

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

## **Association des Secrétaires généraux de Parlement**

COMMUNICATION

de

**M. Rogerio VENTURA TEIXEIRA**

**Directeur du Service des Ressources humaines de la Chambre des députés du  
Brésil**

sur

**RESSOURCES HUMAINES DANS LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS : LE ROLE  
D'ASSISTANCE LÉGISLATIVE**

Session de Quito  
Mars 2013



# LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS - BRÉSIL

## BUREAU DU DIRECTEUR-GÉNÉRAL

### RESSOURCES HUMAINES DANS LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS: LE RÔLE D'ASSISTANCE LÉGISLATIVE

*Rogério Ventura Teixeira*

Directeur des Ressources Humaines

Le Président de la Chambre des Députés, M. Henrique Eduardo Alves, et le Bureau, voudraient remercier au Président de l'Association des Secrétaires-généraux des Parlements, M. Marc Bosc et à l'Union Interparlementaire pour cette opportunité de partager nos expériences en matière d'assistance législative dans la Chambre des Députés au Brésil.

#### **Le nouveau scénario pour le travail législatif**

Aujourd'hui les parlements du monde entier sont confrontés à des nouveaux défis : la demande de la société pour une plus grande participation à la discussion législative, le besoin de lois avec plus de qualité et d'efficacité, et la promotion des moyens numériques comme élément de partage de l'information et de transparence.

La Chambre des Députés au Brésil est établie par la Constitution de la République Fédérative du Brésil. Les députés sont élus pour représenter le peuple, pour légiférer et pour contrôler l'application des fonds publics. Néanmoins, la Chambre des Députés fait plus que voter des lois. Elle est responsable pour permettre la participation de la société au débat législatif afin de le rendre plus accessible et démocratique générant des lois qui mieux répondent aux besoins du peuple brésilien.

#### **Mission, Vision et Valeurs**

##### ***Mission***

Représenter le peuple brésilien, faire des lois et contrôler les actes du gouvernement, dans le but de promouvoir la démocratie et le développement national avec justice sociale.

##### ***Vision***

Se consolider en tant que centre des débats nationaux sur les grands thèmes, moderne, transparent et avec une large participation des citoyens.

##### ***Valeurs***

- Éthique
- La recherche de l'excellence
- Indépendance du Législatif
- Légalité
- Pluralisme
- Responsabilité sociale



## **LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS - BRÉSIL**

### **BUREAU DU DIRECTEUR-GÉNÉRAL**

#### ***La structure organisationnelle de la Chambre des Députés***

Pour accomplir sa mission, les ressources humaines de la Chambre des Députés jouent un rôle essentiel de soutien et de conseil aux structures législative et administrative.

#### **Ressources Humaines dans la Chambre des Députés**

La croissante complexité et la vaste portée des questions sur lesquelles les institutions législatives nationales doivent discuter quotidiennement sont quelques éléments qui font la présence des fonctionnaires, avec un haut niveau de connaissances techniques et juridiques, cruciale afin d'assurer une bonne performance des parlements. Pour accomplir tous les rôles qui l'appartiennent dans une démocratie, tels que formuler des politiques publiques, d'examiner et d'évaluer des propositions législatives, et veiller à leur exécution, les parlements ont besoin des compétences analytiques et techniques qui les donnent des moyens pour aborder des diverses matières de façon à perfectionner les cadres juridiques nationaux et favoriser la pluralité de leurs sociétés.

Il est possible qu'auparavant les sujets discutés au Parlement fussent de faible complexité et donc il n'y avait pas besoin de personnel technique pour assister les députés. Aujourd'hui, nous nous attendons à une performance des parlements basée sur une connaissance approfondie des impacts et des conséquences des décisions prises par le gouvernement.

Sans un cadre de fonctionnaires compétents pour accompagner les députés dans le processus d'acquisition d'information et d'analyse essentielles afin de faire des lois pertinentes et efficaces, il ne serait pas possible au Parlement d'être indépendant par rapport aux autres branches du gouvernement, ni sensible aux préoccupations des citoyens.

Alors, les avantages d'une politique de recrutement de personnel technique bien formé transcendent le Législatif. En fait, comme il démontre un effort institutionnel afin d'habiliter l'Assemblée pour interagir substantiellement, et non seulement de façon formelle, avec le gouvernement dans l'élaboration de politiques publiques, l'existence de personnel avec des connaissances au même niveau que le personnel des autres branches du gouvernement contribue solidement à réduire les asymétries d'information entre les trois branches et donner plus d'équilibre aux relations entre l'Exécutif et le Législatif. Ainsi renforce le processus démocratique avec freins et contrepoids qui fonctionnent dans la théorie et dans la pratique.

Le plus grand défi des institutions législatives pour assurer la capacité d'analyse par le biais du recrutement de personnel technique est d'harmoniser le travail de ces fonctionnaires avec le caractère éminemment politique du travail parlementaire. La question centrale est donc de savoir comment concilier l'approche technico-rationnel avec l'approche politique dans le processus décisionnel au sein de l'Assemblée.

Dans la Chambre des Députés au Brésil, la solution trouvée pour la question des ressources humaines était une politique tripartite. En général, on peut dire que le cadre de fonctionnaires de la Chambre est composé par trois catégories qui répondent aux besoins des bureaux parlementaires ; aux besoins des groupes politiques présents dans la Chambre ; et aux activités administratives et de conseil technique de caractère institutionnel.

Dans le premier cas, il y a le groupe d'employés qui travaillent exclusivement dans les bureaux des députés, qui peuvent être situés dans les locaux de la Chambre, à Brasilia, ou



## LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS - BRÉSIL

### BUREAU DU DIRECTEUR-GÉNÉRAL

aux bureaux dans leurs circonscriptions (états ou DF<sup>1</sup>). Cette partie du personnel, appelés Secrétaires Parlementaires, est chargée de gérer les bureaux des représentants et de s'occuper du rapport avec les citoyens, et aussi avec les autorités aux niveaux fédéraux ou des états. Parmi les fonctions exercées par les secrétaires parlementaires on peut mettre en évidence celles de : bureau de presse ; relations avec les médias ; gestion du courrier et des relations avec les électeurs ; et de l'assistance au travail individuel du député dans le cadre des commissions et de la séance plénière de la Chambre.

Les Secrétaires Parlementaires constituent le groupe le plus nombreux à la Chambre. Actuellement, 10.465 secrétaires parlementaires travaillent aux bureaux des députés. Il s'agit d'une moyenne d'environ 20 fonctionnaires pour chaque député<sup>2</sup>.

Tous les Secrétaires sont recrutés par les députés selon leurs propres critères. Toutefois, la Chambre offre une politique de formation destinée à ce groupe afin de soutenir leur perfectionnement professionnel. En outre, il est offert aux députés l'accès à une base de données gérée par le Service RH, où ils peuvent accéder à des curricula de secrétaires parlementaires expérimentés, avec des compétences en différents domaines de la procédure législative. Les députés peuvent s'utiliser cette *Banque de Talents*<sup>3</sup> comme source de recrutement.

En raison des particularités du groupe de secrétaires parlementaires, leur taux de turnover est très haut. L'an dernier, le département responsable pour le registre des embauches et licenciement de secrétaires parlementaires a notifié une moyenne de 300 licenciements par mois, bien qu'un tiers de ce nombre a été réembauché dans d'autres bureaux parlementaires.

Un deuxième groupe de fonctionnaires est formé par les employés affectés aux groupes politiques, appelés employés à charge de nature spéciale (CNE<sup>4</sup>). Il s'agit des travailleurs recrutés soit par les bureaux des partis politiques, soit par des députés qui exercent une fonction au Bureau, soit par les Présidents des Commissions.

Aujourd'hui à la Chambre, travaillent 1.324 employés du type CNE. La plupart d'entre eux travaillent dans les bureaux des groupes politiques. Au total, 871 personnes ont des emplois à ce titre dans des bureaux des groupes politiques, sachant que le nombre de postes disponibles pour chaque parti est au prorata du nombre de députés.

À leur tour, les membres du Bureau, l'organe responsable pour diriger la Chambre, embauchent près de 300 employés CNE.

---

<sup>1</sup> Le Brésil est une République Fédérative composée par 26 états et 1 District Fédéral - où est située Brasília - ce qui fait un total de 27 unités fédératives (UF). La Chambre des Députés reçoit des représentants de chaque état e du DF en nombre proportionnel à la population.

<sup>2</sup> À la Chambre des Députés au Brésil il y a 513 députés.

<sup>3</sup> *Banque de Talents* est l'appellation de cette base de données RH qui contient des curricula des employés temporaires aussi que des fonctionnaires permanents.

<sup>4</sup> CNE est l'acronyme pour designer ce type de travailleur temporaire à la Chambre des Députés. De même que les Secrétaires Parlementaires, ils ne font pas partie du cadre permanent de personnel de la Chambre et peuvent être licenciés à tout temps. La différence essentielle entre eux est que les Secrétaires sont embauchés directement par les Députés et les CNE par les groupes politiques ou commissions.



## **LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS - BRÉSIL**

### **BUREAU DU DIRECTEUR-GÉNÉRAL**

Les présidents des comités de la Chambre peuvent également embaucher des assistants de confiance pour les supporter dans leur rôle, particulièrement politique, en tant que dirigeants de ces structures. La Chambre engage 111 employés CNE à ce propos.

Bien que la plupart des CNE soient des personnes avec des connaissances techniques approfondies, ils sont recrutés selon des critères essentiellement politiques. Affinité avec l'idéologie du parti, par exemple, semble cruciale pour le recrutement de personnel de ce type au sein des bureaux des dirigeants de partis politiques. Le critère de confiance est également utilisé par les présidents des commissions et par les membres du Bureau pour recruter des nouveaux employés de cette nature au sein de leurs structures.

Quelques uns des employés du type CNE qui travaillent à la Chambre sont en fait des fonctionnaires d'autres organismes de l'Administration. La plupart d'entre eux sont originaires des organismes fédéraux, mais il y a aussi quelques-uns qui viennent de l'administration des états ou des municipalités. Ces fonctionnaires enrichissent la gestion de la Chambre en apportant de leurs expériences acquises en autres branches du gouvernement.

Dans les deux cas de figure, des secrétaires parlementaires aussi bien que des employés à charge de nature spéciale, ils peuvent être licenciés à tout moment.

Le troisième groupe d'employés à la Chambre est celui des fonctionnaires, qui constituent le cadre de personnel permanent de l'institution. Ils sont recrutés par le biais de concours public pour travailler dans des positions à caractère institutionnel et d'assistance à la procédure législative.

Actuellement, la Chambre compte 3.461 fonctionnaires dont la plupart sont diplômés. Également aux fonctionnaires des autres branches du gouvernement, ceux qui travaillent à la Chambre ont le droit, selon l'article 41 de la Constitution, à la stabilité au poste après trois ans d'exercice.

Les caractéristiques de ce corps de fonctionnaires, c'est-à-dire la formation supérieure, la stabilité dans le poste et le caractère institutionnel de leur travail, font qu'ils deviennent des importants facteurs dans le processus d'institutionnalisation de la Chambre. Leur présence assure à la Chambre la préservation de la mémoire institutionnelle et aussi la continuité de l'analyse des travaux parlementaires d'une législature à l'autre.

La qualification, des connaissances techniques et l'indépendance de ce corps de fonctionnaires par rapport au gouvernement fournit au Parlement de l'expertise pour faire face à une possible supériorité informationnelle de la part de certains ministères ou des agences spécialisées.

### **Le Conseil d'Études Législatives et le Conseil d'Études Budgétaires et Financières**

Il vaut la peine de détailler ici le travail des organes d'assistance institutionnelle, apolitique et multidisciplinaire où ne travaillent que des fonctionnaires recrutés par concours public. On y parle du Conseil d'études législatifs et du Conseil d'études budgétaires et financières.

Le Conseil d'études législatives compte aujourd'hui avec 200 fonctionnaires répartis sur 21 domaines d'expertise portant sur des sujets aussi divers que le droit constitutionnel, l'énergie, le transport, la sécurité sociale etc. Le Conseil prépare, sur demande des députés, des propositions, des projets d'opinions, des textes de discours, des études techniques. En outre, les conseillers donnent de l'assistance dans les réunions des commissions de la



## LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS - BRÉSIL

### BUREAU DU DIRECTEUR-GÉNÉRAL

Chambre et apportent de l'aide, surtout, à l'égard des rapporteurs des projets qui sont en discussion. En moyenne, le Conseil produit plus de 20 mil rapports par an, recevant des demandes d'une moyenne de 97% des députés.

Dans l'activité de proposition de lois, discussion et contrôle, l'assistance spécialisée fournie aux députés par les conseillers a jouée un rôle essentiel.

En plus d'être essentiel, c'est un travail efficace. Le niveau de contenu technique du travail parlementaire accompli aujourd'hui à la Chambre des Députés au Brésil équivaut à celui effectué par les Parlements des démocraties le plus avancées. C'est pourquoi des experts du monde entier reconnaissent quelques lois faites au Brésil comme des références internationales, tels que les lois de l'environnement et des lois de protection aux consommateurs.

Le travail du Conseil d'études budgétaires et financières s'est révélé essentiel au bon déroulement de la procédure budgétaire nationale. Il suffit de mentionner que toutes les questions relatives aux lois de finances<sup>5</sup> sont analysées à l'aide des conseillers.

Tel qu'au Conseil d'études législatives, le Conseil d'études budgétaires et financières est aussi composé par des fonctionnaires permanents, recrutés exclusivement par concours public.

Actuellement le Conseil d'études budgétaires et financières compte avec 37 conseillers pour assister les activités de la Commission Mixte du Budget, la Commission des Finances et Fiscalité et à la Commission de Contrôle fiscal.

L'excellence des travaux effectués par les fonctionnaires au Conseil d'études législatives et au Conseil d'études budgétaires et financières a été reconnue par des organisations internationales.

La Banque Interaméricaine de Développement – BID, dans un rapport publié en 2006, par exemple, a considéré les Conseils d'études de la Chambre des Députés comme « un facteur clé pour assurer que les accords et les transactions politiques résultants de négociations au Congrès ne soient pas atteints au détriment de la qualité technique des lois ». Selon le rapport de la BID, « il y a des indices que, avec le soutien apporté par les Conseils, le débat politique est devenu plus rigoureux, le dialogue entre l'Exécutif et le Législatif est devenu plus complexe et exigeant, et la couverture médiatique des débats maintenant focalise davantage sur les aspects techniques des lois.

Les particularités du cadre de personnel de la Chambre des Députés ont pour but de fournir au Parlement des ressources humaines pouvant répondre aux besoins des législateurs dans leurs bureaux ; aux dirigeants des partis ; et aux besoins institutionnels. Le modèle adopté sert à cette fin, en combinant l'assistance strictement technique à celle essentiellement politique.

---

<sup>5</sup> Au Brésil il y a trois lois de finances publiques. Le Plan Pluriannuel (PPA), qui établit les orientations pour une période de 4 ans, La Loi des Directives Budgétaires (LDO) et La Loi Budgétaire Annuelle (LOA) qui sont annuelles.