



CANADA

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE
SUR L'ORGANISATION
DU GOUVERNEMENT

1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

1: UN PLAN DE GESTION

2: LA GESTION FINANCIÈRE

3: LA GESTION DU PERSONNEL

4: MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU

1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

TOME 1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE • OTTAWA • CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT



CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION
DU GOUVERNEMENT

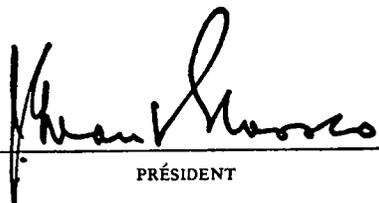
J. GRANT GLASSCO
F.-EUGÈNE THERRIEN
WATSON SELLAR

A Son Excellence

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

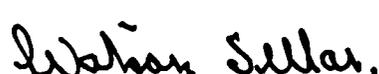
Qu'il plaise à Votre Excellence

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret en conseil du 16 septembre 1960 pour enquêter et faire rapport sur l'organisation et les modes de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et pour faire des recommandations au sujet des questions plus spécifiquement énoncées dans le décret du 16 septembre 1960: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport que voici.



PRÉSIDENT





Le 18 juillet 1962



CANADA

Elisabeth Deux

PAR LA GRÂCE DE DIEU ❁

Reine

DU ROYAUME-UNI, DU
CANADA ❁ ET DE SES AUTRES
ROYAUMES ET TERRITOIRES,
CHEF DU COMMONWEALTH,
DÉFENSEUR DE LA FOI ❁

P. Kerwin

SUPLÉANT DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

E. Macleod

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL

A TOUS CEUX À QUI LES PRÉSENTES PARVIENDRONT OU QU'ICELLES POURRONT DE QUELQUE MANIÈRE CONCERNER,

Salut

VU les dispositions de la première partie de la Loi sur les enquêtes, au chapitre 154 des Statuts révisés du Canada, 1952, en vertu desquelles Son Excellence le Gouverneur en conseil, par le décret C.P. 1960-1269 du seizième jour de septembre de l'an de grâce mil neuf cent soixante, dont copie est ici jointe, a autorisé la nomination de nos Commissaires, y et ci-après désignés, pour qu'ils fassent enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et qu'ils y recommandent les modifications qui, à leur avis, favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État et surtout, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, qu'ils fassent rapport sur les mesures à prendre pour les fins suivantes:

- Supprimer le double emploi et le chevauchement des services;
- Supprimer le travail inutile ou non économique;
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies grâce à une plus ample décentralisation du travail et de l'administration;
- Assurer une meilleure direction des ministères et organismes, ou d'une partie de ces derniers, en tenant compte de l'organisation des méthodes de travail, des pouvoirs et responsabilités définis et des mesures relatives à la formation;
- Tirer meilleur parti des mesures visant le budget, la comptabilité et autres questions financières en vue d'instaurer, dans les ministères et organismes, une direction plus efficace et plus économique;
- Assurer une efficacité plus grande et réaliser des économies en modifiant les relations entre les ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout autre organisme central de régie ou de service du gouvernement d'autre part; et
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies au moyen d'une nouvelle répartition ou d'un regroupement des services de la fonction publique,

et a conféré à Nosdits Commissaires certains droits, pouvoirs et privilèges, comme on pourra mieux en juger en se reportant audit décret.

SACHEZ DONC MAINTENANT que, de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons, constituons et désignons par Notre présente proclamation, M. J. Grant Glassco, de la ville de Toronto, en la province d'Ontario; M. Robert Watson Sellar, de la ville d'Ottawa, en la province d'Ontario; et M. F.-Eugène Therrien, de la ville de Montréal, en la province Québec, pour agir à titre de Nos Commissaires dans la poursuite de ladite enquête.

POUR, par lesdits J. Grant Glassco, Robert Watson Sellar et F.-Eugène Therrien, détenir et exercer lesdites fonctions et en jouir, durant Notre bon plaisir, avec les droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés, de droit et en vertu de la loi, auxdites fonctions.

ET NOUS ordonnons, par les présentes, que la portée de l'enquête ne s'étende pas à l'institution du Parlement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et à recevoir, dans toute la mesure possible, l'aide des ministères et organismes du gouvernement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à adopter les moyens et méthodes qu'ils jugeront au besoin utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et à siéger aux dates et aux endroits, au Canada, qu'ils pourront décider à l'occasion.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à retenir au besoin les services des avocats, du personnel et des conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Trésor.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de faire rapport au Gouverneur en conseil tout en ayant soin de présenter des rapports provisoires au fur et à mesure de l'enquête, le rapport définitif devant être présenté dans un délai de deux ans.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de déposer au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la conclusion de l'enquête.

ET DE PLUS NOUS nommons M. J. Grant Glassco président de ladite Commission.

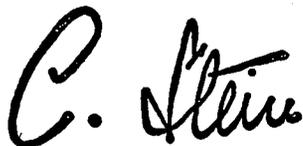
EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes Lettres Patentes et à icelles fait apposer le Grand Sceau du Canada.

TÉMOIN : L'honorable Patrick Kerwin, juge en chef du Canada et suppléant de Notre fidèle et bien-aimé major-général George-Philias Vanier, Compagnon de Notre Ordre du Service Distingué, à qui Nous avons décerné Notre Croix Militaire et Notre Décoration des forces canadiennes, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

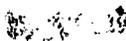
A OTTAWA, ce vingt-septième jour de septembre en l'an de grâce mil neuf cent soixante, le neuvième de Notre Règne.

Par ordre,

LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT,



C. St. Pierre



Publié par
ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral
dont voici les adresses:

OTTAWA

Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

Édifce Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL

Édifce Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

ou dans n'importe quelle librairie

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

 N° de catalogue Z1-1960/4-1F

TABLE DES MATIÈRES

1 UN PLAN DE GESTION	15
2 LA GESTION FINANCIÈRE	85
3 LA GESTION DU PERSONNEL	245
4 MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU	501

1 UN PLAN DE GESTION

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 1: UN PLAN
DE GESTION

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

		<i>Page</i>
1	INTRODUCTION	19
	L'étendue de la tâche	19
	Méthode d'enquête	21
	Objectifs	25
2	LES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE	27
	Immensité et diversité du Canada	27
	Les deux groupes linguistiques	29
	Le système fédéral	31
3	LE CARACTÈRE POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	33
	Responsabilité politique du pouvoir exécutif	33
	«Responsabilité illimitée» des ministres	34
	Ministres et hauts fonctionnaires	35
4	CROISSANCE ET TRANSFORMATION DU GOUVERNEMENT	37
	L'expansion rapide du gouvernement	37
	Complexité croissante	40
	Prolifération des contrôles	43
	Ressources et techniques nouvelles	47
5	LES TÂCHES DE L'ADMINISTRATION: UNE OPTIQUE NOUVELLE	51
	Besoins administratifs des ministères	51
	Les besoins de la direction centrale	55
	Les services communs	61
	L'importance d'une direction administrative	63
	Freins et contrepoids	66
6	UN PLAN GÉNÉRAL DE GESTION	68
	LA QUESTION DU BILINGUISME DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE (Exposé divergent du commissaire F. Eugène Therrien, c.r.)	71

1

INTRODUCTION

L'ÉTENDUE DE LA TÂCHE

Vos commissaires ont pour mandat «de faire enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada et de recommander à leur égard les changements qu'ils estiment les plus propres à assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

Il est apparu dès le début que ce mandat général représentait une tâche formidable, mais ce n'est que lorsque les travaux du personnel de recherche ont révélé l'étendue et la diversité des services de l'État qu'il a été possible d'en mesurer toute la portée. Au total, 116 ministères et organismes ont été dénombrés, comprenant:

- 23 ministères comptant de 93 à plus de 43,000 employés;
- les forces armées;
- 21 offices statutaires dont un n'a pas un seul employé qui lui soit rattaché directement, tandis qu'un autre en a près de 2,800;
- 42 sociétés comprenant des organismes aussi dissemblables que la Galerie nationale, la Commission d'assurance-chômage, la Banque du Canada et la société Air-Canada;
- 29 agents, commissions ou conseils statutaires divers, dont le Directeur général des élections, la Commission du service civil, le Conseil d'esthétique industrielle et la Gendarmerie royale du Canada.

Au moment de l'établissement de la Commission royale, l'effectif de ces ministères et institutions s'élevait à 480,000 employés, soit plus de sept pour cent de la population canadienne active, ou en gros, l'équivalent du nombre d'employés des 25 sociétés industrielles les plus importantes ou des 60 principales entreprises de fabrication au Canada. Ce total comprend :

- 132,000 fonctionnaires recrutés aux termes de la Loi sur le service civil,
- 214,000 autres employés civils,
- 120,000 militaires,
- 14,000 maîtres de poste à commission et leurs adjoints.

Pour l'année terminée le 31 mars 1960, on a estimé à 1.8 milliard de dollars les traitements versés par l'ensemble de ces ministères et organismes, ce qui représente plus de dix pour cent de la totalité des salaires versés par l'industrie canadienne et près de trente-cinq pour cent des salaires payés par l'industrie de fabrication.

Quand nous avons constaté qu'il est versé annuellement plus de 12 millions de dollars aux transporteurs publics pour les dépenses de voyage des civils dans l'accomplissement de leurs fonctions publiques, il nous a fallu rejeter l'idée très répandue d'après laquelle les bureaucrates sont cloués à leur chaise. En outre, abstraction faite des Chemins de fer Nationaux, du Canada, d'Air-Canada et de la société Polymer, les ministères et organismes civils disposent de 8,300 véhicules automobiles, 600 bateaux et 72 avions. Le ministère de l'Agriculture consomme à lui seul plus d'un million de gallons d'essence par an.

Gouvernement et paperasse semblent aller de pair. Plus de 100,000 formules différentes ont été dénombrées et, croit-on, il en existe 100,000 autres. Chaque année, 50 millions de lettres sont écrites, et plus de cinq millions de chèques distribués mensuellement. Les dossiers inactifs, placés sur un rayon de bibliothèque, s'étendraient sur une longueur de 200 milles, estime-t-on. Le tiers de ces dossiers est conservé au Centre des dossiers publics à Ottawa. Les publications que le gouvernement acquiert chaque année pourraient garnir un rayon de bibliothèque d'une longueur de dix milles.

Même si l'on fait abstraction de l'immense domaine public du Grand Nord, le gouvernement fédéral est de loin le plus grand propriétaire foncier et le plus important locataire du Canada. En 1960, la superficie des locaux occupés par ses ministères et organismes atteignait 180 millions de pieds carrés, l'équivalent de plus de cent immeubles, chacun de la grandeur d'un stade de football et d'une hauteur de 28 étages; la valeur de ses biens immobiliers est estimée à quatre milliards.

Voici quelques faits qui démontrent combien l'activité du gouvernement est multiple et variée:

- Les ministères et organismes sont engagés dans une grande variété d'entreprises: raffinerie d'or, centrales électriques, boutiques de tailleur, services de désinfection, d'appâts de pêche ou d'exécution d'ordonnances médicales par la poste, pâturages, hôtelleries, cafétérias, piscines et terrains de golf.
- On affecte plus de 50 millions de dollars par année à l'instruction de près de 75,000 élèves dans des écoles fédérales.
- Les ministères administrent 44 hôpitaux comptant plus de 12,000 lits, depuis Inuvik dans les Territoires du Nord-Ouest jusqu'à Zweibrücken en Allemagne de l'Ouest.
- On dépense plus de 50 millions par année pour les télécommunications.
- On affecte plus de 12 millions chaque année aux déménagements des biens mobiliers du personnel civil et militaire.
- Trente et un ministères et organismes emploient plus de 11,000 employés civils hors du Canada, répartis dans une centaine d'endroits.

A cette activité variée correspond toute une gamme d'occupations allant des actuares et anthropologues aux vétérinaires et radiologues, en passant par les apiculteurs, les gréeurs de cale sèche, les cartographes et les pharmaciens. Le dénombrement de métiers tels que poulieur, boîtier à pied, galvanoplaste, conducteur de chariot élévateur à fourches, gabarier, aide-piscifacteur et receveur d'épaves confère à cette liste un certain cachet de mystère.

MÉTHODE D'ENQUÊTE

Puisqu'il était manifestement impossible de procéder à un examen détaillé des rouages, ministère par ministère et organisme par organisme, il a fallu forcément faire un choix. Trois moyens nous ont permis de ramener la tâche à des proportions raisonnables: premièrement, l'exclusion de grosses entreprises administrées sur un plan strictement commercial, bien qu'elles soient la propriété de l'État; deuxièmement, l'orientation de notre enquête vers une gamme choisie de problèmes communs à tous ou presque tous les ministères (le premier rapport préliminaire d'avril 1961 en faisait déjà mention); et troisièmement, la concentration de chacune des études fonctionnelles sur des ministères et organismes choisis.

Règle générale, l'enquête a fait abstraction du National-Canadien, de la société Polymer et d'Air-Canada, mais ces sociétés n'ont pas été complètement

laissées de côté. Elles ont fait l'objet de certaines recherches lorsque des aspects particuliers de leur exploitation permettaient de faire des comparaisons utiles avec l'administration de ministères ou étaient étroitement liés à leur activité. D'autre part, le Conseil des Arts du Canada a été exclu totalement, car il est bien entendu qu'il n'est pas une institution de l'État. Dans le cas de la *Canadian Arsenal Limited*, une étude distincte de son administration avait été entreprise peu de temps avant que la Commission royale ne se mette au travail; il a semblé logique d'éviter un chevauchement avec cette autre enquête.

En préparant les programmes de recherche des groupes d'étude dont le champ d'activité s'étend à plusieurs ministères et organismes, il a fallu coordonner, à des degrés différents, le travail de plusieurs groupes d'étude dans chaque ministère et organisme. En plus du groupe d'étude chargé de coordonner les enquêtes menées au ministère de la Défense nationale, enquêtes dont il est fait mention dans le premier rapport sur l'état des travaux, on avait prévu la création soit de groupes d'étude distincts, soit de groupes d'étude mixtes pour entreprendre des enquêtes d'ensemble sur l'activité du ministère des Affaires extérieures, du ministère des Postes, du Département des impressions et de la papeterie publiques et de la société Radio-Canada. Pour ce qui est des autres ministères et organismes, c'est au bureau central de la Commission qu'on a confié le soin de coordonner les enquêtes là où c'était nécessaire.

D'autres études spéciales qui débordaient les cadres d'une étude ou d'un ministère particulier ont été entreprises par le bureau central en étroite collaboration avec les groupes d'étude en cause. Elles ont porté sur les problèmes suivants: le contrôle central et les organismes de service du gouvernement, l'organisation des services régionaux, l'organisation des services à l'étranger, l'administration du Nord, l'organisation des services de santé et de bien-être, l'administration des ressources et du transport, le recours à des formes non ministérielles d'organisation et les effets du bilinguisme sur la fonction publique.

Par des annonces publiées partout au pays, on a invité le public à présenter des mémoires sur les questions relevant des attributions de la Commission. En réponse à cette invitation, près de cinquante associations commerciales et professionnelles, une vingtaine d'entreprises commerciales et d'institutions de recherche et cinquante particuliers, de même que les principales associations de fonctionnaires ont soumis des mémoires. Vos commissaires ont examiné chacune des questions soulevées dans ces mémoires et entrepris les enquêtes appropriées.

Le programme de recherche a abouti à l'enquête la plus étendue jamais entreprise au Canada sur les rouages de gouvernement. En tout, 176 spécialistes recrutés dans l'industrie, les universités et les carrières professionnelles ont par-

ticipé à ces travaux, en collaboration avec vingt-et-un fonctionnaires affectés à divers aspects de cette enquête. Les recherches, exclusion faite des travaux connexes d'écritures, ont demandé environ 21,000 jours de travail, soit à peu près 80 années-homme.

Il n'est pas possible de mesurer la somme de travail imposée à la fonction publique elle-même par les demandes de renseignements qu'on lui a adressées au cours de l'enquête, ni le temps consacré par des fonctionnaires à aider le personnel dans ses études sur place. Dans presque tous les cas, on a répondu aux demandes dans un esprit de collaboration. La compétence et le dévouement de la plupart des fonctionnaires ont impressionné vos commissaires et leur personnel de recherche. On a constaté que, règle générale, la fonction publique s'accommode bien du changement et que c'est d'elle, en fait, que sont venues diverses propositions pour l'amélioration de son propre fonctionnement. Il y a des domaines où la compétence et les méthodes appropriées font défaut; cependant, dans l'ensemble les imperfections de l'organisation gouvernementale tiennent à un concept démodé de l'administration publique et ne reflètent nullement la valeur des fonctionnaires canadiens.

Les opinions exprimées à la Commission par de hauts fonctionnaires d'autres pays ont confirmé l'impression que l'on a de la haute qualité de la fonction publique fédérale au Canada.

Au cours de l'enquête, vos commissaires ont visité le Royaume-Uni et les États-Unis pour se renseigner sur la façon dont le gouvernement national de ces deux pays s'est attaqué aux problèmes d'administration et d'organisation que l'on avait trouvé au Canada. Quelques préposés aux recherches sont ensuite retournés à Londres et à Washington en vue d'entretiens plus poussés sur des aspects plus précis de leurs enquêtes. Les hauts fonctionnaires des gouvernements britannique et américain ont répondu généreusement. D'autres gouvernements, tant du Commonwealth que de pays européens, ont aussi fourni des renseignements particulièrement utiles.

Vos commissaires ont discuté de la structure et de la gestion de la fonction publique avec plusieurs personnes du secteur privé dont les opinions ont d'autant plus de poids qu'elles s'appuient sur une expérience et des connaissances étendues. Avant tout, il convient de signaler l'aide inestimable apportée par les quatre-vingt-deux Canadiens éminents qui ont fait partie des comités consultatifs attachés à dix groupes d'étude; ils représentaient le commerce et l'industrie, les carrières professionnelles et le gouvernement. Leurs noms figureront dans des rapports ultérieurs. Beaucoup d'autres, y compris plusieurs citoyens britanniques et américains dont les commissaires reconnaissent ici publiquement l'apport, ont fourni officieusement leurs conseils et leur assistance. Ce sont, entre autres:

- M. Herbert Hoover, ancien président des États-Unis et directeur des Commissions Hoover.
- Le très honorable lord Bridges, G.C.B., G.C.V.O., M.C., F.R.S., président de la Commission royale des beaux-arts et ancien secrétaire permanent au Trésor.
- Lord Plowden, K.C.B., K.B.E., président de la récente Commission Plowden sur le «Contrôle des dépenses publiques».
- Sir Charles Snow, C.B.E., homme de science et ancien membre de la Commission du service civil britannique.
- Sir Edward Playfair, K.C.B., J.P., ancien secrétaire permanent du ministère de la Défense en Angleterre.
- Le colonel Lyndal Urwick, O.B.E., M.C., président de *Urwick, Orr and Partners*, à Londres.
- M. George Graham, directeur des Études gouvernementales à la *Brookings Institution*, à Washington.

M. Wayne Grover, archiviste des États-Unis, a mis pendant dix mois à la disposition du personnel de recherche de la Commission royale un de ses fonctionnaires supérieurs les plus compétents; de concert avec M. Everett O. Alldredge, archiviste adjoint, M. Grover a rendu à la Commission des services exceptionnels durant toute la durée de l'enquête.

On a demandé à deux personnalités d'agir à titre de conseillers; ce sont M. Peter F. Drucker, expert-conseil de réputation internationale auprès de l'industrie et des gouvernements, et M. Neil McNeil, ancien directeur de la rédaction auprès des Commissions Hoover des États-Unis.

Tout en reconnaissant l'aide reçue de ces nombreuses sources, vos commissaires tiennent à souligner qu'ils assument seuls la pleine responsabilité de leurs conclusions et de leurs recommandations. Ils ne se proposent pas de publier les constatations du personnel telles qu'elles ont été présentées; de même, il ne faudrait pas conclure que les membres des comités consultatifs approuvent dans leur totalité les rapports de la Commission.

En présence d'un sujet aussi complexe qui a donné lieu à une multitude de recommandations, vos commissaires sont d'avis qu'ils n'auraient qu'embrouillé les choses et compromis l'utilité des rapports s'ils avaient posé certaines réserves ou atténué leurs conclusions à simple fin de rallier l'unanimité. Il existe des nuances d'opinions sur certains points, mais le présent rapport et ceux qui le suivent expriment le sens général des conclusions auxquelles en sont venus vos commissaires.

Vos commissaires ont étudié un certain nombre de mémoires qui comportent des recommandations de grande importance sur le problème du bilinguisme dans la fonction publique fédérale. Certaines d'entre elles tombaient sous le mandat de la Commission; aussi on en a traité dans le présent rapport et dans ceux qui le suivent. L'un de nos membres, le commissaire Therrien, considère que l'on peut donner une interprétation plus large à ce mandat. Il a donc exprimé une opinion personnelle sur le sujet dans l'exposé annexé à ce rapport. C'est la seule dérogation à la responsabilité collective de vos commissaires.

OBJECTIFS

Aux termes de leur mandat, vos commissaires ont pour mission de proposer les changements qu'il y a lieu d'apporter à l'organisation et aux méthodes d'administration du gouvernement afin d'«assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

Ce mandat a été interprété comme signifiant, en somme, qu'il faut attacher autant d'importance à l'efficacité de la fonction publique qu'à ce qu'elle coûte aux contribuables.

Évidemment, le coût est énorme; en conséquence, les recherches ont porté dans une large mesure sur les moyens de réaliser des économies. Déjà, à la suite de changements qui résultent de propositions formulées par le personnel de la Commission, il a été possible d'économiser des sommes appréciables; en ce moment, les ministères et organismes étudient soigneusement plusieurs autres propositions du même genre. Dans beaucoup d'autres cas, la Commission a joué le rôle d'un catalyseur en accélérant l'étude d'améliorations possibles dont la nécessité était déjà reconnue par la fonction publique elle-même. La Commission laisse derrière elle un grand nombre d'idées, les unes sous forme de propositions concrètes, les autres sous forme de suggestions qui pourraient faire l'objet d'études ultérieures.

Dans certains cas, il est possible de calculer avec assez d'exactitude la somme des économies réalisables; dans d'autres, il faut se contenter d'approximations. C'est pourquoi on ne saurait donner d'estimations très sûres des économies globales possibles, mais nous pouvons affirmer en toute confiance que la mise en œuvre des recommandations se traduira par une économie annuelle de plusieurs dizaines de millions de dollars.

De plus, une partie importante de l'enquête a porté sur l'amélioration du service plutôt que sur la réalisation d'économies. L'évaluation de ce service et la recherche des moyens susceptibles de l'améliorer ont conduit vos commissaires à examiner tout d'abord le rôle du gouvernement fédéral dans la vie du

pays et les buts qui doivent inspirer son organisation et ses méthodes. De cette étude a surgi le concept de gestion de la fonction publique qui forme le thème central de ce rapport.

Ce concept peut servir à une double fin. Premièrement, il détermine les cadres à l'intérieur desquels viendront se ranger les conclusions et les recommandations des rapports ultérieurs. Deuxièmement, il a pour objet de fournir des points de repère simples et pratiques qui pourront guider ceux dont la responsabilité permanente est d'assurer l'efficacité de la fonction publique, qu'ils se trouvent en présence de situations nouvelles actuellement imprévisibles ou qu'ils aient à s'attaquer à des problèmes auxquels la Commission, faute de temps et de renseignements essentiels, ne peut proposer de solutions.

Il importe que les rouages administratifs répondent parfaitement aux vœux et aux besoins du peuple canadien. Mais il importe aussi d'offrir aux fonctionnaires toutes les occasions possibles de développer leurs multiples talents et de mettre leur expérience collective et leur maturité de jugement au service du pays.

Dans la société moderne, le rôle de l'État est souvent vexatoire et restrictif. Il en résulte que l'on considère le plus souvent le gouvernement comme un mal nécessaire; cette attitude même est un signe de vigueur. Mais le public se fait tort à lui-même quand il dénigre les fonctionnaires qui administrent les affaires de l'État. Nulle part la perfection n'est plus nécessaire de nos jours que chez ceux qui ont charge de la gestion des affaires publiques, mais la perfection ne peut durer indéfiniment si la population ne sait pas l'apprécier.

2

LES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Parce qu'ils sont intégrés au régime politique canadien, les rouages de l'administration fédérale sont exposés à des influences qui s'affirment par le truchement de la politique. Quelques-unes des plus importantes de ces influences, devenues des forces permanentes dans la vie politique du pays, sont rattachées par des liens particuliers au processus administratif. Tout effort visant à définir un concept général d'administration publique applicable au gouvernement du Canada doit en tenir compte.

IMMENSITÉ ET DIVERSITÉ DU CANADA

L'immensité du pays et la diversité de ses régions sont les caractéristiques les plus manifestes du milieu canadien. Les conséquences de cette diversité sur la vie politique du Canada ont été reconnues il y a longtemps, mais on ne semble guère avoir discerné leur rapport avec les rouages administratifs. Pourtant, l'administration du Canada est nettement différente de celle de pays moins étendus et plus homogènes.

Bien que ce soit à Ottawa, centre de l'administration fédérale, que les décisions sont prises, c'est souvent à des milliers de milles qu'elles sont mises à exécution. Plus des trois quarts des fonctionnaires (exception faite des employés du National-Canadien, d'Air-Canada, de la société Polymer et des forces armées) travaillent dans des bureaux ou des services situés en dehors de la région Ottawa-Hull. Toutefois, les méthodes d'organisation et d'administration de la totalité des services publics ont été conçues presque exclusive-

ment en fonction de l'organe central de direction. On ne semble guère s'être préoccupé d'établir un régime de travail ni de prendre des dispositions pratiques qui conviennent aux 150,000 fonctionnaires disséminés dans le reste du pays.

Souvent aux yeux du citoyen qui habite hors d'Ottawa, les services locaux de l'administration fédérale ne semblent avoir rien ou à peu près rien de commun entre eux; ils ne semblent pas répondre à l'ensemble des besoins de la localité. Les horizons du fonctionnaire local paraissent se limiter à son bureau et aux liens ténus qui relient son service à Ottawa, la lointaine capitale. Pour la plupart des besoins administratifs courants, il doit compter sur ses propres ressources, qui sont fort limitées, ou—procédé interminable et souvent démoralisant—demander l'aide du bureau central. Autre considération également importante pour lui, les perspectives d'avancement lui semblent trop souvent bornées. Il a le choix entre moisir sur place ou gravir les échelons de la hiérarchie mais à condition qu'il consente à quitter sa région. Des liens solides doivent exister entre les bureaux extérieurs et le bureau central, mais le régime administratif doit tenir compte dans son organisation du fait que l'immense majorité des fonctionnaires exécutent leur travail et poursuivent leur carrière hors de la capitale.

De plus, aux yeux de la plupart des Canadiens, ces fonctionnaires des services régionaux représentent le gouvernement du pays. La rapidité avec laquelle les bureaux locaux peuvent s'adapter aux conditions locales donne la mesure dans laquelle le public estimera que les rouages administratifs répondent à ses besoins. Ici encore, il est clair que les travaux du gouvernement fédéral dans tout le Canada doivent s'inspirer d'une ligne de conduite et de normes d'envergure nationale. Cependant, le contrôle central méticuleux—beaucoup trop fréquent actuellement—sur l'activité des services extérieurs mine le respect et la confiance du public.

L'immensité et la diversité du pays influent tout autant sur la tâche de l'administration centrale. Même si l'organisation locale doit être raffermie et l'autorité ou la direction locale renforcée, Ottawa n'en reste pas moins le point de départ des programmes nationaux et le point de convergence des secteurs politique et administratif. L'administration centrale aura donc toujours besoin d'un personnel de la plus haute compétence et de la plus grande autorité.

Parce qu'il a besoin de fonctionnaires compétents au centre même de la fonction publique, le gouvernement doit attirer une proportion raisonnable de l'élite de toutes les régions du pays. C'est, de fait, une nécessité dont la fonction publique au Canada est consciente depuis plusieurs dizaines d'années. A cause de l'influence généralement reconnue dont jouit la fonction publique à Ottawa, c'est dans la mesure même où celle-ci sera représentative de la popu-

lation desservie qu'on aura confiance en elle partout au pays. De toute évidence, ces deux considérations se complètent.

Aucun moyen mécanique ni aucune formule ne permettra de traduire en acte cette idée d'une «fonction publique représentative». Tout effort qui tendrait à l'appliquer de façon négative par l'imposition de contingents est voué à l'échec. Il faut plutôt trouver des moyens positifs de tirer de toutes les parties du Canada le meilleur des ressources humaines.

En dernière analyse, à cause de l'immensité du Canada et de la diversité de ses régions, la fonction publique doit favoriser l'unité nationale plutôt que chercher à imposer l'uniformité. Elle doit être conçue pour faire ressortir plutôt que pour étouffer cette variété d'intérêts, d'attitudes et d'aspirations. Ce n'est que lorsqu'elle atteindra ce but que la fonction publique deviendra un puissant élément de cohésion pour tout le pays.

LES DEUX GROUPES LINGUISTIQUES

L'existence de deux groupes linguistiques, ayant en commun un long passé historique et politique mais se mêlant si peu que le bilinguisme est rare dans la plupart des régions du Canada, est une caractéristique distinctive du milieu canadien. C'est pour la fonction publique un perpétuel dilemme: il lui faut servir au même titre les Canadiens de langue anglaise et les Canadiens de langue française, bien qu'en grande partie elle ait été pourvue de fonctionnaires unilingues.

Les efforts pour se dégager de cette impasse ont jusqu'ici porté surtout sur l'échelon local de l'administration fédérale. La modification apportée en 1938 à la Loi sur le service civil—qui reconnaissait pour la première fois le problème—en faisait une question d'ordre purement local; elle prévoyait simplement que les employés des bureaux locaux devaient connaître la langue parlée par la majorité de la population desservie. De toute évidence, cette solution, qui ne tenait pas compte des minorités locales, n'apportait même pas de solution au problème des bureaux locaux.

En réalité cependant, ce n'est pas au palier local mais au centre du gouvernement que se présente l'obstacle le plus tenace. Presque toujours la langue de l'administration centrale est exclusivement l'anglais; le citoyen de langue française qui a affaire aux bureaux centraux pourrait se trouver dans une situation difficile s'il cherchait à s'exprimer dans sa langue maternelle. On s'est rendu compte des imperfections de la Loi de 1938; aussi la nouvelle Loi de 1961 aborde-t-elle le problème dans une meilleure optique: «Le nombre d'employés nommés de *tout ministère* ou de tout bureau local d'un ministère, ayant les qua-

lités requises en ce qui concerne la connaissance et l'usage du français ou de l'anglais, *ou des deux langues*, doit, suivant l'opinion de la Commission, être suffisant pour permettre au ministère ou au bureau local d'exercer ses fonctions de façon convenable et de *fournir au public un service efficace*. Le fond du problème se ramène à la nécessité d'assurer un service efficace aux deux groupes linguistiques.

Il est plus facile de reconnaître que de résoudre le problème de la langue au sein de la fonction publique. Cependant, il est clair qu'on doit s'arrêter tout particulièrement au problème de l'administration centrale et surtout à celui des hauts fonctionnaires chargés de la direction centrale des services publics pour l'ensemble du pays. Ces derniers, recrutés comme ils le sont et doivent l'être dans toutes les parties du Canada, ne savent dans la plupart des cas que l'anglais. Afin de résoudre le problème de façon idéale, il faut de toute évidence commencer par un programme visant à améliorer progressivement le bilinguisme au sein de ce groupe de commande. Il se peut que des circonstances spéciales exigent des programmes semblables pour d'autres groupes du même niveau dont le travail a des conséquences directes sur le public, ou pour ceux qui vont représenter le Canada à l'étranger.

L'existence au Canada de deux groupes linguistiques a une autre conséquence pour la fonction publique fédérale. Afin d'atteindre l'objectif déjà mentionné, c'est-à-dire pour que l'administration soit «représentative», il faudrait qu'une carrière au sein de l'administration centrale soit aussi attrayante et aussi satisfaisante pour les Canadiens de langue française que pour les Canadiens de langue anglaise. Il faudrait, au moins, qu'elle le fût assez pour attirer à Ottawa un plus grand nombre de jeunes Canadiens français de grande compétence.

A l'heure actuelle, la nomination à un poste de l'administration centrale semble entraîner pour le Canadien de langue française l'abandon de sa langue et le déracinement culturel. Ce sentiment pourrait se dissiper si l'administration centrale s'efforçait d'être plus bilingue, jusqu'au point où, théoriquement, les deux langues pourraient être utilisées indifféremment dans les communications internes.

Il faudra peut-être même faire davantage, soit en modifiant les attitudes courantes au sein de la fonction publique, soit en atténuant chez le fonctionnaire, quelle que soit sa région d'origine, le sentiment qu'il est arraché aux institutions sociales qui lui sont familières. Pour le moment, on ne peut que mentionner ces possibilités. On ne dispose pas de solution magique. Ne fût-ce que pour définir clairement ce qui est nécessaire, il faudrait aller bien au delà du mandat de la Commission.

LE SYSTÈME FÉDÉRAL

Il n'entre pas dans les attributions de vos commissaires de définir la nature ou les modalités de la répartition des pouvoirs inhérents au système fédéral. Mais cette définition peut avoir sur les rouages administratifs de nombreuses répercussions qu'on ne saurait passer sous silence.

Premièrement, on aura beau tracer avec le plus grand soin la ligne de démarcation entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux, dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, par des décisions judiciaires ou par des accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il y aura forcément chevauchement entre les deux sphères d'autorité. La raison en est que l'on reconnaît l'existence de pouvoirs et d'intérêts parallèles—c'est le cas de l'agriculture—ou que les deux paliers de gouvernement offrent des services semblables à des catégories différentes de citoyens d'une même région ou répondent à des besoins différents mais connexes d'une même classe de la population. C'est sur le plan politique que seront déterminées en dernier ressort la base et l'étendue des concessions mutuelles en pareil cas; mais on peut faire beaucoup, sur le plan administratif, pour harmoniser l'activité des deux échelons sans nuire à l'autonomie de l'un ou de l'autre. Plus précisément, il semblerait logique que les ministères fédéraux, dans les cas où ils acceptent une responsabilité résiduelle dans un domaine où la responsabilité principale et directe retombe sur les provinces, se demandent si leurs besoins administratifs ne seraient pas plus pleinement satisfaits par le recours aux services provinciaux existants, sous des conditions mutuellement acceptables.

En outre, les deux niveaux de gouvernement se sont ligués, généralement sur l'initiative de l'administration fédérale, pour répondre à une gamme étendue de besoins publics. On s'est demandé si certains de ces programmes conjoints étaient conformes à la constitution; cette question dépasse sans aucun doute le mandat de la Commission. Aux fins actuelles, ce qui importe est que ces accords existent et qu'ils sont dans bien des cas communément acceptés. De l'avis de vos commissaires, il faut éviter à tout prix, au niveau fédéral, les méthodes encombrantes et coûteuses d'examen et de contrôle qui se juxtaposent aux services provinciaux correspondants.

La collaboration administrative entre les gouvernements fédéral et provinciaux peut être profitable à la population du Canada, à condition qu'elle se fonde tant sur la pleine reconnaissance de l'autorité et des obligations de chacun de ces deux niveaux que sur le respect mutuel de leur compétence administrative.

Le fait que le système fédéral ne s'étende pas au pays tout entier est une autre considération importante. Dans le Nord, l'administration fédérale doit

pénétrer dans des domaines qui, ailleurs au pays, sont du ressort des provinces. Cet état de choses est une source constante de difficultés pour le gouvernement du Canada.

Devenu propriétaire de territoires nationaux en 1869, le Canada a essayé par divers moyens, mais en vain, de résoudre ce problème. Il est possible qu'en réalité il n'existe pas de solution entièrement satisfaisante; en tout cas, aucun autre pays placé dans les mêmes circonstances n'en a trouvé. Mais il semble évident, surtout si l'on songe à la formation éventuelle de nouvelles provinces, que l'administration, dans les domaines du Nord, de certaines questions qui sont ailleurs du ressort provincial devrait autant que possible être calquée sur les modes provinciaux d'organisation. Un noyau administratif serait ainsi à la disposition des futures provinces et les ministères du gouvernement fédéral joueraient à peu près le même rôle dans le Nord que dans le reste du pays. Cependant, même si ce changement est possible, les problèmes particuliers à l'administration du Nord exigent des mesures spéciales pour la coordination des services relevant du gouvernement fédéral.

3

LE CARACTÈRE POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

On ne peut comprendre les rouages gouvernementaux d'un pays hors de leur contexte politique. Au Canada, ils doivent être étudiés dans le cadre d'une démocratie parlementaire acquise et par héritage et par évolution.

RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU POUVOIR EXÉCUTIF

Par tradition, l'ensemble du corps exécutif est responsable vis-à-vis la Couronne qui occupe le sommet de la pyramide et qui forme, dans son acception strictement historique, le service civil de Sa Majesté. Depuis le milieu du 19^e siècle, cependant, les ministres canadiens sont responsables envers les représentants du peuple réunis en Parlement. Avec l'avènement de partis politiques capables de mobiliser l'opinion publique et d'assurer la stabilité des groupements parlementaires, la responsabilité du corps exécutif a littéralement franchi un pas de plus pour relever directement du peuple canadien lui-même. C'est le suffrage populaire qui aujourd'hui fait et défait les gouvernements. En cours de route, la vieille notion du service civil de Sa Majesté a cédé le pas, même dans une grande partie de la législation canadienne, au concept nouveau d'une fonction «publique».

Ce déplacement de la responsabilité du corps exécutif influe beaucoup sur les critères d'après lesquels un gouvernement est jugé. En dernière analyse, le gouvernement tient son existence de l'acceptation publique, du «consentement des administrés». Il faut compter sur une multiplicité d'attitudes, de besoins et d'espoirs différents du public et les concilier pour aboutir, comme on l'a dit, à

l'égalité du mécontentement. Il est bien évident que le critère de l'acceptation publique ne suit pas une logique semblable à celle des forces du marché qui déterminent, en somme, le degré de succès des opérations commerciales. Aux yeux du public, «bonne gestion», au sens où on l'entend dans le monde des affaires, n'est pas nécessairement synonyme de «bon gouvernement».

«RESPONSABILITÉ ILLIMITÉE» DES MINISTRES

Pendant que se manifestait l'idée d'une fonction «publique», on en est venu à conclure que seuls les ministres doivent être directement responsables envers le Parlement et le peuple. Les fonctionnaires demeurent responsables envers leurs ministres de leur intégrité et de leur compétence, à chacun des degrés de la filière hiérarchique des ministères, mais ils sont dégagés de toute responsabilité quant aux conséquences politiques de leurs actes. En retour, ils renoncent à leur droit de participation à toute politique de parti. C'est ainsi qu'on en est venu à accepter, en principe, que les affaires de l'État soient administrées par des fonctionnaires de carrière, politiquement neutres, sous la direction de ministres et de représentants élus.

Depuis que ce principe est reconnu, on accepte l'idée que les ministres sont responsables de tous les actes administratifs du personnel de leur ministère. Jadis, lorsque l'activité d'un ministère était encore relativement restreinte, le ministre pouvait assurer une direction assez suivie, et compatible avec la responsabilité personnelle.

Ces jours sont depuis longtemps révolus, mais le mythe de la responsabilité absolue s'est perpétué par le concours de deux circonstances. D'abord, les gouvernements, a-t-on dit, tiennent leur existence du consentement des administrés, et le choix de chaque votant peut être influencé par ses contacts de tous les jours avec des fonctionnaires. Ensuite, les gouvernements évoluent dans un climat de polémique et c'est une des fonctions principales des partis politiques que de maintenir ce climat en créant maints chevaux de bataille—souvent à propos de l'opportunité ou de l'inopportunité de décisions administratives déterminées.

Il s'ensuit que toute administration publique comporte, au moins en puissance, certaines incidences politiques. Même si le fonctionnaire exécute son travail dans la neutralité politique, il sert mal son ministre s'il n'est pas au courant ou ne se soucie pas des conséquences politiques de ses actes. Car en réalité, le ministre, en acceptant une responsabilité politique absolue, mise sa carrière en quelque sorte sur le sens politique des hauts fonctionnaires de son ministère. Le fonctionnaire n'a pas à substituer son propre jugement à celui du ministre; mais il doit être capable de discerner les cas où s'impose une direc-

tion politique. Dans les secteurs subalternes ou techniques de la fonction publique, où les travaux n'ont guère de conséquences politiques, cette direction politique est à peu près inexistante, mais elle devient de plus en plus nécessaire chez les hauts fonctionnaires à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie. La méthode naturelle de sélection, au sein de la fonction publique, favorise donc l'ascension des fonctionnaires qui ont su saisir intuitivement le côté politique de leurs fonctions.

La responsabilité illimitée des ministres, individuellement ou collectivement, s'accompagne d'une autorité correspondante. Ils possèdent donc le pouvoir très réel—même s'ils se gardent le plus souvent d'en user—d'intervenir à propos de toute question administrative et de «faire savoir à leurs fonctionnaires ce que le public ne tolérera pas».

MINISTRES ET HAUTS FONCTIONNAIRES

Bien que les ministres soient responsables de l'activité de leur ministère sous tous ses aspects et qu'ils y soient en conséquence intéressés, ils ne sont généralement pas des administrateurs professionnels, ni par expérience ni par inclination. Leur force tient plutôt à leur habileté politique foncière qui leur permet de démêler l'écheveau des attitudes et des réclamations publiques, et de tracer dans ses plus grandes lignes la politique à laquelle les fonctionnaires de leur ministère doivent s'en tenir.

Pour ce qui est du contrôle réel de l'activité du ministère, le ministre doit donc s'en remettre au sous-ministre, son premier adjoint administratif de carrière. Cette délégation s'avère plus nécessaire à mesure que l'activité devient plus étendue et plus complexe. En fait, un rapport d'égalité sinon d'association s'impose entre les deux. Le ministre qui tente réellement d'administrer son ministère y parviendra peut-être à cause d'une expérience ou d'aptitudes spéciales. Mais à notre époque, étant donné l'étendue et la complexité de l'activité au sein d'un ministère, il ne peut s'occuper personnellement des détails administratifs sans négliger son rôle politique essentiel qui consiste à tracer la ligne de conduite générale. Conseillers indispensables des ministres en matière de politique générale au sein du ministère, les sous-ministres ne peuvent échapper à la pleine responsabilité personnelle qui leur incombe dans la gestion des affaires courantes.

Il faut toujours se rappeler que les hauts fonctionnaires jouent un rôle constitutionnel au sein du gouvernement. Ils n'ont aucune responsabilité à l'égard de la politique générale du gouvernement, mais parce qu'ils n'adhèrent à aucun parti, ils jouent par le fait même un rôle inestimable dans un régime de gouvernement de partis. C'est grâce à eux que le transfert des responsabilités

s'opère d'un parti à un autre ou, au sein d'un même gouvernement, d'un ministre à un autre sans que la continuité administrative en soit compromise.

Dans certains pays, la loi confère à de hauts fonctionnaires permanents une autorité indépendante (qui s'accompagne d'une responsabilité personnelle correspondante) à l'égard de fonctions administratives déterminées. Les exemples en sont rares sous les régimes parlementaires semblables à celui du Canada. De toute évidence, il importe en pareil cas que le pouvoir législatif et que le peuple dans son ensemble soient disposés à libérer les ministres de leurs responsabilités politiques habituelles à l'égard de ces fonctions. Autrement il surgirait entre eux et leurs fonctionnaires une source possible de conflits, au détriment de la bonne foi et de la confiance mutuelle qui doivent caractériser leurs rapports.

En définitive, il ne peut y avoir de répartition précise et formelle de l'autorité entre ministres et hauts fonctionnaires. Leur association doit reposer sur une série d'arrangements pratiques et appropriés qui ne sauraient se plier à aucune formule législative uniforme. Dans le présent rapport et dans les suivants, vos commissaires proposent un concept de gestion qui, espèrent-ils, s'impose à la fois aux chefs politiques, aux administrateurs et à la population par sa logique et sa concordance avec les besoins de chacun de ces groupes.

4

CROISSANCE ET TRANSFORMATION

DU GOUVERNEMENT

Au cours du siècle de croissance rapide et soutenue qui a suivi l'établissement du gouvernement canadien dans sa forme actuelle, les transformations économiques et sociales ont créé de nouveaux besoins publics qui ont influé sur le rôle de tous les gouvernements. En même temps, on a trouvé de nouvelles ressources pour répondre aux besoins publics. Les mesures que le gouvernement a prises en conséquence ont modifié l'orientation de l'expansion canadienne et en ont accéléré le rythme. Au cours de ces modifications, le rôle du gouvernement et la nature même de son activité ont changé du tout au tout. Mais il a fallu beaucoup de temps pour que les concepts et les méthodes d'administration s'adaptent aux nouvelles circonstances.

L'EXPANSION RAPIDE DU GOUVERNEMENT

L'expansion du gouvernement du Canada apparaît de façon frappante dans la croissance de la fonction publique et dans l'augmentation des dépenses du gouvernement.

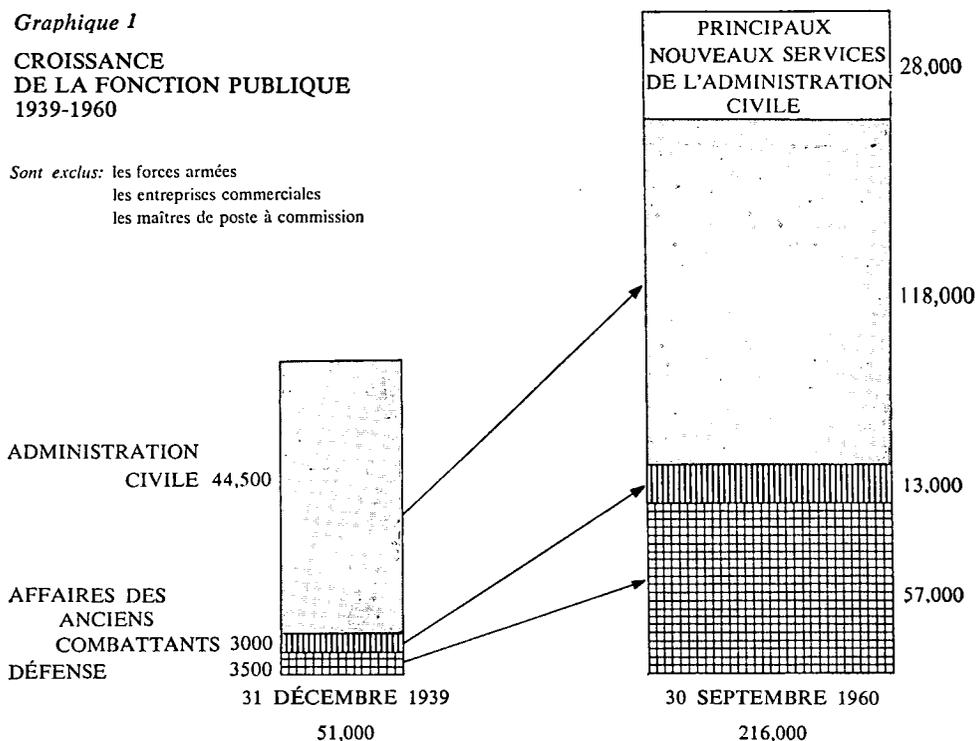
En ce qui concerne les premières années, les renseignements statistiques sont malheureusement incomplets; même aujourd'hui, peu de données sont compilées sur une base uniforme pour toute la fonction publique. Il est possible, toutefois, de discerner cette expansion dans ses grandes lignes (voir graphique 1).

En près d'un demi-siècle, du début de la première Grande Guerre jusqu'à 1960, le secteur civil des services publics (les sociétés essentiellement commer-

Graphique 1

CROISSANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE 1939-1960

Sont exclus: les forces armées
les entreprises commerciales
les maîtres de poste à commission



ciales et le personnel des bureaux de poste à commission sont exclus de tous ces calculs) a presque décuplé: son effectif a passé de 24,000 employés en 1913-1914 à environ 216,000 en 1960, dont 188,000 à temps continu. Pendant la même période, la population du Canada a augmenté de deux fois et demie. Le taux d'accroissement du secteur civil de la fonction publique fédérale a donc progressé à un rythme quatre fois plus rapide que celui de la population.

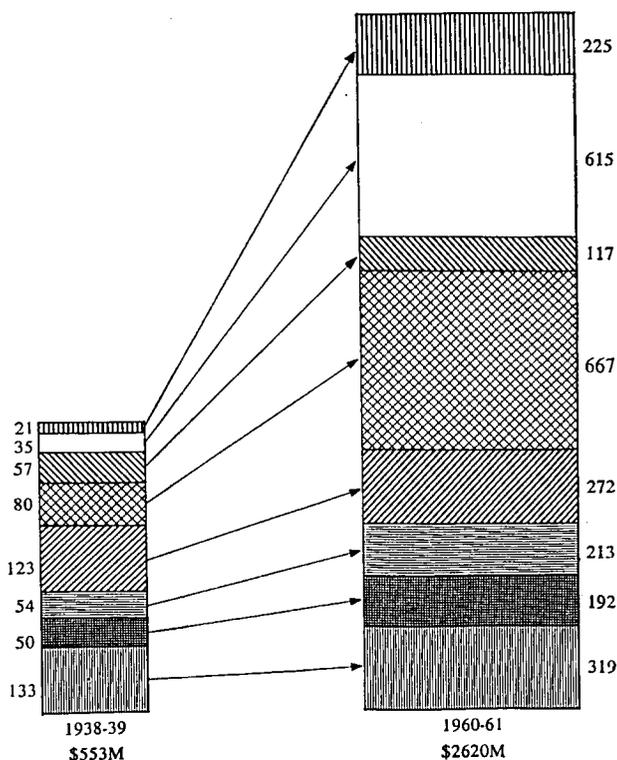
Durant la première Grande Guerre, l'effectif de la fonction publique a doublé. Un tiers de l'augmentation du temps de guerre a été éliminé au cours des années 1920-1925, mais en 1939, l'effectif était remonté à son niveau de 1920. A ce moment-là, c'est-à-dire au début de la seconde Grande Guerre, la fonction publique employait un pour cent de la population active comparativement à un peu moins de un pour cent en 1914. Durant la seconde Grande Guerre cependant, le nombre des fonctionnaires civils a plus que triplé; à la fin des hostilités, il représentait trois et demi pour cent de la population active. Immédiatement après la guerre, on a noté un léger fléchissement auquel la crise de Corée a mis fin. Depuis 1950, la fonction publique a continué de s'accroître au même rythme que la population active et employait encore près de trois et demi pour cent de celle-ci en 1960. C'est indiscutablement l'année 1939 qui a marqué le

Graphique 2

DÉPENSES FÉDÉRALES
1939-1961

EN DOLLARS CONSTANTS

- PROVINCES ET MUNICIPALITÉS
- DÉFENSE
- ANCIENS COMBATTANTS
- SANTÉ ET BIEN-ÊTRE
- TRANSPORTS
ET COMMUNICATIONS
- RESSOURCES ET
EXPANSION ÉCONOMIQUE
- ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET AUTRES DÉPENSES
- SERVICE DE LA DETTE



point décisif et il faut bien reconnaître que la fonction publique du Canada, telle qu'elle existe en ce moment, est dans une large mesure le produit des deux dernières décennies.

Si l'on y regarde de plus près, on constate que c'est à la menace de guerre, à la guerre et aux suites de la guerre qu'il faut attribuer l'augmentation de près de quarante pour cent dans le personnel depuis 1939. En outre, vingt pour cent provient de ce que le gouvernement fédéral a assumé de nouvelles fonctions civiles d'importance majeure qui lui étaient pratiquement étrangères en 1939: assurance-chômage et service de placement, allocations familiales et pension générale de vieillesse, soutien sur une grande échelle de programmes d'habitation, exploitation de l'énergie atomique, contrôle de la circulation aérienne et recherches dans la haute atmosphère.

Ainsi l'augmentation de l'effectif, qu'on peut attribuer à des secteurs civils où le gouvernement du Canada était déjà engagé avant la seconde Grande Guerre, représente un peu plus de quarante pour cent. Encore faut-il dire que ces services d'avant-guerre emploient aujourd'hui, en chiffres ronds, deux fois et demie autant de fonctionnaires qu'en 1939 bien que la population n'ait augmenté que de deux tiers depuis ce temps.

Les dépenses du gouvernement ont suivi à peu près la même tendance (voir graphique 2). Elles étaient en 1961, compte tenu des prestations de sécurité pour la vieillesse, douze fois plus fortes qu'en 1939, soit 6,550 millions de dollars comparativement à 553 millions. Si l'on tient compte du fait que l'argent n'a plus la même valeur, l'augmentation en dollars constants a presque quintuplé. En faisant la part de l'accroissement de la population, les dépenses par habitant, mesurées en dollars constants, ont triplé. Le revenu réel par habitant ayant presque doublé pendant ces années, le fardeau financier fédéral supporté par les contribuables canadiens a passé de treize à environ vingt pour cent du revenu moyen.

Comme on pouvait s'y attendre, le coût plus élevé de la défense et les conséquences des dernières guerres comptent pour trente pour cent de l'augmentation. Le coût plus élevé du service de la dette nationale, autre héritage de la seconde Grande Guerre, compte pour plus de onze pour cent de cette augmentation. Ainsi le fardeau attribuable aux tensions internationales et aux dernières guerres représente plus de quarante pour cent de l'accroissement des dépenses. Les paiements aux provinces et aux municipalités, fortement majorés par les ententes du temps de guerre et de l'après-guerre, représentent une autre tranche de sept pour cent. Le coût des nouvelles responsabilités importantes que le gouvernement fédéral a assumé en 1939, notamment en matière de santé, de bien-être social et de logement, représente environ vingt-cinq pour cent du total. En fait, le pourcentage de l'augmentation qu'on peut attribuer à des fonctions civiles que le gouvernement fédéral assumait déjà avant la guerre s'établit à moins de trente pour cent. De 1939 à 1961, le coût de ces services par habitant, calculé en dollars constants, a augmenté d'environ quatre-vingts pour cent, soit à un rythme légèrement inférieur à celui de l'accroissement du revenu moyen.

Présentée sous cette optique, la croissance du gouvernement apparaît beaucoup moins phénoménale. Néanmoins, en termes absolus, elle demeure impressionnante; elle a donné naissance à des problèmes majeurs d'adaptation en ce qui concerne la gestion de l'appareil administratif, problèmes qui pour la plupart sont encore ignorés.

COMPLEXITÉ CROISSANTE

La transformation du rôle du gouvernement, qui a accompagné son expansion, n'a fait que compliquer le processus d'adaptation.

On a souvent répété que cette transformation a marqué le passage d'une attitude passive de laisser-faire à une attitude positive nettement favorable à l'épanouissement de l'économie et à la prospérité du peuple. Cependant, le régime

classique du laisser-faire n'a jamais pris pied au Canada. La Confédération elle-même était dans une large mesure envisagée comme un outil d'expansion économique; dès le début, le gouvernement du Canada s'est toujours soucié de l'essor économique du pays.

Sous ce rapport, le rôle fondamental du gouvernement est resté le même. Mais après avoir assumé des fonctions relativement simples au 19^e siècle, le gouvernement a dû s'engager de plus en plus à fond dans une économie de plus en plus complexe et recourir à une gamme toujours plus étendue de moyens, directs et indirects, généraux et particuliers, pour aiguillonner, soutenir, protéger, réglementer ou contrôler l'économie. Il lui a fallu se renseigner chaque jour davantage sur la situation et sur les perspectives de tous les secteurs de l'économie, prévoir le contrecoup de ses programmes et de ses projets sur chaque secteur et, enfin, mesurer et régler les effets combinés de plus en plus complexes de sa politique et de ses initiatives. La liste pourrait être allongée indéfiniment: politique fiscale et monétaire, tarif douanier, taxes de vente et d'accise, régime de l'impôt sur le revenu, programmes et services de transport, subventions, lois sur les brevets et les droits d'auteur, travaux de recherches, réglementation des normes de qualité et des pratiques commerciales restrictives, encouragement des ventes à l'étranger et de la consommation domestique, crédits et garanties à l'exportation, et ainsi de suite. Bon gré mal gré, le gouvernement est devenu le grand régulateur de la vie économique du pays.

Les fonctions traditionnelles du gouvernement,—maintien de l'ordre, direction des affaires extérieures et de la défense nationale—ont aussi tendance à se compliquer. Le crime, sa prévention et son dépistage utilisent toujours davantage des méthodes systématiques et techniques; les notions nouvelles de pénologie sont en voie de transformer l'attitude adoptée vis-à-vis des criminels. La diplomatie s'est compliquée du fait d'abord de l'aggravation des tensions internationales, de la désintégration des empires coloniaux, de la naissance de nouveaux États et de la prolifération des organismes et des programmes internationaux. En même temps, par suite du développement de la vie économique et de l'immixtion plus grande et plus directe du gouvernement dans les affaires économiques, chaque pays a vu s'élargir le champ de son activité internationale, et les points de contact entre les sphères d'activité respectives se sont multipliés. Pour le gouvernement du Canada, ces phénomènes se sont traduits par un décuplement d'effectifs au ministère des Affaires extérieures depuis 1939 et par l'établissement hors du Canada de bureaux relevant de nombreux ministères et organismes que l'on considère généralement comme responsables des affaires domestiques.

L'évolution de la politique de défense nationale a été particulièrement remar-

quable. Même au cours des années 30, la défense nationale du temps de paix ne comportait encore que le maintien d'un noyau de forces armées, largement isolées de la vie civile du pays, et que l'exploitation de deux arsenaux pour la fabrication d'armes peu évoluées. Une modeste part de la richesse nationale suffisait pour répondre à ces besoins. A l'heure actuelle, sous la pression de fortes tensions internationales et des progrès technologiques, les forces armées puisent abondamment dans la population active du pays, en particulier parmi les spécialistes scientifiques et techniques; l'équipement se démodant rapidement, la demande absorbe une part appréciable de la production industrielle du Canada et influe sur le rythme d'évolution et sur l'orientation d'un large secteur de l'industrie. A cause de la menace d'une destruction catastrophique et quasi universelle, presque tous les secteurs du gouvernement se partagent la responsabilité de certains aspects des préparatifs de défense. Et c'est par les forces armées elles-mêmes et leur appareil administratif atteignant des dimensions égales à celles de tout l'appareil civil du gouvernement que le contrecoup de cette transformation est le plus directement ressenti.

Dans un domaine relativement nouveau, celui du bien-être social, l'intervention fédérale peut revêtir deux formes: les services directement fournis à la population et les activités qui ont des conséquences indirectes en influant sur la répartition nationale des revenus et des dépenses. Les deux aboutissent à des répercussions administratives radicalement différentes.

Depuis le début du siècle, le gouvernement fédéral a élargi les cadres des services éducatifs, médicaux et sociaux qu'il dispense à des groupements particuliers: Indiens, Esquimaux, anciens combattants, personnes à charge des militaires, immigrants et marins. Il a aussi exécuté des travaux de recherche et d'éducation populaire en matière de santé, de bien-être, de logement et d'urbanisme. Enfin, il s'est engagé dans la construction et l'administration d'écoles, d'hôpitaux, de laboratoires et d'institutions de soins à domicile, ainsi que dans le recrutement d'instituteurs, de médecins, d'infirmières, de travailleurs sociaux et d'autres professionnels et techniciens nécessaires à l'exécution de ces programmes.

D'autre part, depuis vingt ans, trois catégories générales de services indirects de bien-être social ont tendance à s'étendre de plus en plus. Ce sont: premièrement, les paiements de transfert, comme les allocations familiales et la pension de vieillesse, par lesquels le gouvernement procède en réalité à une redistribution du revenu; deuxièmement, la gamme de plus en plus vaste de subventions, de prêts à faible intérêt et d'assurance hypothécaire par lesquels le gouvernement influe sur la répartition de la dépense nationale dans le but d'établir des normes plus acceptables de santé, de logement et d'enseignement en même

temps que de promouvoir les progrès des sciences et des arts; troisièmement, les plans à participation, comme l'assurance-chômage, par lesquels le gouvernement cherche à mettre les particuliers à l'abri de la misère.

Ces trois types de programmes coûtent beaucoup moins cher au gouvernement fédéral que les services directs. Dans les trois cas, les installations et les spécialistes nécessaires sont à la charge des autorités provinciales ou municipales, ou à la charge du public en général. A mesure que l'État-providence étendra plus loin sa tutelle, il est probable que le gouvernement fédéral participera de moins en moins activement aux services directs; déjà on se demande s'il ne faudrait pas discontinuer certains services médicaux par suite de la mise en œuvre, partout au pays, de plans d'hospitalisation partiellement financés par le gouvernement fédéral.

Un autre aspect de la transformation subie par l'activité gouvernementale mérite une attention particulière: l'influence croissante que le gouvernement lui-même exerce sur l'économie, du fait que c'est lui qui, au pays, investit le plus de capitaux et achète le plus de biens immobiliers, de fournitures et de services. On reconnaît depuis quelques dizaines d'années les répercussions économiques du budget national et de la politique des investissements publics. Mais comme le champ d'activité du gouvernement continue de s'élargir, d'autres effets plus précis deviennent évidents, dont les suivants: le contrecoup de la politique d'achat sur le rythme d'expansion et sur l'orientation de certaines industries et de certaines régions; les répercussions de sa politique d'utilisation des terrains et de la construction sur l'évolution du développement urbain dans les collectivités où il est un des principaux propriétaires ou occupants; l'influence qu'il peut exercer sur les fluctuations saisonnières du marché de l'emploi par l'échelonnement de ses achats et de ses programmes de construction. De plus en plus, les méthodes administratives par lesquelles le gouvernement répond à ses besoins matériels deviennent en soi des questions d'importance économique et sociale.

PROLIFÉRATION DES CONTRÔLES

L'expansion du gouvernement fédéral était à peine amorcée que déjà l'appareil administratif et les méthodes montraient des signes de faiblesse. Ministres et sous-ministres en particulier étaient incapables d'exercer une surveillance appropriée sur l'affectation des fonds et du personnel. On a voulu obvier à ce mal en imposant aux ministères des régies extérieures à l'égard du personnel et de la finance.

On s'est concentré d'abord sur la pratique acceptée et répandue du patronage politique dans les nominations et l'avancement au sein de la fonction

publique; peu après la Confédération, ce favoritisme a suscité des protestations de la part des employés de la fonction publique. Avant la première Grande Guerre, ses adversaires n'ont guère eu de succès, bien que la Loi de 1908 ait établi une Commission du service civil munie de certains pouvoirs limités de nomination et qu'elle ait introduit le système des concours d'admissibilité comme mode de sélection. La loi comportait tellement de réserves qu'elle resta dans une large mesure lettre morte au temps de la rapide expansion de la fonction publique durant la première Grande Guerre. Les exigences de l'administration du temps de guerre firent mieux comprendre le besoin croissant d'obtenir les services de personnes compétentes. Il en résulta la Loi du service civil de 1918 dont les principes ont été de nouveau consacrés par la nouvelle Loi de 1961.

Le régime de 1918 consacrait deux principes fondamentaux: un fonctionnarisme de carrière fondé sur la compétence et une fonction publique unifiée. Le premier principe, reconnu à demi seulement par la Loi de 1908, limitait l'autorité traditionnelle des ministres sur tous les aspects de l'administration. On leur enlevait le pouvoir de présider aux nominations et aux promotions pour le confier à la Commission du service civil composée de trois commissaires responsables directement envers le Parlement et que seul le Parlement pouvait destituer. Le recrutement des fonctionnaires devait se faire par voie de concours et la Commission devait recourir aux moyens qu'elle jugeait appropriés pour mesurer la compétence des candidats à l'avancement. En même temps, l'activité politique de parti était interdite aux employés du gouvernement.

Les vastes pouvoirs conférés à la Commission du service civil—examen préalable de toute proposition relative au mode d'organisation des ministères comme condition essentielle de leur approbation par le gouvernement, contrôle des classifications, recommandations des échelles de traitements et préparation des règlements relatifs à plusieurs autres questions—attestent qu'on visait à la création d'une fonction publique unifiée. Mais en réalité, cette mesure législative confondait l'unité et l'uniformité. Lorsqu'il devint évident par la suite que plusieurs secteurs de la fonction publique ne se prêtaient pas à ce traitement uniforme, il fallut les soustraire à l'application de la loi. Par ce fait, on renonçait à la fois aux sauvegardes contre le favoritisme et à l'objectif d'une fonction publique unifiée.

Il convient également de noter que la Loi de 1918 consacrait sans équivoque le principe d'un «service civil» assujetti sous tous ses aspects au contrôle et à la direction du Parlement. Son caractère de service «public» était donc reconnu. Au Royaume-Uni, au contraire, la fonction publique demeure

encore aujourd'hui régie par des décrets du Conseil suivant le concept traditionnel que le service civil est celui de Sa Majesté.

Un fait passa inaperçu—ou du moins sans heurt—au Canada en 1918: le nouveau régime dépouillait les ministères de tout pouvoir officiel à l'égard de la sélection, de l'organisation, de la classification, de la rémunération ou de l'avancement de leur personnel. Pourtant, malgré cela, ce régime fut alors bien accueilli par les ministères et il conserva leur faveur pendant les années qui suivirent. Il est incontestable qu'il avait atteint son but immédiat: l'élimination du favoritisme de presque toute la fonction publique. Pour atteindre cet objectif, on semblait disposé à y mettre le prix.

Durant les dix années qu'a duré le nouveau régime, les fonctions du gouvernement fédéral sont demeurées à peu près les mêmes et le nombre des employés a effectivement diminué. Au cours des années 30, l'expansion a été modeste et graduelle. Pendant la grande crise économique, les postes de fonctionnaires étaient évidemment recherchés et la tâche principale consistait non pas à attirer des sujets doués mais à choisir parmi de nombreux candidats compétents. Par contre, l'expansion fut extraordinaire au cours de la seconde Grande Guerre; mais les restrictions imposées par la centralisation de l'autorité furent minimisées par le recours fréquent, dans un climat constant d'urgence, à des expédients temporaires pour l'organisation et le recrutement du personnel administratif du temps de guerre. Ce n'est que pendant la période d'après-guerre, par conséquent, que le régime de 1918 fut vraiment mis à l'épreuve quant à son aptitude à répondre aux besoins administratifs d'une fonction publique étendue, complexe et, après 1949, en pleine croissance.

Dans les années qui suivirent la centralisation de l'autorité en matière de contrôle de l'administration du personnel, un régime semblable de contrôle financier fut institué. La cause en fut la crise économique à la fin des années 20, et le changement de gouvernement en 1930 en fournit l'occasion.

Jusqu'en 1930, l'affectation des fonds publics relevait de la Loi de 1878 sur le revenu consolidé et la vérification; sous le régime de cette loi, le contrôle des dépenses par les ministères était si lâche que les limites des crédits étaient fréquemment dépassées. En outre, on ne conservait aucun dossier central des comptes en suspens; un relevé effectué en 1930 révéla des engagements dépassant appréciablement les disponibilités. On constata, par exemple, que le gouvernement était trois ans en retard dans le paiement de ses dettes à ses fournisseurs de mobilier. Ces découvertes, accompagnées de la chute des revenus occasionnée par la crise, conduisirent en 1931 à un remaniement de la Loi du revenu consolidé et de la vérification; on centralisa alors le contrôle des opérations financières des ministères.

La Loi de 1931 créait une nouvelle fonction, celle de Contrôleur du Trésor qui était chargé de s'assurer que les fonds votés par le Parlement étaient affectés aux fins voulues dans les limites des crédits approuvés. Ce nouveau fonctionnaire était tenu de conserver un registre permanent des engagements et des émissions de chèques, de passer au crible toutes les dépenses des ministères afin de s'assurer que chacune était dûment autorisée et de conserver pour chaque ministère les comptes détaillés des autorisations, des engagements et des paiements.

Vers la même époque, un resserrement général de la surveillance se manifesta dans les diverses méthodes administratives; bien qu'on visait à une plus grande uniformité, on cherchait avant tout à réaliser des économies. Cette surveillance retomba peu à peu sur le conseil du Trésor, comité de ministres établi en 1867 et reconnu par la loi en 1869. Sorte de comité du Cabinet affecté aux questions de finance, de comptabilité et d'administration générale, le conseil du Trésor avait été en fait relativement inactif avant 1931; il se réunissait une fois par mois ou même moins souvent et s'occupait de questions de détail comme la reclassification des postes, les frais de voyage et de déménagement et les prestations de pension. Au cours des années 30, cependant, son champ d'action s'est graduellement élargi et sa surveillance minutieuse s'est étendue à toute une kyrielle de questions intéressant le personnel et l'administration générale. Ses règlements, édictés sous forme de décrets en conseil ou de décisions du conseil du Trésor, prirent de plus en plus d'ampleur et devinrent un des guides principaux du personnel toujours plus nombreux du Contrôleur du Trésor lors de la vérification préliminaire du budget des ministères.

Jusqu'à 1951, une responsabilité administrative majeure—le contrôle des contrats—resta entre les mains du Cabinet lui-même. Avant le début de la seconde Grande Guerre, le Cabinet se contentait d'examiner les projets de contrats touchant les travaux publics; les ministères jouissaient d'une liberté à peu près complète pour l'achat de fournitures. A partir de 1939, cependant, la plupart des contrats de fournitures de guerre furent soumis à l'examen du Cabinet et, à partir de 1951, le contrôle de tous les contrats passa au conseil du Trésor. Tous les projets de contrats importants pour l'achat de terrains, la construction d'ouvrages et d'immeubles ou l'achat de fournitures et de services exigèrent désormais l'approbation expresse du Conseil; tous les autres contrats furent assujettis à ses règlements.

Dans une large mesure, la liberté des ministères à l'égard de l'acquisition de locaux, d'équipement et de fournitures fut réduite encore davantage par l'obligation de s'adresser, pour satisfaire à leurs besoins, à d'autres ministères ou organismes comme les Travaux publics, les Impressions et la papeterie publi-

ques et la Production de défense qui, à des degrés divers, portaient jugement sur le bien-fondé de ces besoins. Ces ministères, de leur côté, furent eux-mêmes assujettis au contrôle imposé par le conseil du Trésor.

Bref, le régime de contrôle établi entre 1918 et 1951 fut impressionnant et unique en son genre. Mis en regard des objectifs les plus immédiats, il fut lui aussi incontestablement efficace; les normes de probité du gouvernement du Canada touchant l'affectation des fonds et du personnel sont élevées. Mais une bonne administration ne se contente pas d'éviter le péché; cette attitude calviniste à l'endroit de l'administration publique, bien conçue pour écarter les mauvais administrateurs, devait fatalement se révéler extrêmement déroutante pour les bons.

Ce régime de contrôle, de par sa nature même, tend à se maintenir indéfiniment. En dépouillant les ministères de l'autorité essentielle à la bonne gestion de leurs propres affaires, il a émoussé chez eux le sens de la responsabilité. Chaque nouvelle preuve d'irresponsabilité au sein des ministères semble avoir été interprétée comme la confirmation de l'opportunité des contrôles déjà existants et comme une invitation à en établir de nouveaux.

La situation s'avère encore plus grave si l'on considère l'attitude typique des fonctionnaires des organismes de contrôle dont la carrière s'est déroulée entièrement au sein de ces organismes. Isolés des ministères, ces organismes se sont montrés très méfiants à l'égard de la compétence et de l'intégrité des ministères et trop portés à mettre en doute ou même à renverser les décisions de ceux-ci sur des questions d'ordre pratique. S'attribuer le monopole de la vertu a été leur plus grand péché.

Heureusement pour le Canada, pendant les années où ce régime de contrôle a été mis sur pied, la fonction publique a réussi à attirer un certain nombre d'administrateurs exceptionnellement doués, résultat attribuable, il faut le reconnaître, à la Loi de 1918 sur le service civil. Bien que le régime le plus parfait ne puisse racheter une direction incompétente, de bons administrateurs peuvent surmonter presque tous les obstacles que leur suscite une mauvaise organisation. Mais l'efficacité peut en souffrir énormément.

RESSOURCES ET TECHNIQUES NOUVELLES

Tout comme la portée et le caractère changeants de l'activité fédérale doivent répondre au caractère et aux besoins changeants de la population canadienne, le mode d'organisation du gouvernement et ses méthodes doivent profiter des ressources et techniques nouvelles à mesure qu'elles deviennent disponibles.

Les progrès technologiques rapides survenus depuis un siècle ont transformé l'administration tout autant que la production, la distribution et les normes gé-

nérales de richesse et de bien-être. Le télégraphe, le téléphone, la machine à écrire, et d'autres inventions mises au point assez tôt ont élargi le champ d'action d'une administration efficace et donné naissance à de nouvelles méthodes d'organisation. Sans les machines de bureau, beaucoup de programmes majeurs du gouvernement, comme les allocations familiales, la pension de sécurité de vieillesse et les services de statistique, représenteraient des fardeaux administratifs insupportables. Ces machines ont aussi rendu de grands services en tant qu'outils de gestion interne. La mise au point de calculatrices électroniques a fait franchir un pas de plus au processus de la transformation technologique de l'administration. En rendant facilement accessibles, sous n'importe quelle forme, des sources d'information singulièrement élargies, la nouvelle technologie continue de reculer les frontières de l'efficacité à un rythme qui s'accélère rapidement.

La nécessité d'une adaptation immédiate des modes d'organisation et des méthodes administratives découle inévitablement de cette transformation technologique. On se rend compte de plus en plus que les nouveaux dispositifs ou systèmes ne sont au fond que des outils commodes qui ne sauraient remplacer le cerveau humain. Pour les administrateurs, ils ouvrent de nouveaux horizons et créent de nouvelles responsabilités. Ces systèmes n'exigeront pas que les exécutants se déplacent, mais qu'ils se préparent à des tâches plus exigeantes. Et à cause du coût élevé de leur opération et de leur appétit gargantuesque, leur effet principal sur le mode d'organisation est de créer de nouveaux «ateliers» administratifs—des centres de manipulation des données qui peuvent répondre avec une souplesse croissante aux demandes des administrateurs et des exécutants à tous les échelons de l'organisation.

Puisque le gouvernement est l'institution la plus importante de la collectivité, il subira nécessairement à la longue le plus fort contrecoup de cette technologie nouvelle. C'est aussi pour lui que la réadaptation sera le plus difficile. Aux paliers supérieurs de la fonction publique, il importe qu'on se rende compte toujours davantage des services que les machines peuvent rendre et des conséquences administratives de leur utilisation.

La maturité et le degré de plus en plus avancé de l'évolution de l'économie canadienne, qui font retomber tant de nouvelles responsabilités sur le gouvernement fédéral, doivent aussi exercer une profonde influence sur les méthodes de travail que celui-ci utilise. La gamme sans cesse croissante de services, de qualifications professionnelles et de produits que fournit l'entreprise privée doit entrer en ligne de compte quand le gouvernement doit décider comment il peut le mieux satisfaire à ses besoins de services et de fournitures. Les travaux courants doivent faire l'objet d'un examen continu en vue de déterminer quels

sont les cas où l'abandon de sources intérieures d'approvisionnement établies de longue date pourrait motiver ou peut-être favoriser l'établissement de sources extérieures. Il faut aussi tenir compte des services de plus en plus nombreux que fournissent d'autres échelons gouvernementaux au Canada.

La thèse de l'adjudication de contrats à des fournisseurs de l'extérieur repose non pas sur l'idée que ces fournisseurs sont nécessairement plus sûrs ou plus efficaces, mais sur le fait que le gouvernement doit se préoccuper avant tout d'atteindre les buts de sa politique générale. Les moyens qui lui permettront de réaliser ces objectifs ne sont, en mettant les choses au mieux, que d'importance secondaire; s'ils s'en préoccupaient, les ministres et les administrateurs ne feraient que détourner leur attention de leur but premier. La plupart des entreprises du gouvernement sont sans doute dictées par des besoins concrets, et nécessaires à l'application de sa politique, mais toutes choses étant égales par ailleurs, il vaut mieux acheter que fabriquer afin d'empêcher le gouvernement d'étendre trop loin son activité et afin de renforcer le secteur privé de l'économie.

La diversité croissante de la vie économique canadienne a suscité une concurrence de plus en plus active entre le gouvernement et l'entreprise privée pour le recrutement de personnes compétentes en matières administrative, professionnelle et technique. Il a fallu en conséquence accorder une plus grande attention aux attraits d'une carrière dans la fonction publique; c'est ce qui explique, par exemple, l'établissement d'un Bureau d'étude des traitements chargé d'examiner les tendances qui se manifestent dans le secteur privé. En outre, des phénomènes comme le syndicalisme, les formules nouvelles de relations industrielles et les programmes tant publics que privés de sécurité sociale intéressent le gouvernement en sa qualité d'employeur. Celui-ci se doit donc de reconsidérer ses rapports avec ses propres employés ainsi que les avantages qu'il leur offre. Avec l'avènement de puissantes associations d'employés dans la fonction publique, le contrecoup de ces événements extérieurs a été fortement ressenti; la Loi de 1961 sur le service civil a tenu compte de cette situation. On ne saurait prévoir l'avenir avec précision, mais il est clair que le paternalisme qui a caractérisé les rapports entre la direction et les employés dans la fonction publique est en voie de céder le pas à de nouvelles méthodes de conciliation mutuelle des intérêts.

L'avènement de grandes sociétés commerciales et industrielles s'est accompagné—il a même été facilité par les facteurs énumérés ci-dessous—de la mise au point d'une variété «d'outils» administratifs: méthodes budgétaires et systèmes de comptabilité permettant de mieux contrôler la répartition des ressources financières et la détermination du rendement, recherches pratiques et

autres méthodes pour l'étude de solutions de rechange et pour la mise au point et l'évaluation de méthodes et de systèmes, moyens améliorés de découvrir et de développer les aptitudes personnelles de façon à éliminer le hasard et le favoritisme. On reconnaît la valeur de la plupart de ces techniques dans certains secteurs de la fonction publique; beaucoup ont été mises en pratique, mais leur utilisation est loin d'être systématique.

Entre le gouvernement et le monde des affaires, il existe évidemment des différences notables. Nous en avons déjà mentionné une: le caractère politique de l'administration publique et les critères d'après lesquels on la juge. Une autre différence évidente tient à ce que, dans l'administration publique, les bénéfices ne sauraient servir de guide pour la répartition des ressources ou pour mesurer le rendement vis-à-vis des concurrents. En dépit de cette distinction apparente, les deux types d'organisation ont la productivité maximum comme but commun. L'objectif immédiat des techniques d'administration mises au point pour être utilisées dans l'industrie est d'atteindre les buts de l'entreprise avec un minimum d'effort. En conséquence, la plupart de ces méthodes peuvent être adaptées aux besoins du gouvernement, compte tenu du fait que les économies et la productivité seront en définitive jugées selon des critères différents.

5

LES TÂCHES DE L'ADMINISTRATION:

UNE OPTIQUE NOUVELLE

L'irritation que produit un trop grand souci de contrôle est devenue, au cours des dernières années, de plus en plus manifeste au sein de la fonction publique et de la population. La nécessité la plus pressante consiste à déterminer les tâches administratives dont le gouvernement du Canada doit se charger dans les circonstances présentes et dont il devra se charger dans des circonstances à venir, ainsi qu'à trouver les modes d'organisation et les principes directeurs qui mèneront le plus sûrement à l'accomplissement de ces tâches.

Pour qu'elle soit efficace, l'administration doit répondre à deux catégories de besoins: ceux qui portent sur l'administration des programmes des ministères et ceux qui ont trait à la direction centrale et à la coordination de l'activité gouvernementale.

BESOINS ADMINISTRATIFS DES MINISTÈRES

Les ministères, dont le rôle est de réaliser de façon concrète les programmes du gouvernement, doivent être le point de départ de toute enquête si l'on vise à une plus grande efficacité, à de plus grandes économies ou à une amélioration des services offerts au public.

Le ministère, tel qu'il existe aujourd'hui, est une organisation de grande envergure; il doit assurer à la population, ou en son nom, un grand nombre de services ou se consacrer à des travaux importants en fournissant des locaux et de l'équipement et en répondant aux besoins d'entreprises nouvelles. Son activité revêt plusieurs formes; elle peut être une grande entreprise commerciale,

telle la Poste, ou une agence d'administration de ports, d'aéroports, de laboratoires de recherche et de fermes expérimentales, d'hôpitaux et d'écoles, ou de services de vente, de prêt et d'assurance. Le ministère peut avoir besoin de spécialistes en matière d'achats, de plans et de construction, de transport, de communication, de recherches économiques et sociales, d'analyse statistique, de direction des archives, de manipulation des données ou de relations extérieures. Ces énumérations pourraient être allongées indéfiniment.

Tout accroissement dans l'activité du gouvernement a obligé le ministre à consacrer plus de temps à la formulation des principes de direction. En même temps, cette expansion a compliqué davantage l'appareil administratif et alourdi le fardeau de la direction. En conséquence, il est à peu près impossible aux ministres d'être, au sens réel du mot, les administrateurs de leurs ministères.

En raison de la grande envergure et de la complexité des ministères, il importe de plus en plus de distinguer entre la direction réelle des travaux et la direction de l'administration du ministère. La première exige la connaissance des techniques d'exécution; la deuxième se cantonne dans les fonctions plus générales de l'administration. Confondre les deux fonctions au sein d'un ministère peut être aussi dangereux qu'assimiler les attributions de l'administration d'un ministère à celles des directions centrales.

La distinction entre l'administration et l'exécution est d'importance capitale sur le plan de l'organisation. L'administration porte sur les fonctions dévolues au centre de direction de chaque ministère, quelles que soient son étendue, ses responsabilités vis-à-vis des programmes ou la dispersion géographique de son activité. L'exécution, d'autre part, doit être organisée précisément en fonction de ces considérations. A moins que l'exécution ne soit répartie et qu'il y ait délégation des responsabilités, les administrateurs peuvent être détournés de leur tâche essentielle par des problèmes d'exécution. Là où l'activité comporte des contacts avec le public, les ministères répondront plus sûrement aux besoins de la population et seront par conséquent plus efficaces grâce à la répartition et à la délégation des responsabilités.

Il importe de définir clairement les fonctions de l'administration, c'est-à-dire les tâches qui sont communes à tous les ministères. Voici les principales:

- Conseiller le ministre, avec l'aide du personnel supérieur d'exécution, sur les questions intéressant la politique du ministère et jouer le rôle de l'intermédiaire par lequel les directives que donne le ministre sont communiquées à toutes les divisions.
- Préparer, afin de les soumettre au ministre, les plans de programmes futurs et prévoir les besoins de fonds, de personnel et d'autres ressources.

- Adapter l'organisation du ministère à ses responsabilités vis-à-vis des programmes.
- S'assurer de la disponibilité d'un personnel compétent et des autres ressources nécessaires aux programmes du ministère, conformément aux limites générales imposées par les ministres, et faire la répartition de ces ressources.
- Mettre au point et utiliser les moyens de gestion appropriés à l'activité du ministère.
- Évaluer le rendement des services d'exécution et du personnel administratif lui-même.

Le fait que ces fonctions sont communes à toutes les administrations de ministère signifie, en somme, que le personnel administratif supérieur peut passer indifféremment d'un ministère à un autre. La rotation de ce personnel supérieur peut être très avantageuse en ce qu'elle favorise l'uniformité, qu'elle tend à redresser les imperfections et, d'une façon plus générale, qu'elle est un gage de l'efficacité des ministères et des administrateurs eux-mêmes. Il ne faudrait cependant pas considérer les administrateurs et le personnel professionnel spécialisé comme des castes isolées l'une de l'autre. Les plus hauts postes administratifs doivent être accessibles à tous ceux qui ont les qualités essentielles, c'est-à-dire à ceux qui s'intéressent à la pratique administrative et possèdent les aptitudes requises. Mais les administrateurs ne doivent pas être choisis à cause de qualités professionnelles qui ne se rattachent pas aux fonctions administratives. Il doit y avoir d'autres voies d'avancement ouvertes au spécialiste qui veut mettre à profit ses aptitudes professionnelles.

Certains signes attestent qu'on reconnaît dans une certaine mesure le juste rôle de la haute administration au sein de la fonction publique. Plusieurs ministères ont fait ces dernières années de grands progrès dans l'utilisation de méthodes appropriées de comptabilité et d'autres moyens administratifs. Les organismes de contrôle ont eux-mêmes démontré qu'ils comprennent de mieux en mieux les besoins des ministères: la Loi de 1961 sur le service civil prévoit —et c'est là une de ses principales innovations— que les commissaires peuvent déléguer certains de leurs pouvoirs aux chefs permanents des ministères. Mais en somme, de tels changements sont superficiels et le système général de contrôle reste à peu près intact.

Le recours fréquent à des offices, commissions ou sociétés semi-autonomes démontre clairement que le régime actuel est onéreux, déroutant et improductif. De cette façon, on a renoncé aux méthodes reconnues de contrôle en faveur de modes d'organisation empruntés au secteur privé. Les ministres à qui ces

organismes font officiellement rapport ont eu tendance à se dérober à leur responsabilité en ce qui a trait aux affaires courantes sous prétexte qu'elles relèvent de la direction de ces organismes. Ceux-ci jouissent donc d'une indépendance administrative refusée aux ministères en dépit du fait que, sous bien des rapports, leur activité respective n'est guère différente quant à sa nature ou quant à ses répercussions sur le public.

Quelques organismes sont comptables directement au Parlement; le plus souvent c'est un ministre qui répond pour eux. Bien que les ministres ne participent pas aux décisions courantes de ces organismes, ils sont tenus responsables de la politique générale et de l'efficacité de ceux-ci. Certains pouvoirs ultimes font pendant à cette responsabilité ultime: le choix et la destitution des administrateurs supérieurs, la définition plus ou moins détaillée des objectifs et des lignes de conduite, le contrôle de leurs programmes d'immobilisations et, dans bien des cas, de leur budget d'exploitation, le pouvoir d'exiger à volonté la vérification de leur gestion. Ce sont de fait les seules prérogatives qu'un ministre peut normalement exercer dans la pratique vis-à-vis de son ministère. La tradition et le besoin d'une autorité de dernier ressort exigeront que les pouvoirs officiels et que la responsabilité qui en découle continuent d'être dévolus aux ministres, mais ceux-ci ne devraient être tenus personnellement responsables que de la ligne de conduite et de l'efficacité générale de leurs ministères.

Une autre conclusion, qu'on peut dégager de l'expérience que ces organismes ont permis d'accumuler, est que les contrôles méticuleux auxquels les ministères sont assujettis ne sont essentiels ni à l'efficacité, ni à l'intégrité de leur gestion, ni à leur concordance avec la ligne de conduite générale. Ce qui a été démontré, c'est l'utilité, au sein des entreprises publiques de grande envergure, de nombreux concepts de direction et de méthodes de régie interne mis au point dans le secteur privé de l'économie.

Selon toute probabilité, le recours à ces formes extra-gouvernementales d'organisation est au fond une tentative de résoudre le problème que pose l'évolution du rôle de l'État. Cette évolution s'est opérée également à l'échelon des ministères; l'existence des nouveaux organismes atteste donc qu'on n'a pas réussi à adapter les formules traditionnelles et les concepts dont ils s'inspirent aux circonstances nouvelles.

Par-dessus tout, les ministères devraient, dans des cadres d'attributions clairement définies, être totalement responsables de l'organisation et de l'exécution de leurs programmes et être munis de pouvoirs correspondant à cette responsabilité. Ils doivent être assujettis à des contrôles visant à protéger les intérêts généraux du gouvernement qui doivent l'emporter sur ceux des ministères. Mais ils devraient être libérés de tout contrôle extérieur qui ne s'inspire pas de ce but général.

LES BESOINS DE LA DIRECTION CENTRALE

Bien que les ministères soient les organes principaux d'exécution, chacun d'eux n'est, comme on l'a déjà dit, que la partie d'un tout: le gouvernement du Canada. Leur politique et leurs programmes doivent être comparés à ceux des autres ministères et organismes en vue de leur synchronisation; ils se motivent, en dernière analyse, en fonction de leur utilité non pas à l'égard du ministère lui-même et de ses intérêts particuliers, mais à l'égard de l'intérêt général de la population canadienne. L'argent dépensé n'est pas acquis de plein droit au ministère: c'est de l'argent public. L'ultime critère de son affectation aux yeux du public n'est pas le respect de la loi mais l'efficacité. Le personnel n'est pas à l'emploi du ministère mais fait partie d'une fonction publique unique. Les aptitudes des fonctionnaires doivent donc être développées et utilisées au meilleur intérêt du Canada. Ainsi, l'autorité de chaque ministère, quelle que soit la mesure dans laquelle il importe de la renforcer, doit être subordonnée aux besoins primordiaux d'unité et de cohésion du gouvernement, compte tenu des intérêts généraux du pays.

Les fonctions les plus importantes du gouvernement consistent:

- A comparer les demandes des contribuables, demandes susceptibles de réalisation par le gouvernement fédéral, à l'acceptation et à la capacité de ces mêmes contribuables à supporter le fardeau financier qui en découle; à définir les limites de l'intervention gouvernementale ainsi que la répartition des charges dans les cadres du plan financier général: le budget annuel.
- A évaluer les répercussions tant immédiates qu'éloignées des programmes existants ou projetés, au point de vue finance, administration et organisation; à évaluer le coût et les avantages de chacun et ses rapports avec d'autres programmes; à déterminer l'ordre de priorité et à répartir les ressources disponibles dans les cadres du plan financier général.
- A établir une politique et des critères régissant l'affectation, dans tous les secteurs du gouvernement, des fonds, du personnel et des autres ressources, en définissant les objectifs à rechercher et les points de repère sur lesquels les ministères doivent se guider, sans viser toutefois à imposer dans le détail l'application d'une politique et de normes administratives.
- A s'assurer que tous les ministères et organismes peuvent compter sur une direction administrative énergique et que les ressources humaines disponibles sont méthodiquement utilisées pour le plus grand bien de l'ensemble de la fonction publique.

- A favoriser l'élaboration et l'application de méthodes efficaces de gestion en vue du contrôle et de l'amélioration des services dans tous les organes de l'État.
- A évaluer l'efficacité générale des ministères et, en particulier, le rendement de leurs administrateurs dans l'accomplissement de leurs fonctions telles qu'elles sont définies ci-dessus.
- A préparer la comptabilité sous une forme répondant aux besoins du Parlement et du pouvoir exécutif, en indiquant la source des fonds publics et leur affectation.
- A adapter les rouages gouvernementaux à des tâches et des objectifs en constante évolution.

Ces fonctions de direction administrative sont évidemment subordonnées à la tâche capitale de la direction politique, laquelle consiste à définir les buts d'intérêt national vers lesquels l'action du gouvernement doit être orientée. Les rouages nécessaires à l'accomplissement de cette tâche s'étendent, de fait, au processus politique entier.

Les fonctions de direction centrale énumérées ci-dessus sont, de toute nécessité, la responsabilité collective de l'ensemble du gouvernement. Mais on ne peut s'acquitter efficacement d'une responsabilité collective que si quelqu'un en particulier est chargé de prendre des initiatives et de s'assurer que les décisions collectives sont exécutées. En réalité, c'est la fonction même de chacun des ministres vis-à-vis de son ministère puisqu'en dernière analyse la politique et les décisions du gouvernement engagent dans tous les cas la responsabilité collective de tous les ministres.

Parmi les fonctions de la direction centrale, seule la préparation du budget a été attribuée, conformément à ce principe, à un membre du Cabinet en particulier, le ministre des Finances. C'est un fait significatif que cette fonction soit, parmi les huit énumérées plus haut, la seule qui ait atteint présentement un degré avancé de spécialisation. Toutes les autres restent entièrement collectives et leurs possibilités demeurent, à des degrés divers, inexplorées.

Dans une société privée, c'est le directeur ou l'administrateur général qui doit s'assurer que ces besoins sont satisfaits. Mais le gouvernement du Canada n'a pas et ne peut probablement pas avoir de directeur général au sens où on l'entend ici. Exception faite du premier ministre, aucun membre du Cabinet ne pourrait occuper ce poste qui lui conférerait certains pouvoirs de contrôle vis-à-vis ses collègues du Cabinet. Pour la même raison, il est clair que ce poste ne saurait être confié à un haut fonctionnaire.

Évidemment, c'est un fait reconnu que le premier ministre occupe un rang

plus élevé que ses collègues au sein du Cabinet, mais d'autres affaires encore plus importantes que la gestion générale de l'administration absorbent presque tout son temps et toute son énergie. Naturellement, il a le sentiment qu'une responsabilité particulière lui incombe à l'égard de l'efficacité générale et du rendement des services de l'État, mais on ne peut s'attendre qu'il s'occupe de questions autres que les affaires très litigieuses ou les problèmes de la plus haute importance.

Depuis la Confédération, le Cabinet a graduellement délégué à son comité statutaire, le conseil du Trésor, les affaires relatives à la gestion centrale. Les fonctions que la Loi de 1951 sur l'administration financière attribuait à cet organisme ressemblent de près aux fonctions de direction centrale qui viennent d'être définies. Un bureau de gestion modelé sur ce concept peut soulager le Cabinet de la plus grande partie de ce travail. Cependant, le conseil du Trésor s'est heurté à deux obstacles.

Premièrement, il se compose de ministres qui, règle générale, assument de lourdes responsabilités vis-à-vis de leurs ministères et ne peuvent consacrer que peu de temps ou d'attention à ce travail.

De tout temps, la direction du conseil du Trésor a été avant tout la responsabilité du ministre des Finances puisqu'aux termes de la loi il en a toujours été le président et que son ministère en a fourni le personnel. Mais en même temps que s'affirmait davantage la nécessité d'une direction centrale énergique, les responsabilités du ministre des Finances à l'égard de son propre ministère allaient s'accumulant et il lui fallait accorder une attention particulière à la politique financière du gouvernement. La politique fiscale et monétaire, les emprunts publics, la gestion du numéraire, la politique économique internationale, l'état de l'économie domestique, et le contrecoup économique de la politique et des programmes du gouvernement ne laissent au ministre des Finances que peu de temps à consacrer aux questions courantes de direction centrale administrative. Sauf durant l'examen annuel des crédits des ministères, travail qui se rattache au budget, les ministres des Finances ont eu de moins en moins le temps de s'occuper des affaires du Conseil.

En conséquence, c'est sur la direction permanente du conseil du Trésor et, en particulier, sur son secrétaire qu'est retombée la plus lourde part du fardeau de la direction centrale. Même si cette transmission involontaire de ces attributions à des fonctionnaires désignés est acceptable—ce qui est fort douteux—elle ne saurait valoir à l'égard des grands problèmes du contrôle des programmes ou de la politique administrative. Ces problèmes, qui surgissent à tout moment, ne peuvent être réglés qu'au niveau ministériel; une direction continue est donc nécessaire de la part d'un ministre dont l'attention n'est pas

détournée, ni les perspectives déformées par les responsabilités d'un ministère.

Nous en concluons qu'il est nécessaire que le conseil du Trésor soit renforcé par la nomination, à sa présidence, d'un ministre qui n'ait pas la charge d'un ministère, afin d'orienter les travaux courants du personnel, d'assurer au Conseil le degré voulu d'initiative et de faire valoir à l'occasion au sein du Cabinet les considérations d'ordre général qui favoriseront la bonne administration.

Le ministre des Finances continuera évidemment de participer aux travaux du conseil du Trésor qui sont liés directement à ses responsabilités budgétaires; il doit être membre *ex officio* du Conseil. Il existe, de fait, une étroite analogie entre ses attributions et celles de cet organisme. Dans son évaluation des plans et programmes des ministères, le Conseil doit tenir compte, entre autres choses, de leurs répercussions probables sur l'économie; il demandera normalement des directives au ministre des Finances à cet égard. Les effets probables sur le montant futur des dépenses occasionnées par des changements que le Conseil peut envisager d'apporter à certains programmes, intéressent de toute évidence le ministre. De plus, c'est l'évaluation des programmes et du rendement des ministères, dont le Conseil s'occupe l'année durant, qui sert de base à l'examen de leurs crédits pour l'exercice financier de l'année suivante. D'autre part, l'ensemble des crédits approuvés est un des éléments que le ministre doit faire entrer dans son budget. Or dans la préparation et l'examen des prévisions, il faut tenir compte de l'avis du ministre quant aux limites appropriées que les dépenses ne doivent pas dépasser. Il faut donc que le ministre des Finances et le président du conseil du Trésor travaillent de concert en tout temps. A cause de ces intérêts convergents à l'égard des affaires financières, le poste de président pourrait être intégré au ministère des Finances et comporter un rang comparable à celui du ministre, mais des fonctions différentes des siennes.

Le deuxième obstacle majeur auquel se heurte le conseil du Trésor provient du fait que, par tradition, la direction des ministères est assujettie à un contrôle minutieux, ce qui oblige le Conseil à examiner environ 16,000 demandes chaque année. Dans ces conditions, le nouveau président du conseil du Trésor passerait tellement de temps à l'étude de cas individuels intéressant les affaires courantes que les tâches essentielles du Conseil ne recevraient guère plus d'attention qu'en ce moment. Afin d'assurer le bon fonctionnement de la gestion des ministères, l'abandon de cette tradition de surveillance est donc essentiel pour permettre au conseil du Trésor de répondre aux besoins d'une direction centrale.

Certaines catégories de décisions des ministères exigeront encore l'approbation expresse du Conseil. Les ministres voudront examiner les projets qui repré-

sentent de très fortes dépenses ou qui précèdent le lancement de programmes majeurs comportant de lourds engagements futurs, directs ou indirects. Mais il importe d'accorder beaucoup plus de latitude aux ministères et de les autoriser à prendre eux-mêmes des décisions à l'égard de tous les besoins courants et périodiques, sans presque tenir compte de leur coût. C'est dans le domaine des affaires courantes qu'on a les plus belles occasions d'éliminer cette surveillance minutieuse. Par exemple, le rajustement des effectifs dans les cadres de programmes approuvés; l'application d'une ligne de conduite et de normes relatives aux locaux, à l'équipement et aux fournitures, aux frais de voyage et de représentation; et les diverses allocations accordées au personnel dans des circonstances spéciales. La règle devrait être de réserver à l'approbation expresse du conseil du Trésor toute affaire intéressant les fonctions essentielles de la direction centrale.

Au moment où les fonctions du conseil du Trésor seront renforcées et son administration courante confiée à un ministre, il y aura lieu de définir à nouveau le rôle et la composition de son personnel.

Il faut reconnaître que la tâche essentielle du personnel est d'aider les ministres à s'acquitter de leurs obligations collectives, compte tenu des normes administratives et de la priorité des programmes. Le Conseil étant rattaché en ce moment au ministère des Finances, son personnel a tendance à consacrer son temps à un examen minutieux des dépenses. En conséquence, les administrateurs des ministères se préoccupent trop de motiver le moindre détail de leur activité et accordent ainsi moins d'attention à leurs fonctions administratives. Il serait souhaitable que ce concept fût abandonné et qu'on se rendît mieux compte de part et d'autre des tâches qui incombent tant à l'administration centrale qu'à la direction des ministères.

L'autorité suprême est dévolue au Cabinet et n'est exercée par le conseil du Trésor que par délégation; le Cabinet peut toujours, à propos de n'importe quelle question, retirer ou annuler cette délégation de pouvoir. S'il décide de se charger lui-même de ces fonctions de direction centrale, le Cabinet doit pouvoir compter sur un personnel semblable à celui qui est au service du conseil du Trésor. Pour cette raison, le personnel du conseil du Trésor devrait passer du ministère des Finances au Bureau du Conseil privé où il serait plus justement associé au Cabinet et au conseil du Trésor lui-même, en qualité de comité du Cabinet.

Il importe aussi de faire une nouvelle évaluation du statut du secrétaire du conseil du Trésor. En tant que principal conseiller officiel du gouvernement à l'égard de la coordination des programmes et des besoins de la fonction publique en ce qui a trait à l'organisation et à l'administration, sûrement son

poste est au moins aussi important que celui des chefs permanents de ministères. Il devrait donc avoir le rang de sous-ministre.

On aurait donc, au sein du Bureau du Conseil privé, deux sous-ministres: le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor. En réalité cependant, leurs rôles et leurs fonctions se complètent. Le greffier est intéressé surtout à la politique générale et le secrétaire aux fonctions de direction administrative.

Il est clair que le personnel du conseil du Trésor, bien que n'ayant aucune responsabilité administrative directe, occupe une situation d'importance capitale puisqu'il examine les programmes et les crédits, qu'il établit la politique et les normes administratives, qu'il évalue le rendement des ministères et qu'il stimule le recours à des méthodes efficaces de gestion dans toute la fonction publique. Il pourrait arriver que ce personnel, chargé de telles fonctions et associé à l'autorité centrale du gouvernement, compromette le juste équilibre qui doit exister entre les obligations et les pouvoirs de la direction centrale et des ministères. Il importe donc de se prémunir contre cette éventualité.

L'édification et le maintien de solides structures administratives au sein des ministères feront contrepoids à toute tentative d'empiètement sur leur autorité par le personnel du conseil du Trésor. Mais l'existence d'un certain antagonisme entre le personnel d'un ministère et celui du conseil du Trésor serait à peine moins dommageable que l'élargissement des cadres du Conseil.

La sauvegarde la plus sûre consiste à s'en tenir rigoureusement à la règle suivant laquelle le personnel du conseil du Trésor doit se composer d'administrateurs expérimentés recrutés par rotation dans les ministères eux-mêmes. Aucun fonctionnaire supérieur ne devrait être appelé à travailler au Conseil avant d'avoir acquis une connaissance pratique de l'administration et avoir fait preuve de compétence et de jugement, de préférence au sein d'un ministère. Le passage au conseil du Trésor devrait être également de courte durée. Les ministères et le Conseil profiteraient l'un et l'autre des avantages de cette rotation qui couperait court à toute velléité, de la part du groupe central, de se décerner le monopole de la compétence.

De plus, l'effectif du conseil du Trésor devrait être limité à un petit nombre de fonctionnaires: l'expérience et les qualités exceptionnelles comptent plus que le nombre. Si l'on abandonne une surveillance minutieuse et souvent machinale et si l'on concentre les efforts du conseil du Trésor sur les fonctions essentielles de direction centrale, le nombre—en particulier chez le personnel subalterne—perd son importance. En outre, le personnel doit se composer de fonctionnaires possédant une expérience administrative générale. Quelques particuliers ou quelques groupes parmi eux devront peut-être se concentrer sur

des aspects déterminés des responsabilités du Conseil, fonction à laquelle leur expérience plus spécialisée les aura préparés. Mais leurs responsabilités ne sont techniques sous aucun rapport; si le personnel a besoin d'aide technique dans l'exécution de son travail, c'est aux ministères et organismes dont les tâches exigent le recours à toutes sortes de spécialistes de haute compétence qu'il lui faudra s'adresser.

Un organisme de direction centrale ne peut guère s'attendre à être populaire parmi les ministères. Bien qu'il ait pour tâche d'encourager dans les ministères une administration énergique et ingénieuse, le Conseil devra parfois freiner leur enthousiasme. Tant que le Conseil se cantonnera dans ses propres fonctions, cependant, il sera respecté comme un élément essentiel du gouvernement. Voué à des intérêts plus vastes et composé de fonctionnaires familiers avec des besoins de l'administration dans les ministères, il sera bien accueilli par les fonctionnaires du ministère qui verront en lui un guide lorsqu'ils seront aux prises avec des problèmes nouveaux et peu connus.

LES SERVICES COMMUNS

L'unité de la fonction publique, qui exige la présence d'une direction centrale, s'étend aussi à la satisfaction des besoins administratifs communs à tous les ministères.

Comme on l'a déjà noté, certaines considérations afférentes à la ligne de conduite générale peuvent influencer sur les méthodes administratives auxquelles le gouvernement a recours pour répondre à ses besoins matériels de personnel, de locaux, d'ouvrages de génie, de fournitures et d'équipement. Il peut devenir nécessaire non seulement de fixer des normes applicables à ces méthodes mais aussi d'établir des ministères et organismes de services communs chargés expressément d'assurer qu'on tient vraiment compte de l'intérêt public.

L'établissement de services communs peut aussi être motivé par des considérations d'économies ou par des avantages administratifs. Bien que la détermination des besoins de fournitures et de services fasse nécessairement partie des responsabilités des ministères, la satisfaction matérielle de ces besoins peut n'être qu'une corvée qui gêne l'accomplissement de leurs fonctions essentielles, lesquelles consistent à concevoir et à appliquer des solutions aux problèmes d'ordre public.

Parce qu'il coûte extrêmement cher de s'assurer les services de fonctionnaires à ces fins et qu'il est impossible de les tenir occupés constamment, les unités plus petites éprouvent des difficultés particulières à satisfaire aux besoins qu'elles ont de toute une gamme de services administratifs. Les services communs, quand ils existent, peuvent répondre à certains de ces besoins, mais dans

d'autres cas, la petite unité doit parfois recourir à une organisation de plus grande envergure. Ce problème existe pour certains ministères et organismes à Ottawa, mais il est plus courant et plus aigu sur le plan local où l'on s'est donné peu de mal à le résoudre.

Aucun plan d'ensemble uniforme n'est proposé pour la mise sur pied de services communs. Par contre on suggère des solutions précises dans les rapports portant sur des questions comme la comptabilité, le perfectionnement des méthodes et du régime de travail, les locaux et les achats. Il est possible cependant de dégager certains principes généraux qui définissent les rapports entre les organismes de services communs et les organismes desservis.

Le premier principe, c'est que les dispositions prises ne doivent nuire en rien à l'autorité ni aux responsabilités essentielles des ministères d'exécution; ceci signifie que, dans le cadre des normes générales énoncées par le conseil du Trésor (qui ne doivent être ni trop minutieusement détaillées ni trop rigides), l'utilisateur a le droit d'indiquer ses besoins. De plus, pour que l'utilisateur et le fournisseur sachent bien tous deux ce qu'est leur responsabilité réciproque et pour que le fardeau financier soit imputé aux programmes appropriés, il faut que le coût des services soit à la charge de l'utilisateur.

Ensuite, il faut établir nettement la distinction entre le service et le contrôle. Celui qui fournit les services ne doit exercer aucun contrôle sur l'utilisateur, sauf dans les strictes limites imposées par l'obligation qu'il a de tenir compte de considérations spéciales qui découlent de la politique générale du gouvernement. C'est à l'échelon de la direction centrale que jouera le seul élément général de contrôle, sous forme d'une appréciation du genre de service réclamé par l'utilisateur et du degré de satisfaction assuré par le fournisseur, cette appréciation faisant partie de l'évaluation que cette direction centrale doit faire du rendement administratif de l'ensemble de la fonction publique.

Il faut aussi prendre les moyens pour s'assurer que les organismes de services communs ne s'enlisent dans la complaisance et la suffisance. Leur direction doit être aux mains d'administrateurs expérimentés, recrutés d'après le système général de rotation au sein des échelons supérieurs de la fonction publique et disposés par conséquent à prêter une oreille sympathique aux besoins des utilisateurs. De plus, dans la mesure où une activité comparable à celle des organes de services existera dans d'autres secteurs de la fonction publique, il devrait y avoir rotation des effectifs techniques. En outre, là où une activité analogue existe hors du gouvernement, la direction des organes de services devrait être encouragée à se tenir au courant de l'évolution des techniques; les services du gouvernement devraient être renforcés par le recours, à l'occasion, à des spécialistes du secteur privé, soit en les engageant sous contrat, soit par l'échange

de personnel pendant des périodes de plusieurs années.

Chacun de ces services communs doit être organisé de manière à répondre aux besoins des usagers. Il y aurait avantage à centraliser à Ottawa certains services professionnels—services juridique, statistique et économique, par exemple—dont le but principal est de seconder l'activité de l'administration centrale de chaque ministère. Par contre d'autres services, ceux des locaux, de la construction, des fournitures et des communications doivent aider les services d'exécution de la fonction publique qui sont situés en grande partie hors de la ville d'Ottawa. L'organisation de ces services pourrait donc exiger des bureaux régionaux et même locaux dotés d'une autorité plus grande.

Enfin les organes de services communs peuvent fournir au conseil du Trésor et à son personnel des avis d'ordre technique qui l'aideront à mettre au point les règles et normes applicables aux méthodes administratives dans toute la fonction publique. En outre, le gouvernement lui-même a besoin d'un service central pour la conservation des archives financières nécessaires au Parlement ainsi qu'à la direction centrale et à l'évaluation du rendement de l'administration. Ce service de comptabilité peut aussi aider les ministères dans des domaines connexes sans donner l'impression qu'il exerce en même temps un rôle de surveillance.

L'IMPORTANCE D'UNE DIRECTION ADMINISTRATIVE

Un bon plan d'organisation et un concept approprié de gestion, tout essentiels qu'ils soient, ne sont pas forcément des gages de bonne administration. Un personnel compétent, au sommet surtout, en est l'élément essentiel. Les objectifs des ministères relèvent de la politique générale du gouvernement, mais leur rendement dépend avant tout de la valeur de la direction administrative. Dans toute la fonction publique, il doit y avoir aux échelons supérieurs des administrateurs d'une compétence exceptionnelle, animés de la plus grande détermination et conscients de leurs devoirs.

La formation d'administrateurs supérieurs doit préoccuper à la fois les autorités centrales et celles des ministères. Mais le personnel du conseil du Trésor doit assumer une responsabilité particulière qui est de faire en sorte que les ressources disponibles de direction soient utilisées au meilleur avantage de l'ensemble de la fonction publique. Il n'est pas exagéré de dire que cette responsabilité est la tâche la plus importante parmi celles qui doivent préoccuper constamment le bureau central. En voici les points essentiels:

- Évaluer les qualités et les imperfections de chacun des hauts fonctionnaires dans toute la fonction publique et déterminer quels sont les secteurs qu'il est le plus urgent de renforcer au sein des ministères.

- Assurer en tout temps la nomination ou la réaffectation des fonctionnaires dont les aptitudes personnelles ont le plus de chance de répondre aux besoins des ministères.
- S'occuper activement, de concert avec les ministères, de la formation de futurs chefs.

Comme par le passé, la nomination et la mutation de sous-ministres devraient se faire par décret du Conseil et sur la recommandation du premier ministre. Cette tradition fait admirablement ressortir le rôle du sous-ministre qui sert de lien entre le monde politique des ministres et le monde administratif des ministères et [leur rappelle à tous deux la nécessité d'embrasser d'un même coup d'œil toute l'activité du gouvernement.] En même temps [elle souligne l'intérêt que les ministres, de par leur responsabilité collective, et surtout le premier ministre portent à l'efficacité de la gestion dans la fonction publique.]

En formulant ses recommandations, le premier ministre consulera naturellement qui il voudra, y compris, cela va de soi, les ministres intéressés. Mais les deux chefs permanents du bureau central, le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor, pourraient jouer ici un rôle particulier. De par leurs rôles complémentaires, les deux sont intéressés à l'activité entière du gouvernement et peuvent par conséquent mesurer les besoins des ministères, sur le plan de la direction, en fonction des candidats disponibles. De par les postes qu'ils occupent, ils représentent en un sens les deux fonctions qui se retrouvent à part plus ou moins égale dans le poste de sous-ministre et qui sont l'élaboration d'une politique et la direction de l'activité d'un ministère. Par conséquent, ils ont la responsabilité conjointe de conseiller le premier ministre sur la nomination ou la mutation de sous-ministres quand les circonstances ou leur propre évaluation des besoins l'exigent.

Le bureau central doit cependant porter son attention au delà du poste de sous-ministre et prendre en considération la formation et l'affectation des autres administrateurs aux échelons supérieurs de la fonction publique. Afin d'assurer la formation et la répartition rationnelle de ce personnel dans tous les secteurs du gouvernement, la direction centrale doit s'occuper activement des nominations et des mutations à certains postes dans chaque ministère.

Son attention doit se porter d'abord sur les postes qui suivent immédiatement celui de sous-ministre dans l'échelle hiérarchique. Les mutations qui s'effectuent à ce niveau dans les ministères fournissent aux titulaires la dernière occasion d'élargir leur champ d'expérience et leurs horizons, condition essentielle à l'épanouissement de leurs aptitudes administratives.

Il convient d'ajouter quelques remarques à propos de deux autres hauts fonctionnaires qu'on trouve dans chaque ministère: le directeur des finances et le

directeur du personnel. Ce sont les deux fonctionnaires les plus directement intéressés à l'affectation du personnel et des fonds publics et à la mise en œuvre de la politique générale et des normes que le gouvernement veut appliquer à l'administration. La rotation de ces hauts fonctionnaires parmi les ministères et au sein du conseil du Trésor est le moyen le plus efficace d'assurer l'application systématique, dans toute la fonction publique, de la politique et des normes générales.

De plus, il est important que ces deux hauts fonctionnaires aient le sentiment que leur carrière future se fonde surtout, mais non exclusivement, sur l'évaluation de leur rendement par le personnel du conseil du Trésor plutôt que sur leur aptitude à plaire aux chefs de leurs ministères. Ils doivent être à tous égards membres de leurs ministères respectifs et se considérer comme tels; ils ne sauraient être autorisés à apposer leur veto aux décisions de leurs chefs, ce qui pourrait compromettre l'autorité et les responsabilités attachées aux postes de ministre et de sous-ministre. Mais en fait, ils incarneraient la présence de l'autorité centrale au sein de leurs ministères, et leur hésitation à accepter les lignes de conduite proposées par leurs chefs devrait peser dans la balance et ne pourrait être écartée à la légère.

Pour les postes qui suivent immédiatement ceux de sous-ministre et de directeurs des finances et du personnel dans l'échelle hiérarchique, il est proposé que le conseil du Trésor, lorsque la perspective d'une vacance ou que sa propre évaluation des besoins l'exige, amorce des entretiens avec les ministères intéressés en vue d'assurer la formation et l'affectation la plus rationnelle possible des administrateurs supérieurs dans toute la fonction publique. Les nominations à ces postes devraient être soumises à l'approbation du conseil du Trésor.

En plus de ses obligations précises à l'égard de ces postes élevés, le conseil du Trésor, de concert avec les ministères, aurait la responsabilité générale de découvrir et de former les fonctionnaires particulièrement doués occupant des postes intermédiaires dans l'administration. Il doit aussi, par l'évaluation du rendement, s'assurer que les ministères eux-mêmes attachent l'importance requise à la formation et à l'affectation appropriée de tout leur personnel. De plus, au sein d'une organisation d'aussi grande envergure que la fonction publique, il y a danger constant que des fonctionnaires soient immobilisés dans des emplois sans avenir; le personnel du ministère en cause et du conseil du Trésor doit prendre toutes les précautions nécessaires pour empêcher la formation de ces îlots de mécontentement et pour ouvrir de nouveaux horizons aux fonctionnaires doués qui sont cantonnés dans des postes isolés ou affectés à des travaux qui leur répugnent.

Comme on l'a noté, l'administration fédérale a l'avantage, depuis quelques

dizaines d'années, d'avoir à son service des administrateurs de grande valeur. Les compétences sont inégalement distribuées; un régime plus souple dans la répartition des hauts fonctionnaires pourrait améliorer la situation. Mais ce besoin est éclipsé par la nécessité plus pressante d'un concept et d'un plan de gestion qui donneront à la direction administrative des occasions plus nombreuses d'améliorer son efficacité.

FREINS ET CONTREPOIDS

Il ne reste qu'à se prémunir contre les imperfections de la fonction publique qui ont donné naissance au régime actuel de contrôle. Il importe de reconnaître les dangers du favoritisme politique lors du recrutement des fonctionnaires ainsi que de l'irresponsabilité dans l'affectation des fonds. Il faut aussi prévoir les sauvegardes nécessaires. Il importe enfin de rechercher les remèdes dans un climat qui favorise la bonne gestion au lieu de l'étouffer.

Le nouveau concept de gestion que nous avons proposé offre une première garantie d'intégrité administrative en ce qu'il met l'accent sur la nécessité d'une définition plus nette de la responsabilité, de l'autorité et de l'obligation de rendre compte de sa gestion, et en ce qu'il encourage méthodiquement l'établissement d'une direction énergique. Mais en fait, ce concept nouveau offre des garanties plus précises sous forme de freins et de contrepoids. L'équilibre des fonctions entre le conseil du Trésor et les ministères et entre le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor, la rotation du personnel administratif supérieur, la «présence» du conseil du Trésor au sein des ministères contribueront à freiner non seulement les abus mais aussi l'affectation irrationnelle du personnel et des fonds publics. Contrairement aux contrôles en vigueur, aucun de ces moyens ne risque toutefois de refouler ou de gêner l'action d'une administration énergique et ingénieuse.

De plus, les responsables des sauvegardes essentielles—les commissaires du service civil et l'auditeur général, qui échappent aux cadres administratifs relevant des ministères—resteront en place.

Les commissaires du service civil continueront de certifier les nominations à la fonction publique après s'être assurés que le choix a été fondé sur les normes de compétence. De plus, le nouveau concept de gestion devrait mettre fin à la confusion—à laquelle ont donné lieu la Loi du service civil et son application—entre l'idéal d'un service unifié et le but tout à fait distinct et irréalisable de l'égalité de traitement pour tous les fonctionnaires. Des questions comme les principes fondamentaux et le mode de rémunération, et comme les méthodes spéciales qui pourraient convenir au recrutement et à la gestion de personnel à divers niveaux seraient à plus juste titre reconnues comme responsabilité de

l'administration. Ainsi de nombreux secteurs des services publics, qu'il a fallu exclure de la Loi parce que les normes et les procédés uniformes leur étaient inapplicables, pourraient être placés sous la protection des commissaires, ce qui nous rapprocherait de l'idéal d'un service unifié.

L'autre sauvegarde extérieure est assurée par l'auditeur général à qui il incombe de juger de l'efficacité des systèmes de comptabilité du gouvernement, de ses méthodes et procédures de contrôle et de vérification interne ainsi que des autres techniques de la gestion financière, et à qui il incombe de voir à ce que les fonds publics soient à l'abri des abus et des irrégularités. Cette fonction, et l'obligation qu'il a de révéler au Parlement et au public la moindre trace d'illégalité, d'irresponsabilité ou de malhonnêteté dans la manipulation des fonds seront de puissants moyens de dissuasion.

En dernière analyse, l'ultime sauvegarde tient au régime politique lui-même, à la responsabilité des ministres, individuellement et collectivement, envers le Parlement et, par l'intermédiaire de celui-ci, envers la population. Évidemment, les méthodes par lesquelles le Parlement impose aux ministres et à la fonction publique cette obligation de rendre des comptes dépassent les cadres du mandat de vos commissaires. Il convient donc de noter que l'expansion et la complexité croissante du gouvernement, qui ont suscité de nouveaux problèmes à la direction des services publics, pourraient aussi en créer de nouveaux à l'égard de la responsabilité vis-à-vis du public et de ses représentants élus. Telle a été, en fait, l'expérience d'autres systèmes parlementaires qui ont dû recourir de plus en plus ces dernières années à de nouvelles méthodes d'examen de l'activité administrative.

L'efficacité et l'intégrité des rouages gouvernementaux au service de la population ont indiscutablement pour elle une grande importance qui s'accroît à mesure que le gouvernement élargit ses cadres ou son champ d'action. Mais l'existence d'une fonction publique capable de répondre aux besoins et à l'attente du public est encore plus importante. Aucun plan de gestion ni aucun système de freins et de contrepoids ne peut par lui-même garantir ce résultat. C'est d'après ce critère que sont jugés non seulement les rouages gouvernementaux mais aussi, et surtout, le régime politique qui en détermine les objectifs.

6

UN PLAN

GÉNÉRAL DE GESTION

Le concept de gestion, tel qu'il est exposé dans le présent rapport, permet de dresser dans ses grandes lignes un plan général.

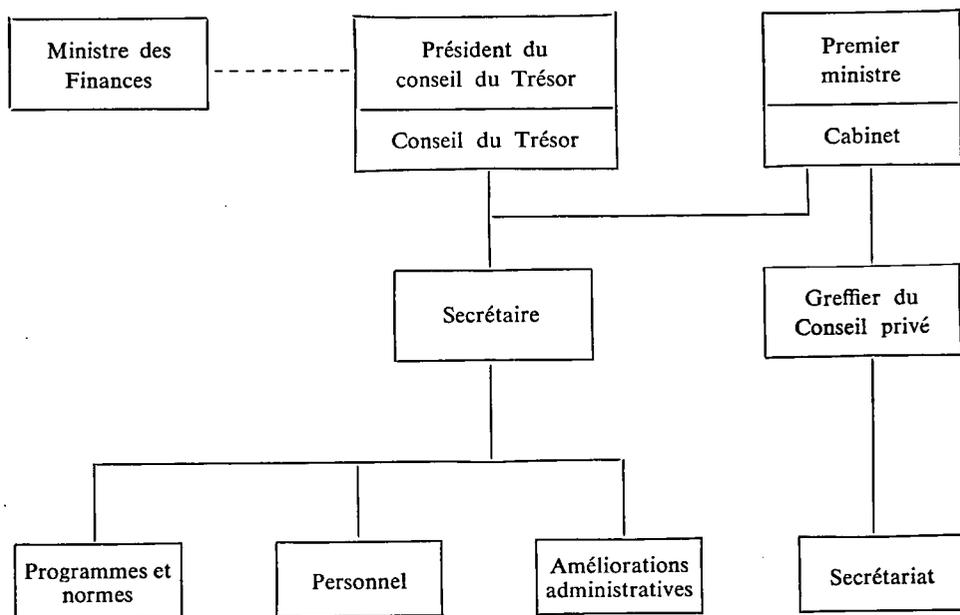
Le Cabinet, sur qui retombe l'ultime responsabilité du gouvernement et auquel est dévolue l'autorité suprême, sous la régie de la Couronne et du Parlement, occupe le centre du plan. Sous la direction du greffier du Conseil privé, le secrétariat est au service du Cabinet et de ses comités.

Le conseil du Trésor, comité du Cabinet sous la présidence d'un ministre qui ne dirige aucun ministère proprement dit, est responsable par délégation de la coordination des programmes et de l'administration générale de la fonction publique. Le secrétaire, entouré d'un personnel peu nombreux et de grande valeur, est au service du Conseil et, au besoin, du Cabinet lui-même. Au sein de ce personnel, on distingue trois divisions principales:

- Une division des programmes et des normes s'occupant de l'analyse des programmes, de l'examen des crédits des ministères et de la détermination des normes générales d'administration.
- Une division du personnel chargée de la politique et des normes de gestion se rapportant au personnel, de même que des relations entre les directions et les fonctionnaires.
- Une division des améliorations administratives chargée de promouvoir et de diriger un programme—depuis longtemps nécessaire—de perfectionnement continu des méthodes et du régime de travail au sein de la fonction publique tout entière.

En outre, le personnel du conseil du Trésor participe à l'examen du plan d'organisation du gouvernement, à la détermination des mesures nécessaires d'adaptation, à l'évaluation du rendement des ministères et des aptitudes des administrateurs supérieurs et, d'une façon générale, à la mise en œuvre de moyens propres à améliorer les méthodes de gestion et à assurer une direction administrative énergique dans toute la fonction publique.

PLAN GÉNÉRAL D'UNE AUTORITÉ CENTRALE



C'est le Contrôleur du Trésor—auquel le titre de Comptable général conviendrait mieux—qui répond aux besoins de comptabilité centrale du gouvernement; il peut aussi assurer certains services connexes dont les ministères ont un besoin commun, mais il n'est muni d'aucun pouvoir de contrôle.

Les commissaires du Service civil s'acquittent de fonctions qui exigent l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Ce sont les suivantes: certification des nominations, audition en dernier ressort des appels de fonctionnaires contre des mesures disciplinaires et études sur les traitements, indépendamment des directions et des fonctionnaires.

Un même mode d'organisation ne saurait convenir à la fois à tous les ministères et à toutes les agences d'exécution. Cependant, les fonctions de direction leur sont communes et exigent dans chaque cas la présence d'un personnel

administratif capable de s'acquitter de ces tâches et servant de point de convergence pour toute question intéressant le conseil du Trésor.

Les autres rapports de la Commission permettront de saisir toute la portée du nouveau concept de gestion pour la fonction publique fédérale. On y verra toutefois que la mise en œuvre de ce concept exige des changements qui ne peuvent s'opérer du jour au lendemain. Le but est éloigné, mais ce concept indique dans quelle voie il faut s'orienter. La Commission ne peut déterminer quel doit être l'échelonnement ou le rythme de ces changements, mais les rapports qui suivent indiquent avec précision plusieurs mesures à prendre.

Vos commissaires sont convaincus que ce concept de gestion sera profitable aux fonctionnaires et qu'il leur ouvrira de plus vastes horizons. Il devrait, croyons-nous, aider le Parlement à mieux comprendre et à mieux juger l'administration fédérale. Abstraction faite des économies immédiates que nos rapports peuvent aider à réaliser, ce concept permet avant tout au peuple canadien de fonder les plus grands espoirs quant à l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la gestion des affaires publiques.

LA QUESTION DU BILINGUISME DANS

L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Exposé divergent par le

Commissaire F.-Eugène Therrien, c.r.

MANDAT

Le mandat confié à la Commission par décret en conseil du 16 septembre 1960 est de «faire enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada et de recommander à leur égard les changements que les Commissaires estiment les plus propres à assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

La Commission, par décision, a limité l'étude du bilinguisme dans l'administration fédérale à certains aspects de la question seulement, pour la raison que son mandat ne lui permet pas de faire une enquête complète et approfondie dans ce domaine particulier. La Commission a formulé, toutefois, à ce sujet, dans les divers rapports soumis, des recommandations éminemment constructives auxquelles j'ai d'ailleurs souscrit.

Je suis d'opinion que le mandat de la Commission n'est pas limitatif quant à cet aspect de l'administration fédérale, d'où l'exposé ci-après et ma dissidence quant à la question de l'étendue du mandat confié à la Commission.

Vu la nature et le caractère de la Commission et les termes mêmes du mandat qui lui a été confié par le gouvernement fédéral, vu que seule la Commission a le pouvoir de formuler des recommandations et que je n'ai donc pas juridiction pour le faire seul, les faits et les opinions ci-après exposés et exprimés ne sont pas un jugement ou une décision de la Commission et ne peuvent pas être considérés comme tels. Ils sont l'expression de ma dissidence fondée sur des motifs d'ordre constitutionnel, juridique et réel.

Les sujets et les problèmes suivants font parmi beaucoup d'autres l'objet de son étude et de son enquête:

- La circulation des documents;
- Les exigences administratives à la source de ces documents et leur mode de circulation;
- Les renseignements nombreux et détaillés sous forme de rapports statistiques ou autres exigés du public;
- Le fardeau imposé au public par ces demandes de renseignements et l'utilité des données recueillies;
- Le choix et le recrutement des fonctionnaires et la composition du personnel de l'administration fédérale;
- L'éducation et l'instruction des enfants dans les propres écoles du gouvernement fédéral par ses instituteurs attirés, au pays ou à l'étranger;
- Les collèges militaires;
- La nature, la portée et les buts des services de relations extérieures et de renseignements d'ordre administratif, commercial, technique, scientifique et culturel.

Le mandat de cette Commission aurait, à mon avis, exigé des conclusions et des recommandations plus élaborées et plus précises quant à l'incidence du bilinguisme sur l'efficacité et l'économie de l'administration fédérale.

NATURE DU PROBLÈME DU BILINGUISME

Le problème a été mal posé dans plusieurs milieux jusqu'à date. Il a été trop souvent ramené à une seule question de traduction. Dans un pays, la biculture et le bilinguisme sont la *coexistence* a) de deux cultures, b) de deux langues.

Le bilinguisme dans l'administration fédérale n'est pas et ne doit pas être réduit au seul problème de traduction, mais il est et doit être le problème de coexistence des deux langues anglaise et française.

Il est presque superflu d'ajouter que la recherche des solutions à ce problème pose de sérieuses difficultés. L'administration fédérale, jusqu'à présent, n'a pas recherché suffisamment les solutions.

QUELQUES ASPECTS DU BILINGUISME AU CANADA EN 1962

Le caractère bilingue de l'administration se manifeste sous plusieurs aspects:

- 1) La monnaie est bilingue.

- 2) Les timbres-poste sont bilingues.
- 3) Les chèques du gouvernement fédéral, de décision récente, sont bilingues.
- 4) Les pièces en langue française au dossier sont généralement traduites en anglais.
- 5) Un certain nombre de formules utilisées par le public sont bilingues ou publiées séparément en français et en anglais.
- 6) Un certain nombre de ministères disposent d'une papeterie avec en-tête bilingue; tous les autres disposent d'une papeterie dans chacune des deux langues officielles.
- 7) Dans quelques trop rares ministères et organismes les fonctionnaires peuvent rédiger leurs communications internes en français.
- 8) La collaboration du contribuable à l'effort du gouvernement fédéral est demandée aux Canadiens français dans leur langue, v.g., emprunts du gouvernement fédéral, impôt sur le revenu, etc.

Par contre—

- 1) Il est pratiquement impossible d'obtenir des statistiques précises sur le nombre de Canadiens français dans le service civil, de même que sur le nombre de fonctionnaires bilingues; il est pourtant très facile d'en obtenir sur l'alcoolisme.
- 2) L'usage de la langue française comme véhicule de communication à l'intérieur des ministères et organismes dépend en grande partie du nombre de fonctionnaires de langue française. Le nombre de fonctionnaires de langue française est très restreint. L'opinion a été exprimée non seulement par les Canadiens français mais aussi dans plusieurs milieux canadiens-anglais que cette situation est regrettable. Il y a moins de 600 Canadiens de langue française sur un total de 5,000 qui reçoivent un traitement annuel supérieur à \$8,000 (Comptes publics du Canada 1961). Ces chiffres excluent les fonctionnaires des sociétés de la Couronne de même que les officiers des trois armes pour lesquelles aucune donnée n'est disponible. Dans 11 ministères, 6 fonctionnaires canadiens-français sur 163 reçoivent un traitement de \$14,000 ou plus par année.
- 3) Le nombre des Canadiens français occupant des postes de commande dans l'administration est infime, si l'on fait exception de quelques bureaux régionaux de la province de Québec. Plusieurs ministères clés ne comptent pas un seul haut fonctionnaire de langue française.
- 4) Dans la fonction publique, comme dans l'armée, la valeur d'un officier ou d'un fonctionnaire, lors du recrutement ou des promotions, est trop souvent et à tort jugée en fonction de sa maîtrise de la langue anglaise.

- 5) Quelques-uns des trop peu nombreux fonctionnaires supérieurs canadiens-français abdiquent. Les autres s'accommodent plutôt mal que bien des conditions faites, ou bien quittent le service et vont chercher ailleurs une situation plus conforme à leurs aspirations.
- 6) Dans trop de ministères et organismes, la langue de communication est l'anglais, même dans les bureaux régionaux de la province de Québec.
- 7) Les rapports annuels, bulletins d'information et autres rapports des ministères et organismes sont toujours rédigés en anglais, sauf quelques rares exceptions. L'édition française paraît généralement avec quelques semaines sinon quelques mois de retard et, souvent, n'est plus d'aucune actualité ou utilité.
- 8) Le pourcentage des formules bilingues internes et externes est supérieur à celui de la correspondance en français. La cause peut être partiellement attribuable au fait de la traduction de toute correspondance française, ce qui entraîne des délais et des inconvénients graves pour la population canadienne-française.
- 9) Dans l'administration fédérale, et plus encore dans les forces armées, on ne comprend pas suffisamment ou pas du tout que le Canada français réclame des droits, plus particulièrement en ce qui regarde la coexistence de la langue française au pays, et que le traitement du bilinguisme est un des éléments d'efficacité de l'administration.
- 10) Certains cours soi-disant bilingues, dans l'armée, donnés dans le Québec (e.g., cours se rapportant à la défense civile) constituent non seulement un instrument d'assimilation, mais aussi et encore plus un instrument d'abâtardissement de la langue française.

COMMENTAIRES

Le Canadien français n'est pas en mesure de se considérer chez lui partout au Canada si la coexistence de sa langue n'est pas reconnue non seulement dans les textes mais aussi dans les faits. Les Canadiens français refusent d'être considérés par l'administration fédérale comme des citoyens de seconde zone.

La situation du bilinguisme dans l'administration fédérale est demeurée floue; le problème n'a jamais été abordé de front. On s'est contenté parfois et depuis toujours de demi-mesures résultant d'un effort de sympathie; on ne dirige pas les événements, on les suit. De plus en plus il est reconnu que le caractère biculturel et bilingue du Canada constitue un héritage et un bien très précieux; alors c'est non seulement au Canada français, mais au Canada tout entier, qu'il appartient de le mettre en valeur et de le préserver. L'administra-

tion fédérale est toute désignée pour apporter un concours essentiel à cette mise en valeur.

Le Canada français est l'une des deux parties constituantes du pays qui existait comme entité politique et juridique bien avant la Confédération; la Confédération est un pacte reconnaissant, confirmant et garantissant les droits de cette partie constituante et il faut se conformer à l'esprit des textes, en écarter toute interprétation restreinte et admettre d'emblée la coexistence de la langue et de la culture françaises au pays.

Il est impossible de trouver une panacée universelle qui guérisse en un tournemain les maux et les malaises de l'administration fédérale en matière de bilinguisme. L'administration fédérale ne sait pas reconnaître d'elle-même ces maux et ces malaises et elle n'en accepte pas pleinement la réalité. Elle ne tend pas par tous les moyens à sa disposition aux solutions qui les unes produisent leur effet bienfaisant dans l'immédiat, qui les autres agissent avec le temps.

LE PROBLÈME DU BILINGUISME AILLEURS QU'AU CANADA

Ailleurs qu'au Canada, d'autres gouvernements ont conçu et établi une administration publique bilingue qui a fait ses preuves, et même au Canada des mesures, si imparfaites soient-elles, ont déjà été acceptées qui affirment le caractère bilingue du pays. Cependant, à mon avis, les méthodes d'administration fédérale du bilinguisme ne sont ni adéquates ni satisfaisantes.

En Afrique du Sud la constitution stipule que les langues anglaise et afrikaans sont sur un pied d'égalité et possèdent les mêmes droits et privilèges.

Les lois, règlements, ordonnances et avis d'intérêt public émanant du fédéral, des provinces, des municipalités et des autres autorités locales sont publiés dans les deux langues officielles.

Dans la fonction publique la situation est la suivante:

- a) Il n'y a généralement pas d'examen d'entrée dans les ministères. Mais un fonctionnaire ne peut obtenir de promotion sans avoir subi un examen dans les deux langues officielles. Le ministère des Affaires étrangères exige, de plus, la connaissance d'une troisième langue.
- b) Les formules tant internes qu'externes sont disponibles dans les deux langues lorsqu'elles ne sont pas bilingues.
- c) Les manuels et les rapports de gestion des ministères sont toujours publiés simultanément dans les deux langues.
- d) Pour ce qui est des communications internes, l'emploi des deux langues alterne de mois en mois dans certains ministères; ailleurs le fonctionnaire se sert de la langue de son choix. Il en est de même pour les cours de formation du personnel.

En Belgique, l'emploi des langues en matière administrative est régi par une loi de 1932 en vertu de laquelle:

- a) Dans les administrations centrales de l'État et dans celles des services ou établissements publics, les affaires sont traitées dans la langue à employer par les autorités et les services publics régionaux sans recours aux traducteurs;
- b) On place à côté de chaque fonctionnaire supérieur assurant une direction de service, un adjoint bilingue du même grade ou d'un grade immédiatement inférieur choisi dans le service intéressé; cet adjoint ne peut en aucun cas être astreint à un travail matériel de traduction;
- c) Sauf en ce qui concerne les administrations centrales, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi public s'il n'est familier avec la langue de la commune ou de la région dans laquelle il doit exercer ses fonctions ou son emploi;
- d) Pour les administrations centrales de l'État, un juste équilibre doit être observé dans le nombre des emplois réservés aux candidats de chaque groupe linguistique. Cette règle s'applique aussi au recrutement de nouveaux agents.

En Suisse, le bilinguisme, ou plutôt le trilinguisme, en matière administrative s'appuie plus sur des usages que sur des textes, la seule disposition légale étant l'article 116 de la constitution fédérale qui stipule que l'allemand, le français et l'italien sont les langues officielles de la Confédération. En pratique la situation se présente de la façon suivante:

- a) La correspondance n'est jamais traduite;
- b) Les communications avec les services de l'administration centrale, ou au sein de ces services, se font dans l'une des trois langues au choix du fonctionnaire;
- c) La correspondance de l'administration fédérale avec les gouvernements cantonaux, les communes et les particuliers se fait dans la langue officielle du canton, de la commune ou du particulier en cause;
- d) Chaque groupe linguistique obtient dans la mesure du possible une représentation proportionnelle à son importance numérique. Dans certains ministères, la représentation d'une minorité est même sensiblement supérieure à son importance numérique (Suisse française aux Affaires étrangères);
- e) Les employés de guichet sont bilingues dans tout le pays;
- f) L'armée est divisée en unités unilingues;
- g) Tous les rapports de ministères sont publiés simultanément dans les trois langues.

EN RÉSUMÉ

- 1) Le bilinguisme n'est pas traité dans l'administration fédérale canadienne comme il devrait l'être, c'est-à-dire comme un instrument d'administration efficace;
- 2) Le nombre de fonctionnaires canadiens-français dans l'administration fédérale, au niveau supérieur, est insuffisant;
- 3) La politique suivie dans l'administration en matière de bilinguisme entraîne un gaspillage d'énergie et de deniers.

QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS DU BILINGUISME DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE RELEVANT DE FAITS OBSERVÉS AU COURS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

REPRÉSENTATION DE L'ÉLÉMENT FRANÇAIS: Le nombre de fonctionnaires supérieurs canadiens-français n'est pas proportionnel à l'importance de leur groupe dans tous les ministères et tous les organismes du gouvernement fédéral. On néglige de rechercher des candidats pour les postes de fonctionnaires supérieurs parmi les Canadiens français compétents déjà dans le fonctionnarisme, et il y en a.

L'absence d'au moins un sous-secrétaire d'État adjoint de langue française aux Affaires extérieures est à déplorer.

LE RECRUTEMENT: Le nombre des fonctionnaires canadiens-français n'est pas justement proportionnel pour répondre aux exigences administratives du Canada français dont l'existence n'est pas limitée à un secteur géographique du pays mais, bien au contraire, s'étend à travers le Canada.

Les examens d'entrée des candidats aux postes de fonctionnaires de l'administration fédérale ne sont pas conformes à leur système d'éducation, ni formulés en français par des Canadiens français de la compétence requise. On considère comme une marque d'infériorité chez l'aspirant ou chez le fonctionnaire canadien-français son imparfaite maîtrise de la langue anglaise.

Des cours de perfectionnement de la plus haute qualité qui respectent intégralement le génie de chacune des deux langues, en langue anglaise sous la direction de Canadiens anglais compétents, et en langue française sous la direction de Canadiens français compétents, à la disposition des fonctionnaires, gratuitement pendant leurs heures de travail, n'existent pas ou à peu près pas.

BILINGUISME—QUALIFICATION NÉCESSAIRE: Le bilinguisme comme qualification nécessaire pour tous les employés en contact avec le public dans les villes et les régions bilingues, n'est pas exigé. Dans tous les ministères, particulière-

ment dans les ministères des Affaires extérieures et du Commerce, le nombre actuel de fonctionnaires bilingues postés à l'étranger est manifestement insuffisant.

CONDITIONS DE TRAVAIL: Tous les fonctionnaires canadiens-français ne peuvent pas librement se servir de la langue française comme moyen de communication dans l'administration fédérale.

Les cours actuellement donnés aux fonctionnaires (ou au public), sous la direction et le contrôle de l'administration fédérale ne sont pas accessibles, en français, partout et à tous ceux qui veulent les suivre.

On constate une pénurie de sténodactylos compétentes en langue française au ministère des Affaires extérieures et dans tous les autres ministères et organismes du gouvernement fédéral; la raison en est que toutes celles qui sont qualifiées n'obtiennent de ce chef aucun supplément de rémunération.

On note l'absence de tout programme de développement pour le personnel de l'administration et des forces armées à tous les niveaux, et de cours de formation et conférences appropriés, pour lui apprendre et faire comprendre les buts et attitudes des deux groupes ethniques, le sens de la Confédération canadienne et le rôle de partenaire du Canada français.

FORMULES ET DOCUMENTS: Les instructions, les manuels et les circulaires destinés aux fonctionnaires de l'administration fédérale sont loin d'être donnés et livrés dans les deux langues, anglaise et française.

Toutes les formules internes utilisées par les ministères et les organismes du gouvernement fédéral, et toutes les formules externes exigées des contribuables ne sont pas, en général, bilingues, ce qui entraîne une dépense inutilement coûteuse et est cause d'inefficacité. Quelques-unes seulement de ces formules internes et externes ne peuvent pratiquement être rendues bilingues; pour celles-là, il existe des solutions, comme, par exemple, imprimer les unes en anglais et les autres en français, chacune portant l'inscription qu'on peut obtenir la même formule dans l'autre langue. Le classement, la manipulation et le stockage de la papeterie sont démesurément excessifs par l'absence d'en-têtes de lettres, d'adresses de retour sur les enveloppes, et de feuilles de mémo bilingues dans l'administration fédérale; la traduction n'est pas limitée aux documents essentiels; la pratique de faire traduire toutes les pièces françaises des dossiers est inutile, dispendieuse, sans nécessité et c'est confier aux traducteurs, dont la tâche est un art, un travail de routine.

BUREAU DE LA TRADUCTION: Le problème de la traduction demeure important dans un pays bilingue. La classification des traducteurs n'est pas adéquate, à mon avis.

Le traitement d'un traducteur classe I, dans l'administration fédérale, équivaut au traitement d'un commis classe IV (\$4,050-\$4,500). Un relevé des traitements, dans le secteur privé, donne les chiffres suivants: selon la qualité et l'expérience, le traitement varie d'environ \$5,000 à \$10,000, pour un traducteur; un chef d'équipe peut atteindre \$10,500 et le directeur d'un bureau de la traduction, \$16,500.

INFORMATION: L'information destinée au public n'est pas, généralement, rédigée en français ni remise en même temps que l'information en anglais à toutes les agences d'information de langue française du pays; un service d'information française avec des officiers d'information canadiens-français rémunérés convenablement dans chaque ministère et organisme du gouvernement fédéral n'est pas organisé et n'existe pas.

Au moment où j'écris ces lignes, le 22 mai 1962, les journaux du pays nous apprennent que la Commission du service civil demande des agents d'information française, \$6,000-\$6,660 par année, pour les ministères des Transports, du Nord canadien et des ressources naturelles, et la Commission d'assurance-chômage. C'est un pas dans la bonne direction, mais il semble que le traitement offert soit encore nettement inférieur à l'échelle de traitement reconnu et accepté dans le secteur privé.

La publication et la mise en circulation en langue française d'un document destiné au public, et retardé à cause d'un délai de traduction est une pratique coûteuse et totalement inefficace; à quoi sert un document en français qui a cessé d'être d'actualité et d'utilité?

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration distribue, à l'intention des immigrants, une brochure d'information traduite en huit langues étrangères. Tous les termes de référence qu'on y trouve (et ils sont nombreux) sont en anglais. On ne tient pas suffisamment compte du caractère bilingue et biculturel du Canada dans toutes les publications destinées aux nouveaux Canadiens et aux étrangers.

SANTÉ: Le français, à toutes fins pratiques, n'est pas reconnu comme langue de communication dans tous les hôpitaux fédéraux et les formules tant externes qu'internes utilisées dans ces hôpitaux ne sont pas et, loin de là, toutes bilingues.

DÉFENSE NATIONALE: Le libre usage partout de la langue française, par tous les membres canadiens-français des forces armées, non seulement en théorie mais en fait, n'est pas reconnu.

Le système d'enseignement bilingue du Collège royal militaire de Saint-Jean n'est pas étendu aux autres collèges militaires au Canada.

Un nombre justement proportionnel d'officiers supérieurs compétents canadiens-français ne se trouve pas dans les forces armées.

Dans les trois armes, des unités où la langue d'entraînement et de formation technique est le français n'ont pas été prévues ou organisées.

Contre toute logique, et contrairement aux principes d'efficacité et d'économie dans le classement, le stockage, la manipulation et l'impression des documents, formules et bulletins d'information des trois forces armées, le bilinguisme n'est pas reconnu.

Dans le contexte mondial actuel, nos forces armées sont de plus en plus exposées à entrer en contact avec des populations de langue française. Il n'y a pas de cours appropriés de langue française dans les forces armées.

Une maîtrise imparfaite de la langue anglaise est un obstacle au recrutement et à la promotion d'officiers supérieurs canadiens-français, le sujet étant par ailleurs compétent.

Certaines instructions qu'on appelle bilingues, dans les forces armées, (un mot français, un mot anglais) constituent des instruments d'assimilation des Canadiens français et de destruction de la langue et de la culture françaises au pays.

ENSEIGNEMENT. *Camps militaires au Canada:* Les écoles subventionnées par le gouvernement fédéral n'offrent pas de facilités équivalentes aux enfants de langue anglaise et à ceux de langue française. Toutefois, il faut tenir compte du fait que le ministère de la Défense nationale utilise dans chaque province le système d'enseignement en vigueur. Dans huit des dix provinces l'enseignement officiel est exclusivement donné en anglais, alors que dans le Québec et l'Ontario l'enseignement est donné dans les deux langues.

Dans les écoles des camps militaires de la province de Québec, les enfants des militaires peuvent fréquenter des écoles anglaises ou des écoles françaises. Il n'en va pas de même dans les camps militaires de l'Ontario—sauf dans celui de Rockcliffe—où l'enseignement est donné exclusivement en anglais, même s'il y a des groupes importants de langue française; lorsque les militaires de langue française veulent assurer un enseignement en français à leurs enfants, ils doivent en assumer eux-mêmes les frais.

Dans aucun camp militaire de l'Ontario le ministère de la Défense nationale n'a permis jusqu'ici l'établissement de classes où la langue d'enseignement serait le français, et ce malgré l'existence dans plusieurs camps d'un nombre important d'enfants d'âge scolaire de langue française.

Sauf à Rockcliffe, le ministère de la Défense nationale n'accorde pas non plus de subventions aux enfants d'âge scolaire de langue française dans les camps militaires qui sont situés en dehors du Québec pour leur permettre de

poursuivre des études soit dans une école française du Québec, soit dans une école bilingue de l'Ontario.

Camps militaires outre-mer: Le chiffre minimum de 25 élèves qui est requis pour l'établissement d'une classe où le français soit la langue d'enseignement apparaît excessif pour les deux raisons que voici:

- Il suffit qu'il y ait dix enfants d'âge scolaire pour obtenir l'autorisation d'établir une école dans un camp militaire au Canada.
- En 1961, le nombre moyen d'élèves par professeur dans les écoles du ministère de la Défense nationale en Europe n'était que de 19.1 et il s'abaissait même à 9.4 dans les écoles secondaires.

Lorsque le nombre d'élèves ne justifie pas l'établissement de classes séparées, une subvention pour l'enseignement (et une autre pour le voyage) à chaque enfant d'âge scolaire de langue française pour lui permettre de poursuivre ses études soit dans un pays de langue française, soit au Canada, ne peut être obtenue.

Pénitenciers: La pratique suivie par les pénitenciers d'offrir l'enseignement du français à tous ceux qui le désirent dans des classes créées à cette fin existe dans le Québec seulement.

Frais d'enseignement à l'étranger: Suivant qu'ils sont de langue anglaise ou française, les fonctionnaires postés à l'étranger n'ont pas les mêmes avantages financiers nécessaires pour assurer à leurs enfants un enseignement complet dans leur langue maternelle.

CONTRÔLE DU BILINGUISME: La coordination du bilinguisme dans l'administration fédérale appartient, à mon avis, à la juridiction du conseil du Trésor représentant l'autorité générale et centrale de l'administration.

EN CONCLUSION

Le coût du bilinguisme au Canada ne doit pas être considéré, et encore moins admis, comme un obstacle, pas plus que le coût du bilinguisme ou du trilinguisme ne l'est en Belgique, en Suisse, ou en Afrique du Sud.

Les opinions exprimées ici s'appuient sur le principe de la dualité de la culture et de la langue au Canada et sa possibilité d'application dans l'administration fédérale.

Le Canada français doit contribuer, sans doute, dans l'administration fédérale à la qualité et à l'excellence de sa langue écrite et parlée et de sa culture: personne n'osera soutenir qu'on peut accepter, pas plus ici qu'ailleurs, une

langue étriquée dans son vocabulaire et informe dans sa construction de phrase. Il est nécessaire que pour atteindre cette fin le Canada français maintienne l'intégrité de sa culture.

Le Canada français existe depuis 1534; le Canada bilingue atteignait son deuxième siècle en 1960. Le pays fêtera le centenaire de la Confédération en 1967. Les deux parties constituantes du pays ont et doivent avoir atteint une maturité qui leur permette de regarder en face les problèmes de l'heure. Elles ont les hommes qu'il faut pour trouver les solutions et accepter les conséquences des décisions.

L'existence de toute fédération ou confédération repose sur le respect mutuel du pacte et sur un juste équilibre qui ne peut être rompu sans causer des perturbations profondes. L'administration fédérale du Canada en matière de bilinguisme n'a pas été jusqu'à ce jour conforme au pacte confédératif dans l'esprit et dans la lettre, ni efficace, au plein sens du mot.

Les opinions exprimées ci-dessus, je le répète, sont mes vues personnelles; les faits rapportés relèvent de mes observations au cours de l'enquête de la Commission; cette dernière n'a pas porté jugement sur les faits et les opinions rapportés ci-dessus. L'attitude de la Commission repose sur l'interprétation qu'elle donne à son mandat qui, d'après elle, ne lui imposait pas une étude approfondie des vastes questions qui viennent d'être exposées.



F.-EUGÈNE THERRIEN,
Commissaire

Ottawa, le 22 mai 1962