

UNE EXPÉRIENCE CONCLUANTE: LES PROGRAMMES DE STAGES PARLEMENTAIRES AU CANADA

David J. Mitchell

Les programmes de stages parlementaires sont l'une des innovations les plus remarquables qu'aient connues les corps législatifs canadiens au cours de la dernière décennie. Le Parlement du Canada et quatre assemblées législatives provinciales ont créé des programmes dont l'administration et l'organisation varient, mais dont les objectifs sont essentiellement les mêmes. Ces stages, qui ont connu un immense succès, profitent en fait à tout le pays puisqu'ils permettent d'initier des groupes de jeunes gens au régime parlementaire et à ses rouages. Ils offrent, par le même occasion, un service particulièrement précieux aux députés. Cet article met en évidence les différences et les ressemblances entre les divers programmes de stages parlementaires existant au Canada.

L'idée de ces stages est née à Ottawa, où il en a été question dès 1965. Cependant, ce n'est qu'en 1970 que le premier fut institué. Il faut en attribuer le mérite à M. Alf Hales qui représenta la circonscription de Wellington, au Parlement, durant 17 ans. Après avoir acquis l'appui de l'Association canadienne des sciences politiques, de la Donner Canadian Foundation, du président et des porte-parole des partis en Chambre, M. Hales déposa à la Chambre des communes une motion à cet effet, le 10 mars 1969. La motion, qui fut soumise au Comité spécial de la procédure et de l'organisation, avait l'appui unanime de la Chambre. Elle fut à la base du programme de stages à la Chambre des communes d'Ottawa. En 1970, dix étudiants universitaires, choisis parmi les plus brillants du Canada, furent invités sur la colline parlementaire à participer à ce que l'ancien premier ministre Pearson qualifia "d'expérience la plus importante qu'ait connue le Parlement depuis 1867". Il est maintenant reconnu que l'expérience fut et continue d'être un succès.

Le programme d'Ottawa dure dix mois (de septembre à juin) de manière à correspondre à une année

universitaire. Chacun des dix stagiaires, choisis par un comité de sélection parmi plusieurs centaines de candidats, est affecté au service d'un député à titre d'adjoint spécial. La nature exacte des tâches est généralement déterminée de concert avec le député, mais elles comprennent d'habitude la recherche, les travaux de comité, la rédaction des discours, ainsi que quelques tâches en rapport avec la circonscription du député. Les stagiaires ne doivent cependant pas se voir confier des tâches de nature partisane. Vers le milieu de l'année, chaque stagiaire est affecté au service d'un député d'un autre parti. Le programme connaît un tel succès qu'il y a maintenant plus de députés désirant les services de stagiaires que de stagiaires disponibles.

En plus du travail qu'il accomplit pour un député, le stagiaire participe à divers travaux; il doit notamment assister à des séminaires de formation, accueillir des délégations interparlementaires et rendre visite à d'autres assemblées législatives, notamment à Londres, Washington et Bonn. À la fin du stage de dix mois, le stagiaire doit remettre une étude sur un des aspects du processus législatif au Canada. Le programme établi à

M. David Mitchell est greffier adjoint chargé de la procédure à l'Assemblée législative de la Saskatchewan. Cet article est tiré d'une communication présentée à la réunion annuelle de l'Association des greffiers parlementaires qui s'est tenue à Ottawa, le 11 août 1981.

Ottawa se veut indépendant du gouvernement et du Parlement; c'est pourquoi il est entièrement subventionné par des fonds privés. L'Association canadienne de science politique lui délègue un directeur académique. Les stagiaires reçoivent un traitement mensuel et des allocations de voyage; le reste du budget est consacré aux frais d'administration. Les services de soutien dont ont besoin les stagiaires sont assurés par le Bureau du greffier de la Chambre des communes.

L'Alberta fut la première province à créer un programme permanent de stages parlementaires semblable à celui de la capitale nationale. Il débuta en 1974 après maintes discussions avec les membres des milieux politique, législatif et universitaire. Comme il est fait mention dans le dernier *Alberta Interns' Handbook*, le programme vise à atteindre deux objectifs principaux: Il donne premièrement aux diplômés les plus brillants des universités de l'Alberta l'occasion de mieux comprendre les rouages législatifs et gouvernementaux. Pour ce faire, les techniques traditionnelles d'enseignement ne sont pas suivies à la lettre. Plutôt que de simuler ou de formuler des hypothèses sur le fonctionnement du système, les stagiaires sont mis dans une situation réelle de travail. L'idée qu'ils se font de l'Assemblée législative et du gouvernement est ainsi plus précise qu'elle n'aurait pu l'être s'ils étaient restés dans une salle de cours.

Le second objectif du programme est évidemment d'offrir aux députés de l'Assemblée législative un personnel de recherche compétent qui sera à même de les aider dans leur travail. Le travail qu'il accomplit auprès des députés permet au stagiaire d'acquérir une connaissance profonde des rouages législatifs et gouvernementaux puisqu'il peut observer leur fonctionnement du point de vue des législateurs eux-mêmes. En échange, les députés bénéficient de l'enthousiasme et des idées de chaque groupe de stagiaires.

Comme le programme d'Ottawa, celui de l'Assemblée législative de l'Alberta fonctionne pour une période de dix mois. Environ huit stagiaires sont choisis chaque année au moyen d'un concours qui réunit les jeunes diplômés des universités de la province. Le premier mois du stage est consacré à l'orientation; les stagiaires rencontrent les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative et des ministères et se familiarisent avec le milieu dans lequel ils devront travailler. Les stagiaires sont ensuite affectés au caucus d'un parti où la diversité des tâches leur permet d'avoir un aperçu des multiples responsabilités des députés. Plutôt que de travailler avec un seul député, le stagiaire

est affecté au caucus d'un parti et se voit confier une tâche générale de recherche. Vers le milieu du programme, il est affecté à un caucus différent pour lui offrir l'occasion de travailler avec un député du gouvernement et un député de l'opposition.

En plus de ces affectations, les stagiaires participent à des séminaires de formation, à des réunions mensuelles avec le président de l'Assemblée et ils effectuent quelques déplacements dans la province; il n'est pas habituellement prévu de déplacement à l'extérieur de la province. Chaque stagiaire reçoit un traitement mensuel et, dans certains cas, une allocation de voyage. À la fin du programme, le stagiaire présente un travail de recherche sur un aspect précis de son expérience. Les universités de la province acceptant d'accorder un crédit pour la participation à ces stages.

L'administration du programme albertain est bien différente de celle du programme d'Ottawa. Il relève en effet du président de l'Assemblée législative. Il prend toutes les décisions qui s'imposent et agit en qualité de président du comité consultatif du programme. Les stages à l'Assemblée législative de l'Alberta sont financés entièrement par des fonds publics, au moyen d'une affectation de crédit au budget annuel des dépenses de l'Assemblée.

En Colombie-Britannique, l'idée d'un programme de stages parlementaires fut discutée dès 1973. Après avoir obtenu l'appui du président et de tous les partis politiques à l'Assemblée, un programme de stage de cinq mois fut créé en 1975. On sélectionna dix stagiaires et le programme débuta en janvier 1976.

En Colombie-Britannique, le programme diffère notablement de celui d'Ottawa. Il est conçu pour coïncider avec la session législative du printemps et fonctionne donc de janvier à mai. Les stagiaires, tous diplômés des universités de la Colombie-Britannique, passent d'abord par une période d'initiation complète aux rouages politiques de la province. Ils entreprennent ensuite la phase administrative du programme en travaillant dans un ministère. À cette étape, ils étudient l'administration et les fonctions des ministères en travaillant à titre d'adjoint de recherche ou d'administration. La phase législative du programme prévoit une affectation au caucus d'un parti où ils effectuent diverses tâches pour les députés. Un des stagiaires est affecté au Bureau du greffier. Au cours de cette période, les stagiaires ne changent pas de caucus.

Les visites d'autres corps législatifs constituent une partie importante du programme. Au cours des années, les stagiaires se sont rendus en Alberta, au Québec, au

Nouveau-Brunswick, dans l'État de Washington ainsi qu'à Ottawa. L'élément académique du programme comprend des séminaires bimensuels dirigés par des professeurs des universités de la province. Les stagiaires doivent présenter des rapports à diverses étapes du programme qui est reconnu par les universités de la Colombie-Britannique. Les stagiaires reçoivent un traitement mensuel et une allocation de voyage.

Le programme de stages à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique est administré par le Bureau du président de l'Assemblée. Un membre du personnel de ce bureau agit en qualité de coordonnateur du programme. On nomme aussi un directeur académique qui joue un rôle important dans l'organisation des activités. Les stages sont financés entièrement à l'aide de fonds publics.

En 1976, l'Ontario créait un programme de stages dont la nature et les objectifs étaient semblables à celui d'Ottawa. L'*Ontario Commission on the Legislature* (Commission Camp) en recommandait l'élaboration dans son second rapport de décembre 1973. Après maintes réunions entre des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative de l'Ontario et des universitaires, le programme fut finalement mis en oeuvre en septembre 1976, avec la collaboration de l'Association canadienne de sciences politiques.

Le programme dure dix mois et suit de très près celui d'Ottawa. Huit stagiaires sont choisis par voie de concours parmi les jeunes diplômés des universités canadiennes. Après une brève période d'orientation, chaque stagiaire est affecté au service d'un député de l'arrière-ban et se voit confier des responsabilités précises selon les priorités des députés. Au milieu du programme, le stagiaire passe au service d'un autre député. Le programme est conçu pour permettre à chaque stagiaire de servir, tour à tour, un député du gouvernement et de l'opposition. Tout au long du programme, les stagiaires ont l'occasion de rencontrer les politiciens élus et les hauts fonctionnaires. Ils participent également à des séminaires et préparent un rapport sur certains aspects de la vie législative en Ontario. Les stagiaires ont également l'occasion de se rendre à Ottawa, à Québec et ailleurs dans le dessein de mieux comprendre les rouages législatifs des différentes capitales. Les stagiaires reçoivent un traitement mensuel et des allocations de voyage.

Les stages sont en grande partie financés par le gouvernement, mais des dons privés forment un élément important de leur financement. Un directeur académique s'occupe de l'orientation du programme et

les services de soutien sont assurés par le Bureau du greffier de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Au Québec, un programme de stages vit le jour dès 1974-1975, mais il dut être abandonné après deux années de fonctionnement. En 1979, un nouveau programme fut lancé sous les auspices de la Fondation Jean-Charles Bonenfant, une fondation consacrée à l'étude des institutions parlementaires et politiques et créée en vertu d'une loi de l'Assemblée nationale du Québec.

Chaque année, quatre stagiaires sont choisis et affectés pendant dix mois à l'Assemblée nationale. Le stage est considéré comme un programme éducatif offrant aux nouveaux diplômés universitaires l'occasion d'acquérir une connaissance pratique du fonctionnement et du rôle de l'Assemblée. Comme à Ottawa, le stagiaire est affecté au service d'un député à titre d'adjoint spécial. Au milieu du programme, le stagiaire passe au service d'un autre député; on essaie, dans la mesure du possible, de permettre aux stagiaires de travailler aux côtés d'un député du gouvernement et d'un député de l'opposition. Le programme québécois met l'accent sur l'aspect académique. Chaque stagiaire est suivi par un tuteur choisi parmi le personnel de la bibliothèque de l'Assemblée. À la fin du programme, le stagiaire présente un travail de recherche sur un aspect du processus législatif du Québec. Les stagiaires ont également l'occasion de se rendre à Ottawa pour observer le fonctionnement du Parlement fédéral.



Bien que le programme de stages du Québec se trouve sous les auspices de la Fondation Jean-Charles Bonenfant, il est, à toutes fins pratiques, financé par le gouvernement. Le Bureau des relations interparlementaires, qui relève directement du président de l'Assemblée par l'intermédiaire du Bureau du greffier, est chargé de la coordination du programme.

Le tableau suivant met en évidence les différences et les points communs de chacun des programmes en

vigueur. Mais il soulève un certain nombre de questions qui méritent d'être examinées de près.

On peut se demander, par exemple, si de tels programmes doivent être financés à même les fonds

On se demande parfois si les programmes de stages parlementaires ne sont pas surtout un service au législateurs. Il ne fait aucun doute que les députés qui ont reçu l'aide de stagiaires particulièrement doués considèrent le programme comme un réservoir de brillants

PROGRAMMES DE STAGES PARLEMENTAIRES AU CANADA

Programme	Date de création	Nombre de stagiaires	Durée du programme	Source de financement	Traitement mensuel du stagiaire	Budget total de fonctionnement 1981-1982	Administré par
OTTAWA	1970	10	10 mois (septembre à juin)	Privée	\$ 800	Environ \$130 000	un directeur académique; services auxiliaires assurés par le Bureau du greffier de la Chambre des communes.
ALBERTA	1974	8	10 mois (septembre à juin)	Publique	\$1 100	\$128 273	Bureau du président
COLOMBIE-BRITANNIQUE	1976	10	5 mois (janvier à mai)	Publique	\$ 800	Environ \$ 65 000	un directeur académique; programme coordonné par le Bureau du président
ONTARIO	1976	8	10 mois (septembre à juin)	Publique (quelques fonds privés)	\$1 000	\$ 97 800	un directeur académique; coordonné par le Bureau du greffier
QUEBEC	1979*	4	10 mois (septembre à juin)	Publique	\$1 000	\$ 75 000	Bureau du président par la voie du Bureau du greffier

*Un premier programme commença en 1974-1975 mais fut abandonné.

publics ou à partir de fonds privés. Le seul programme canadien financé uniquement par le secteur privé est celui d'Ottawa où l'on a tenu à une indépendance totale à l'égard du Parlement et du gouvernement. Aussi, certaines années, les administrateurs du programme doivent-ils se démener pour obtenir des dons auprès de sources privées et continuer d'en assurer le fonctionnement. Ils ont sans doute du mérite, puisqu'après plus de dix ans, le programme se poursuit de bon train. Toutefois, s'il devait livrer une concurrence aux programmes provinciaux pour l'obtention de fonds, ce serait peut être une toute autre histoire. Il est donc heureux que les programmes provinciaux aient opté en grande partie pour le financement public. Ceci a donné à ceux qui y travaillent et à ceux qui en bénéficient un sentiment de sécurité et de permanence et, en apparence, les programmes provinciaux sont tout aussi indépendants que celui d'Ottawa.

rechercheurs à leur disposition. Les stagiaires ne devraient cependant pas être considérés comme formant un tout ni être confondus avec les employés rattachés au service des députés. Les programmes de stages parlementaires sont essentiellement le prolongement d'une expérience éducatif visant à offrir une connaissance pratique des rouages parlementaires. Il est certain que les députés bénéficient de bien des façons de l'aide que leur apportent de jeunes collaborateurs enthousiastes. Mais, dans une large mesure, et pour que l'expérience soit concluante, le député doit être disposé à être un professeur et un conseiller pour le stagiaire. Ceci exige du temps, des efforts et de la patience. Il est clair qu'un programme de stages doit fonctionner au bénéfice des deux parties.

On peut également se poser des questions quant au choix des stagiaires. Les programmes en vigueur au

Canada s'adressent tout d'abord aux jeunes diplômés en sciences politiques.

Peut-être y aurait-il lieu d'encourager les demandes de diplômés dans d'autres disciplines. Il serait peut être également souhaitable de ne pas se limiter aux seuls diplômés universitaires. Des personnes ayant acquis une certaine expérience dans le domaine, mais ne possédant pas de diplôme universitaire, pourrait faire d'excellents stagiaires, et des personnes plus âgées auraient sans doute des idées neuves et intéressantes à apporter.

Nous avons déjà mentionné que le programme de stages à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique comportait une "phase administrative" qui consistait à affecter des stagiaires à des tâches administratives et de recherche dans un ministère. Il s'agit là d'une caractéristique unique et ceci soulève une autre question intéressante: les programmes de stages parlementaires doivent-ils être consacrés uniquement à l'expérience législative ou peuvent-ils, avec succès, inclure un aperçu de la fonction exécutive? Le programme de la Colombie-Britannique, tout en étant moins long que les autres, combine admirablement ces deux éléments. Il serait peut être opportun que les autres programmes permettent à leurs stagiaires d'acquérir une

meilleure compréhension du fonctionnement de l'administration publique.

Il ne s'agit là que de quelques questions que l'on peut se poser au sujet du fonctionnement des programmes de stages parlementaires. Il y aurait peut-être lieu d'examiner aussi l'administration des programmes, la façon dont les stagiaires rendent compte, les composantes académiques des programmes, ainsi que le rôle des directeurs académiques et la place des greffiers et du personnel législatif dans l'organisation et le fonctionnement quotidien des programmes. Bien entendu, chaque programme doit être soigneusement conçu pour satisfaire le climat législatif et politique particulier dans lequel il doit se dérouler. Il ne serait ni sage ni souhaitable de proposer une formule unique valable pour toutes les assemblées législatives. Une organisation et une conception flexibles sont d'une importance primordiale, et c'est cette souplesse qui a fait que les divers programmes de stages parlementaires ont connu un si grand succès au Canada. S'il est encore trop tôt pour porter un jugement éclairé sur la prédiction de l'ancien premier ministre Pearson — à l'effet que ces programmes de stages sont "une des expériences les plus importantes" de l'histoire parlementaire canadienne, on peut néanmoins affirmer qu'ils ont été une expérience concluante.

(traduit de l'anglais)