s'accomplit le travail parlementaire. Les comités sont dans le feu de l'action; ils s'occupent d'élaboration de politiques, d'études approfondies, de surveillance des ministères, d'examen des dépenses gouvernementales et d'élaboration des lois. C'est ce qui intéresse les employés des services de recherche parlementaire.

Le travail pour les comités parlementaires qu'effectuent les services de recherche **ne cesse de prendre de l'ampleur**. Les travaux des comités se sont amorcés lentement au Canada mais leur envergure s'est accrue considérablement. C'est le prolongement naturel du travail en matière de politiques et dans d'autres domaines qu'effectuent les services de recherche parlementaire à la demande des législateurs. Les services de recherche parlementaire sont dotés du personnel qui a la formation et les connaissances nécessaires pour offrir ce genre de services.

C'est d'ailleurs l'**un des plus grands défis** de notre Direction – proposer des sujets d'étude; rédiger des documents d'information, des documents de réflexion et des exposés d'options; suggérer des témoins; tenir des séances d'information à l'intention des membres des comités; rédiger, en préparation pour les séances des comités, des notes d'information incluant des suggestions de questions, et, parfois, interroger les témoins. Mais la tâche la plus importante demeure la rédaction des ébauches de rapports sur les questions législatives et relatives aux politiques, documents qui peuvent modifier ou influencer le débat ou, du moins, qui représentent une contribution importante.

Ce travail rehausse la **visibilité du service**, car il permet aux analystes de **collaborer étroitement avec les parlementaires**. Les analystes sont votre produit. Les députés apprennent à mieux les connaître par le biais des contacts personnels qu'ils ont avec eux en comité. De plus en plus, les députés recrutent leur propre personnel et, du coup, les analystes font plus souvent affaire avec ces employés des députés qu'avec les députés mêmes. En comité, ils travaillent directement avec les députés.

Le travail de comité **accroît les connaissances, les capacités et l'expérience** du personnel. Celui-ci peut utiliser et parfaire ses connaissances d'expert dans divers secteurs de politiques. Cela a un effet d'entraînement : les connaissances et aptitudes qu'acquièrent les analystes en comité leur sont utiles dans l'accomplissement d'autres tâches pour le compte des parlementaires – les députés, les associations et les services de publications – et inversement.

Le travail de comité est **stimulant et permet ainsi d'attirer et de garder les meilleurs employés**. Au sein des comités, les analystes suivent les directives du président mais jouissent d'une autonomie considérable, ce qui leur plaît beaucoup.

Cela **améliore l'aide** dispensée au Parlement, surtout si les comités ne disposent encore d'aucune assistance particulière. Une recherche de qualité rehausse considérablement le fonctionnement des comités et le rôle qu'ils jouent au sein du Parlement. L'investissement dans la recherche peut être très rentable, puisqu'elle améliore le travail des comités et leurs capacités législatives.

Coût-efficacité. Un service centralisé et polyvalent offrant des services de recherche à toute une gamme de clients – législateurs, comités, associations parlementaires – est généralement moins coûteux que des services distincts pour chacun de ces groupes.

Mémoire institutionnelle. Le personnel parlementaire conserve au fil des ans ses connaissances de l'institution. C'est important pour tout travail parlementaire, mais ce l'est particulièrement pour le travail en comité où les membres changent souvent et où les députés comptent beaucoup sur les employés.

Si vous ne le faites pas, quelqu'un d'autre le fera (ou le fait déjà) – et vous demandera peut-être de faire du travail de recherche pour lui. Vos attachés de recherche travailleront donc indirectement pour les comités (par l'entremise du personnel du comité) sans la visibilité et l'importance dont ils jouiraient s'ils travaillaient directement pour eux.

DIVERSES FAÇONS D'OFFRIR DE L'AIDE AUX COMITÉS

Voici diverses façons de seconder les comités selon le niveau d'aide qu'on veut leur offrir et les ressources dont on dispose.

- 1) **Aide spéciale.** Le service répond aux demandes de recherche des comités comme s'il s'agissait de demandes individuelles provenant de députés. Aucun employé n'est affecté officiellement à un comité en particulier. Le personnel de recherche peut être appelé à rédiger des documents d'information, des documents de réflexion ou des exposés d'options, dresser une liste de témoins et répondre à toute autre demande de recherche provenant d'un comité. Cette option nécessite peu de ressources, mais ne permet pas aux services de recherche d'offrir le genre d'aide continue dont ont besoin les comités ni de profiter pleinement du travail en comité.
- 2) **Détachements.** Un expert dans un domaine particulier est affecté exclusivement à un comité pour une étude particulière. Cette personne agit comme tout autre expert-conseil ou employé permanent du comité pour cette période. Il peut constituer le seul employé du comité ou faire partie d'une équipe. Pendant qu'il est en détachement, cet employé se consacre uniquement à ce comité et ne se voit confier aucune autre tâche par le service de recherche. La direction du service peut ainsi mieux contrôler ses ressources puisqu'elle peut restreindre le nombre d'employés du service de recherche travaillant pour les comités en même temps. En

revanche, le service de recherche ne peut compter sur les employés qui sont en détachement. De plus, il arrive que les études soient plus longues que prévu; il n'est pas rare que les détachements soient prolongés. La planification des ressources est alors plus difficile.

- 3) **Aide continue.** C'est l'option qui a été retenue à Ottawa : on offre aux comités toute la gamme des services de recherche dont ils ont besoin. Chaque comité se voit doter d'un analyste ou d'une équipe multidisciplinaire. Ainsi, au sein de notre Parlement, un criminologue et deux avocats travaillent pour le Comité de la justice; un économiste, un avocat et un scientifique secondent le Comité de l'industrie, et des experts des politiques de santé, de l'économie et de la médecine sont affectés au Comité de la santé. Les employés affectés aux comités continuent de répondre aux demandes individuelles provenant des députés et des autres clients et à rédiger des publications s'ils ont le temps de le faire. Les tâches sont affectées de façon à ce que les échéances soient respectées; d'autres employés sont mis à contribution au besoin.
- 4) **Conseils externes.** Le service engage des spécialistes de l'extérieur qui travaillent de leur côté ou en collaboration avec la Direction de la recherche parlementaire. Au Canada, nous faisons appel aux services des experts-conseils de l'extérieur en guise de complément à l'aide qu'offrent nos employés. Ces conseils externes apportent une expérience différente et une perspective spécialisée dont ont souvent besoin les comités qui mènent une étude de grande envergure. Notre Direction a aussi pris des dispositions pour que soient détachés chez elle des experts de divers ministères. Cette approche donne de bons résultats lorsque les consultants deviennent partie intégrante de l'équipe de recherche, car leurs connaissances et leur expérience complètent celles des attachés de recherche du milieu parlementaire. Cela réduit aussi le nombre d'employés que le service de recherche doit affecter à un comité.

QUESTIONS À RÉGLER

Ressources. Le travail de comité nécessite beaucoup de ressources et de plus en plus de ressources. Vous engagez-vous à aider les comités sans pour autant accroître vos effectifs? À moins que vous ne disposiez déjà de toutes les ressources nécessaires, cela constituera un ajout considérable à la charge de travail (à moins que l'aide que vous n'offriez au comité ne soit limitée en fonction des différentes options décrites plus haut).

De qui relève le personnel du comité? Vos employés relèveront-ils du président du comité? De chaque membre du comité? Du directeur de la recherche? Lorsqu'on relève du président du comité et que celui-ci est un député du parti au pouvoir, on peut être vu comme travaillant personnellement pour le président plutôt que pour le comité. Il est donc important de travailler avec tous les membres du comité et d'être perçu comme tel (bien que cela ne plaise pas nécessairement à un président de comité plus sectaire). Comment le service de recherche continue-t-il de confier d'autres tâches aux employés affectés à des comités?

Possibilité de conflit d'intérêts. Aider individuellement des députés et aider un comité peuvent donner lieu à des situations de conflit. Ainsi, un analyste peut être appelé à rédiger un document à la demande d'un député dans lequel il fait valoir les arguments de celui-ci sur un sujet particulier. Il se pourrait ensuite que le comité auquel cet analyste est affecté se penche sur ce sujet. Cela s'est produit lorsque notre expert du contrôle des armes à feu a rédigé, à la demande d'un député, un document faisant valoir divers arguments contre le contrôle des armes à feu. Il a ensuite été affecté au comité qui devait passer en revue le projet de loi du gouvernement sur le contrôle des armes à feu. Lors des séances du comité, il

prenait place à côté du président, comme le font habituellement les analystes. Un témoin, lors de sa comparution devant le comité, a montré le document qu'avait rédigé cet analyste (sans savoir qui il était), en a vanté les mérites et a suggéré que l'auteur soit appelé à témoigner.

L'équilibre entre les diverses affectations. Quelles sont les priorités : travailler pour les députés individuellement ou pour un comité? Le premier arrivé est-il le premier servi? Qu'en est-il des autres programmes, tels que celui des publications, qu'on considère généralement moins prioritaires mais qui sont néanmoins importants et contribuent à une bonne gestion de l'ensemble de la charge de travail du service?

Les analystes comme témoins. À plusieurs reprises, des comités ont proposé que l'un de nos employés témoigne à titre d'expert. Ce qui nous inquiète, c'est qu'on remette en question la partialité de nos analystes s'ils doivent exprimer leur opinion sur des questions de politiques. Nous avons toujours répondu que nos employés agissent à titre de conseillers des comités; ils ne doivent pas être considérés comme des témoins experts, et ce, même s'il ne s'agit pas de l'analyste qui a été affecté au comité en question. Notre personnel peut fournir les mêmes renseignements au cours d'une séance d'information à huis clos à l'intention des membres du comité. Ce cadre informel permet à l'analyste de donner des informations tout comme s'il témoignait devant le comité mais d'éviter les questions touchant les politiques. Cela souligne aussi le fait que les analystes font partie du personnel du comité.

La concurrence des experts-conseils de l'extérieur. Si les comités recrutent leur propre personnel, comment pourrez-vous rivaliser? Si les effectifs sont constitués de consultants externes engagés à contrat, bien des facteurs jouent en votre faveur. La concurrence peut aussi être très saine. Dans une situation de ce genre, nos analystes ont généralement donné un rendement optimal puisqu'ils étaient constamment comparés à leurs concurrents.

L'influence qu'exercent le président et les membres du comité dans la procédure de recrutement des nouveaux employés des comités.

AVANT DE COMMENCER

Faites le point : quel rôle jouent actuellement les comités au sein de votre Parlement? Quels sont leurs effectifs? Quels sont leurs besoins? Répond-on à leurs besoins? Y a-t-il un service de recherche? Quel est son rôle actuel? S'il n'y a pas de service de recherche ou s'il est petit et que les comités n'ont pas d'employés permanents, il y aurait peut-être lieu de **mettre sur pied un service de recherche ou d'améliorer celui qui existe**. Votre point de départ devrait donc être une **évaluation des besoins** (dont on traitera dans une autre séance de recherche) et une analyse stratégique de l'importance du travail des comités pour le Parlement.

De qui avez-vous besoin pour offrir vos services aux comités ou obtenir les ressources pour le faire – les présidents de comité; le secrétaire général; un membre du gouvernement; les cadres supérieurs du parti? Dressez un plan, tenez des rencontres avec ces personnes et plaidez votre cause.

Faites valoir les avantages financiers de la centralisation là où les fonds sont limités. Les services de recherche peuvent aider les comités, les députés et les associations. Pourquoi avoir des services distincts, des effectifs distincts et des coûts distincts?

Le moment idéal pour établir un service de recherche, c'est lorsque les **comités sont encore au stade embryonnaire**. Si les comités sont à concevoir leurs rôle et mandat, c'est le moment opportun de proposer

de les aider. Les comités n'ont peut-être pas d'employés permanents ou ne comptent peut-être que sur un agent administratif (secrétaire ou greffier). C'était le cas au Canada (voir plus haut le petit historique). Lorsque le travail des comités a pris de l'ampleur et s'est complexifié, ils ont eu besoin de personnel spécialisé et nous étions au bon endroit au bon moment pour leur offrir ces services. À mesure que nos analystes ont acquis des connaissances d'expert dans certains domaines particuliers pour mieux répondre aux besoins des comités, ceux-ci ont fait de moins en moins appel à du personnel de l'extérieur.

Si les comités sont en voie de création, ils ne nécessiteront pas nécessairement des ressources considérables et les tâches qui seront accomplies pour eux n'augmenteront pas nécessairement de beaucoup leur charge de travail. Néanmoins, c'est une bonne occasion de demander une augmentation modeste des ressources et de créer quelques postes supplémentaires. Il est crucial d'établir alors le premier contact et de s'adapter à la croissance des comités.

Proposer à divers comités de rédiger des documents de réflexion et des exposés d'options sur les sujets qu'ils étudient. Cela vous servira de point de départ à partir duquel offrir des services additionnels et ainsi accroître votre rôle au sein du comité.

Vous pouvez aussi demander des fonds pour mener un **projet pilote** qui mettra à contribution deux ou trois employés supplémentaires, **recrutés temporairement seulement**, qui seront affectés à deux ou trois comités. Dans bien des parlements, la surveillance des finances est l'une des principales fonctions; il pourrait donc être indiqué de mener un projet pilote au comité du budget ou des comptes publics. N'hésitez pas à **affecter vos meilleurs employés** à ces comités pour accroître vos chances de succès.

Il est courant pour **le greffier d'un comité de jouer aussi le rôle d'attaché de recherche**, de faire les recherches et de rédiger les rapports. Cela mène souvent au surmenage. Vous pourriez peut-être donc offrir vos services aux greffiers des comités ou proposer d'effectuer de recherche en collaboration avec les greffiers. Le soutien à la recherche réduit la charge de travail du greffier puisque des analystes se consacrent exclusivement à la rédaction de rapports de fond de grande qualité qui ont plus de retentissement. Certains greffiers croiront peut-être que les analystes menacent leur emploi ou leurs relations avec les membres du comité et il faudra peut-être les convaincre de la complémentarité des deux fonctions. Il importe donc de bien définir le rôle de l'analyste et du greffier pour éviter les guerres intestines nuisibles à votre travail en comité.

Si les comités ont pour habitude de faire appel à des **consultants externes** au besoin, vous pourriez leur offrir les services continus de votre effectif et leur démontrer que vos services coûteraient moins cher (en fonction du taux horaire de rémunération et des coûts indirects) et présentent des avantages (tels que la mémoire institutionnelle). Vos employés pourraient au départ se joindre aux experts-conseils de l'extérieur pour les remplacer à plus long terme.

Pensez à obtenir, pour étayer vos arguments, des documents et suggestions de vos homologues étrangers qui offrent des services aux comités.

CONSEILS PRATIQUES : QUE FAIRE QUAND LES RESSOURCES SONT LIMITÉES

Il existe différentes **façons de limiter le travail que vous effectuez pour les comités** en fonction des ressources dont vous disposez.

- Contentez-vous d'abord d'offrir votre aide à un ou deux comités.
- N'offrez qu'une gamme restreinte de services – plutôt que d'affecter vos employés à des comités, offrez simplement de rédiger des rapports d'étude et autres documents. Vous ne pourrez pas doter

les comités d'analystes de façon permanente, mais c'est une bonne façon d'établir le contact initial.

Tâches à éviter (si possible)

- Prendre des notes aux réunions.
- Prendre les dispositions pour les comparutions des témoins (par opposition à suggérer des témoins et les informer de ce qu'implique une comparution devant un comité, qui sont des tâches essentielles).
- Organiser les réunions.
- Organiser les déplacements.
- Rédiger des lettres au nom du président.
- Servir d'adjoint personnel du président

Autres sources d'aide

Il y a peut-être d'autres ressources auxquelles on peut faire appel pendant une étude particulière si la charge de travail de l'attaché de recherche est particulièrement lourde.

- Des employés des députés pourraient se joindre à l'équipe de recherche.
- D'autres employés du Parlement – conseiller juridique, secrétaire et greffier de comité – peuvent donner un coup de main dans leur champ de compétence.
- Les experts-conseils de l'extérieur – vous les recrutez, ils travaillent pour vous, le comité paie. C'est parfait! Ce n'est toutefois pas sans risque. Si ce consultant plaît au comité, il pourrait se voir offrir un poste permanent, vous faire concurrence et peut-être même vous remplacer.
- Des fonctionnaires en détachement auprès du comité – cela fonctionne bien chez nous. Ils représentent une source précieuse de connaissances d'expert. Il faut toutefois s'assurer qu'ils ne donnent pas l'impression d'être en conflit d'intérêts. Les employés du gouvernement veulent parfois promouvoir la position gouvernementale ou donnent l'impression de le faire. Habituellement, on peut régler ce problème et faire en sorte qu'il n'y ait pas de situation de conflit, par exemple en excluant les fonctionnaires des séances de comité où on discute de politique, des recommandations ou des conclusions finales du comité. Il importe de maintenir la distinction entre les fonctions législatives et exécutives du gouvernement.

AUTRES OBSERVATIONS

Les attachés de recherche doivent tenter de **faire primer leur travail pour les comités**. Il y a peut-être un coordonnateur, officiel ou non, ou un directeur de la recherche. Il se peut que l'analyste doive rivaliser avec le greffier, le secrétaire et les autres employés du comité pour obtenir l'attention du président. Il ne faut toutefois pas que ces difficultés interpersonnelles, ces désaccords ou ces guerres intestines deviennent un problème pour le président ou le comité.

N'exagérez pas les mérites de vos services. Ne faites pas de promesses que vous ne pourrez tenir. Le travail de comité n'est pas pour tout le monde; assurez-vous donc de bien choisir ceux que vous affecterez à ce travail. Faites appel à vos meilleurs employés. Si vous ne livrez pas la marchandise la première fois, vous n'aurez peut-être pas d'autre chance de faire vos preuves. N'allez pas au-delà de vos capacités et de vos forces; ne tentez pas de tout faire; laissez les autres s'acquitter de leurs fonctions, qu'ils soient greffier, secrétaire, adjoint de député ou du président. N'hésitez pas à collaborer avec eux.

ADDENDA

APTITUDES NÉCESSAIRES POUR LE TRAVAIL DE COMITÉ

On a demandé à dix des employés les plus chevronnés de la Direction de la recherche parlementaire du Canada comptant une expérience considérable du travail de comité ce qu'ils considéraient comme les principales aptitudes pour le travail de comité. Ils ont recensé les qualités qui sont nécessaires pour tous les aspects de la recherche parlementaire, mais qui prennent une importance accrue en comité, telles que :

- connaître à fond son domaine de spécialisation
- avoir d'excellentes capacités d'analyse et de rédaction
- pouvoir travailler efficacement de façon impartiale
- savoir synthétiser rapidement beaucoup d'informations sur des questions complexes
- réfléchir rapidement et soigneusement et pouvoir communiquer des conseils et des informations oralement et par écrit de façon impromptue.

Voici les aptitudes qu'on considère particulièrement pertinentes pour le travail de comité :

- tenir compte des vues et opinions divergentes; trouver des compromis et des points communs entre les points de vue divergents; connaître diverses perspectives, politiques et autres, qui influent sur les diverses approches qu'on examine; être sensible au contexte politique de toute discussion;
- comprendre la dynamique du comité et pressentir son orientation (souvent avant que le comité le sache lui-même); prendre le pouls du comité pour établir l'orientation de la discussion et le contexte politique;
- planifier de façon stratégique le plan de travail et le rapport du comité;
- faire preuve de patience pour travailler calmement dans un environnement tendu et à forte charge politique;
- avoir de bonnes connaissances des relations humaines et faire preuve de diplomatie pour travailler en étroite collaboration avec les députés de tous les partis politiques;
- inspirer confiance;
- bien travailler en équipe (avec les greffiers, les employés des députés, le président, le personnel de soutien, le personnel des publications, etc.) et savoir coordonner ces travaux;
- connaître tous les joueurs – du milieu politique, gouvernemental et non gouvernemental, ainsi que leur rôle et leur influence;
- travailler de façon autonome dans un environnement en constante évolution où les priorités changent souvent;
- faire preuve de jugement et de sens pratique (p. ex., savoir quand intervenir dans la discussion du comité et quand s'en abstenir);
- savoir analyser et conceptualiser dans un environnement oral et dynamique;
- amener les députés à exprimer leurs opinions sans être antagonistes;
- deviner les besoins des clients;
- être polyvalent (s'acquitter de plusieurs tâches en même temps).