

3

STATISTIQUE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DE L'ÉTAT

1 Étant donné l'étendue et la complexité de la fonction publique de nos jours, une connaissance précise des ressources humaines du service public est nécessaire pour la bonne gestion du personnel. L'examen des données révèle toutefois que l'administration ne dispose pas des moyens nécessaires pour bien connaître ses ressources humaines. Une telle connaissance permettrait de répondre aux exigences courantes de l'administration du personnel, d'élaborer une ligne de conduite, d'effectuer la planification et les recherches en matière de main-d'œuvre et d'assurer le contrôle et la coordination des effectifs. En analysant la documentation actuelle sur la main-d'œuvre de l'administration, on constate qu'elle doit absolument établir une documentation plus systématique et bien s'en servir.

ÉVALUATION

2 L'insuffisance des données sur la main-d'œuvre peut être attribuée à certaines difficultés fondamentales. Dans la plupart des ministères et organismes centraux, on n'a pas suffisamment compris la valeur des analyses statistiques comme instrument de gestion du personnel. Ce n'est que récemment que le sec-

teur privé s'est intéressé à ces données, mais il est étonnant que l'utilité de ces informations n'ait pas encore été reconnue dans l'administration.

3 A cet égard, l'absence d'un organisme central chargé de recueillir les données essentielles sur la main-d'œuvre est un gros désavantage. Jusqu'ici, la Commission du service civil ne s'en est pas occupée de façon suivie et poussée. Le Bureau fédéral de la statistique, qui a examiné quelques questions dans ce domaine depuis 1952, est à même de fournir le nombre et certaines caractéristiques des fonctionnaires. Mais les données sur les fonctions de la Commission du service civil, telles que le recrutement, le roulement, les nominations, etc., ne sont pas dressées de manière systématique. La Commission du service civil, qui reçoit de nombreuses formules, ne semble guère apprécier la valeur statistique des renseignements qu'elles contiennent; pourtant, c'est là une matière toute trouvée pour analyser la gestion du personnel. On ignore, par exemple, le nombre de fonctionnaires diplômés d'universités qui sont nommés chaque année.

4 Il a fallu recueillir à des endroits fort différents les renseignements concernant la structure du Service civil. On a tiré des analyses faites par le Bureau d'étude des traitements certains renseignements très fouillés et très utiles. Le bureau du Contrôleur du Trésor a recueilli des données sur le coût de la main-d'œuvre et sur d'autres postes des dépenses de l'État.

5 A cause de la variété des concepts et des normes employés par différentes sources, on n'obtient qu'une idée assez confuse de la statistique de la main-d'œuvre dans l'administration. Les données ne sont pas analogues selon les années, même à l'intérieur des ministères. Dans ces conditions, il est vraiment impossible de réunir les données des différents ministères pour se faire une idée d'ensemble. Or cette vue globale est extrêmement importante lorsque l'on veut étudier l'ensemble de l'administration plutôt qu'un ministère particulier.

6 Lorsqu'un ministère possède une certaine statistique de son personnel, celle-ci bien souvent n'indique rien sur un bon nombre de caractéristiques importantes. Il a été très difficile, par exemple, d'obtenir des renseignements sur l'expérience acquise par les employés dans d'autres postes et dans d'autres ministères. On sait peu de choses sur les aptitudes complémentaires que le fonctionnaire ne met pas à contribution dans son emploi. De même, on ne sait à peu près rien de la connaissance des langues parmi les fonctionnaires. Et, ce qui est plus important, on ne dispose d'aucune statistique de gestion utile sur les taux de roulement des différentes catégories d'employés, sur les absences, les courbes et les tendances de la main-d'œuvre.

7 L'administration n'a pas tiré le parti optimum des procédés modernes de traitement électronique pour analyser les données dont elle disposait sur la main-d'œuvre. Par exemple, pour connaître une caractéristique parti-

culière de la main-d'œuvre, bien des ministères doivent consulter le dossier de chaque employé séparément. Par conséquent, il est difficile, long et coûteux d'en extraire des renseignements utiles. Même les ministères qui se servent de cartes perforées pour enregistrer les informations concernant leurs employés n'ont pas traité et analysé ces informations de façon suivie. Il faut y voir une incompréhension de l'utilité de maintenir ces données à jour afin de pouvoir définir les tendances.

8 En résumé, il est non seulement difficile de se faire une idée claire des tendances, courbes et caractéristiques de la main-d'œuvre de chaque ministère, mais encore il est presque impossible d'obtenir les renseignements concernant l'ensemble de l'administration. Ces lacunes nuisent sérieusement au bon fonctionnement de l'administration du personnel.

LA STATISTIQUE PUBLIÉE

9 Les données concernant l'emploi dans l'administration sont publiées par le Bureau fédéral de la statistique; elles compensent peu ou pas du tout l'absence d'un appareil statistique propre à l'administration de la fonction publique. Les renseignements concernant l'emploi au service de l'État, qui ont été relevés par le recensement décennal, ne sont pas suffisants. Les mêmes questions n'ont pas été posées à nouveau d'un recensement à l'autre et la signification des chiffres a beaucoup varié. On n'a pas fait de distinction précise entre la catégorie professionnelle et la catégorie industrielle. On ne retrouve pas dans le recensement de section particulière traitant des employés du gouvernement fédéral. De même, la publication régulière du Bureau de la statistique, intitulée «L'emploi dans l'administration fédérale», tout en fournissant depuis 1952 des données plus précises sur l'ensemble de l'emploi, n'est pas conçue comme il le faudrait. Les définitions en sont imprécises et contradictoires. Cette publication

ne s'étend pas à tout le domaine traité et ne porte pas sur toutes les caractéristiques importantes de la main-d'œuvre.

NÉCESSITÉ DES DONNÉES ET ANALYSES SUR LA MAIN-D'ŒUVRE

10 Une bonne gestion administrative n'existe que si la main-d'œuvre est employée de façon efficace. Ainsi, l'excellence du rendement est déterminée par la qualité, le nombre et les caractéristiques des employés. On ne peut faire grand-chose pour perfectionner la conduite du personnel sans savoir exactement ce qui s'est passé, ce qui se passe et ce qui se passera dans le domaine de la main-d'œuvre. Par conséquent, pour résoudre les problèmes concernant le personnel, les études et la recherche sur la main-d'œuvre sont un impératif absolu. En l'absence d'informations, on ne peut traiter de la gestion du personnel de façon rationnelle.

11 Les proportions de plus en plus vastes de la fonction publique et sa complexité grandissante engendrent un besoin croissant de données et d'analyses approfondies sur la main-d'œuvre. Les innovations et l'évolution qui se produisent actuellement dans le travail accentuent cette nécessité. Heureusement, il est maintenant possible de tenir la documentation à jour. Grâce au perfectionnement du traitement électronique des données, on peut disposer constamment d'informations précises sur la main-d'œuvre et connaître les caractéristiques des groupes d'employés, même lorsqu'ils sont numériquement très importants.

12 Les données et les analyses sur la main-d'œuvre servent à la direction du personnel pour

- l'administration courante,
- l'élaboration des lignes de conduite,
- la recherche et la planification,
- le contrôle et la coordination.

L'administration courante

13 Dans les grandes institutions, la conduite du personnel sur une grande échelle ne peut plus être assurée de façon empirique. On s'aperçoit de plus en plus qu'avant de prendre une décision quelconque, il faut connaître les faits et les analyser soigneusement. Ces données sont en effet indispensables dans les cas d'avancement, de mutation, de formation professionnelle et de perfectionnement, si l'on veut obtenir le meilleur rendement possible du personnel. De même, sans statistique de la main-d'œuvre, il est à peu près impossible de juger du rendement des fonctionnaires par genre de travail et par ministère ou d'établir des comparaisons avec le secteur privé. Il est très important de convertir la grosse masse des informations en quotients opérationnels utiles concernant le roulement, le nombre et le genre de griefs, la fréquence des accidents, l'importance des effectifs, etc. La corrélation de ces indices permet une évaluation rapide et précise des domaines d'activité et des groupes. Elle permet aux intéressés de répondre aux critiques formulées, de juger le travail, de repérer les points faibles dans la gestion et l'exécution, et de déterminer les meilleures conditions de rendement.

L'élaboration des lignes de conduite

14 Pour élaborer les lignes de conduite appropriées, il est important de connaître les tendances et les courbes de la main-d'œuvre, car ces lignes de conduite doivent correspondre aux tendances qui se manifestent. Par exemple, il faut avoir une idée précise de l'âge et de la structure des différents groupes d'emplois pour établir un plan actuariel des retraites et autres prestations. Il faut connaître les aptitudes, l'âge et la durée de service des employés dans les différents ministères pour organiser comme il convient la formation et le perfectionnement professionnels, les mutations et le recrutement en vue de maintenir les cadres voulus qui assureront un personnel compétent à la fonction publique. Il importe

aussi de connaître les grandes catégories d'emplois et les genres de travail qui y correspondent. On pourra ainsi élaborer des lignes de conduite qui tiennent compte des aptitudes et des exigences des employés en cause, ainsi que faire face à la concurrence sur le marché du travail.

La recherche et la planification

15 Dans notre ère de civilisation moderne et complexe, la recherche et la planification sont indispensables dans tous les domaines. Ainsi qu'on l'a vu précédemment, sans recherches et sans analyses, la simple connaissance des faits ne sert à rien. Le service public a fait jusqu'ici très peu de recherches sur les problèmes concernant le personnel. Par exemple, il est d'une nécessité urgente de faire des recherches qui faciliteront la prévision des besoins futurs en main-d'œuvre dans l'administration. A notre époque, qui est caractérisée par une évolution technologique rapide, il faut prévoir et évaluer les exigences futures. L'État doit sans cesse se tenir au courant des aptitudes des fonctionnaires pour connaître ses ressources présentes et futures, et pour les comparer avec ses exigences anticipées. Il pourra ainsi formuler des principes directeurs concernant les mutations, la formation et le perfectionnement des connaissances professionnelles, et le recrutement; il pourra aussi formuler d'autres principes en vue de remplir les cadres de la façon la plus efficace et la plus économique.

Coordination et contrôle

16 Les données concernant la main-d'œuvre sont essentielles tant à la coordination centrale des questions de personnel qu'à la coordination au sein de chaque ministère. Ces données sont indispensables aux vérifications concernant le personnel, aux analyses du coût

et de l'efficacité de la main-d'œuvre et à l'établissement de lignes directrices permettant de voir si le rendement à l'intérieur des ministères, des divisions et des groupes d'emplois correspond aux buts et aux objectifs fixés. Les données statistiques pertinentes permettent également d'évaluer dans quelle mesure l'État sait tirer parti des aptitudes et des connaissances — surtout de celles qui sont peu courantes — de la main-d'œuvre.

17 Des données statistiques pertinentes sur la main-d'œuvre permettent d'établir en gros des normes de productivité. Le rendement général des divisions importantes des ministères peut être calculé en fonction du personnel, ou en fonction du personnel et du matériel. Le rendement d'un groupe donné d'emplois peut être mesuré par la comparaison des employés d'un ministère avec celui des employés d'un autre ministère et celui du secteur privé.

18 Les statistiques et analyses de la main-d'œuvre peuvent également contribuer à unifier l'administration et à la rendre efficace. Les employés de chaque groupe saisiront mieux l'ensemble du travail de leur groupe et ce travail sera mieux compris par les employés en dehors du groupe. Il serait plus facile d'étudier les structures de l'organisation, les pratiques administratives et les problèmes que posent les rapports entre personnes. Les buts visés pourraient être exposés plus clairement aux employés. En même temps, l'organisation serait plus unifiée et les lignes de conduite à longue portée pourraient être établies davantage en fonction des exigences réelles. En effet, l'attribution de maigres ressources à une série de programmes presque illimitée se ferait de façon plus rationnelle et favoriserait l'établissement de prévisions budgétaires plus logiques.

4

AUTORITÉ ET RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE GESTION DU PERSONNEL

1 L'étude de la gestion du personnel dans l'administration fédérale a révélé une diversité de problèmes, surtout en ce qui concerne les effectifs, la classification et le recrutement, la rémunération, la sélection des candidats et les nominations, l'avancement et les mutations, la formation et le perfectionnement du personnel, les griefs et les appels, et la surveillance. La raison profonde de ces difficultés, qu'on a identifiée au tout début des enquêtes, semble être le manque d'autorité et de responsabilité des ministères et des organismes en matière de gestion du personnel.

2 Aucune organisation ne saurait bien fonctionner sans un système efficace d'autorité, de responsabilité et de comptabilité de sa gestion. Cela devient de plus en plus nécessaire à mesure que l'organisation prend de l'importance. Pour qu'un chef de service, à n'importe quel palier, puisse administrer efficacement son service et rendre compte du bon fonctionnement de celui-ci, il doit pouvoir décider de certaines questions touchant le personnel. Ces décisions ont une influence directe sur le moral et sur le rendement des employés.

3 En général, les ministères n'ont pas eu beaucoup de succès dans le domaine de la gestion du personnel. La raison est qu'on a refusé de leur donner l'autorité et la responsabilité de prendre des décisions à l'égard du personnel. Cette restriction remonte à l'époque où la fonction publique comptait bien moins d'employés. Aujourd'hui le problème fondamental que pose le manque d'autorité est aggravé par l'ampleur de l'administration. Celle-ci se rend compte du problème dans une certaine mesure, ainsi qu'en témoigne la nouvelle Loi sur le service civil. Toutefois, cette nouvelle loi n'apporte pas de solutions radicales aux problèmes des ministères et des organismes.

4 Pour mieux comprendre la répartition actuelle de l'autorité et de la responsabilité, il faut procéder à l'examen des rôles respectifs de la Commission du service civil, du conseil du Trésor et des ministères et organismes (y compris ceux qui ne sont pas assujettis aux dispositions de la Loi sur le service civil). Il faut en outre faire la description des procédés de contrôle où l'on retrouve l'examen des effectifs et les conditions dans lesquelles cet

examen s'effectue. On doit enfin observer comment les questions de personnel sont traitées actuellement dans les ministères.

LA STRUCTURE ACTUELLE

La Commission du service civil

5 Les principales fonctions de la Commission du service civil en tant qu'organisme central de régie ont été établies par la Loi sur le service civil de 1918 et confirmées par la nouvelle Loi de 1961. Le but primordial de la Commission a toujours été de protéger les principaux secteurs du service public de «l'influence pernicieuse du favoritisme», et s'assurer ainsi que le succès d'une carrière se fonde sur la compétence et le mérite. La Commission soumet un rapport annuel au Parlement, dont elle est l'agent.

6 La juridiction de la Commission s'étend à tous les employés qui relèvent de la Loi sur le service civil. Son autorité couvre la plupart des aspects de la gestion du personnel: recrutement, concours, choix, nominations, promotions, mutations, classification, recherche sur les traitements, structure des traitements, appels et programmes de formation, ainsi que les heures de travail et les règlements concernant les congés et les questions connexes. Elle est en partie responsable de l'établissement des effectifs (genre et nombre d'emplois) et elle fournit des services dans le domaine de l'organisation et des méthodes. Elle jouit d'une autorité complète en matière de recrutement, de choix, de nomination, de classification et d'appel. Toutefois, la Commission peut déléguer aux ministères une partie de son autorité en ces matières, et il lui est arrivé de le faire. La nouvelle Loi sur le service civil (article 39) stipule que «la Commission peut autoriser un sous-chef à exercer et accomplir l'un quelconque des pouvoirs ou fonctions, dont elle est investie par la présente loi, relativement au choix à faire parmi les candidats à un emploi».

7 La Commission s'est décrite comme étant «le service central du personnel de l'administration» de même que «l'un des organismes de régie», mais c'est l'idée de régie plutôt que celle de service qui prédomine dans ses rapports avec les ministères qu'elle dessert.

Le conseil du Trésor

8 Le conseil du Trésor a, en fait, le dernier mot au sujet des effectifs, de la rétribution et des indemnités pour les catégories d'emplois dans les ministères et les organismes qui relèvent de la Loi sur le service civil. En outre, il a l'entière autorité de déterminer le salaire des emplois aux taux régnants. Ainsi tous les programmes de personnel des ministères et de la Commission qui entraînent des dépenses sont approuvés ou rejetés par le Conseil après étude. En 1960, par exemple, sur cent comités comptant un représentant du conseil du Trésor, quarante-trois ont étudié des questions intéressant le personnel. Le tiers des représentations faites au Conseil, et les deux tiers des règlements promulgués par celui-ci intéressaient les fonctionnaires. Certains travaux qui s'accomplissent au Conseil ne sont qu'une répétition de ceux qu'accomplit déjà la Commission du service civil.

Ministères et organismes

9 Les ministères et les organismes qui tombent sous la Loi sur le service civil doivent se conformer à tous les contrôles prévus par les statuts et les règlements dont l'application relève conjointement de la Commission du service civil et du conseil du Trésor. Ils doivent soumettre des demandes détaillées pour toute question intéressant la gestion du personnel, lorsque celle-ci entraîne une dépense de fonds publics. Les organismes et les ministères qui relèvent de la Loi sur le service civil n'ont donc aucune autorité sur leurs propres effectifs, bien que l'ancienne loi et la nouvelle permettent qu'une certaine autorité leur soit déléguée.

10 La direction des ministères consacre beaucoup de temps à demander, négocier ou accélérer les décisions que rendent la Commission et le conseil du Trésor. L'expérience enseigne aux chefs de service à chercher des façons de contourner le système de régie et à négocier avec les organismes de contrôle. Il est raisonnable de supposer que certains ministères, sachant qu'ils n'obtiendront pas tout ce qu'ils demandent, exagèrent leurs besoins.

11 En pratique, la nature et l'étendue du contrôle exercé sur les ministères et les organismes du Service civil varient sensiblement. Bien que les ministères soient suivis de près, la surveillance n'est pas partout la même. Quelques ministères ont réussi à obtenir une certaine liberté d'action en persuadant les organismes de contrôle qu'ils étaient «compétents» et «dignes de confiance» en matière de gestion du personnel.

12 Le degré de contrôle dépend également de l'attitude des sous-ministres. D'aucuns insistent pour avoir une certaine autonomie dans la gestion de leur personnel. D'autres se contentent de laisser les organismes de contrôle prendre toutes les décisions importantes et fournir les services nécessaires. Ces derniers font simplement connaître leurs besoins par l'intermédiaire de leur chef du personnel. Des relations mutuelles se sont établies, entre le conseil du Trésor et certains ministères et organismes, qui permettent à ces derniers de faire valoir leurs opinions en matière d'effectifs. Toutefois, dans la plupart des ministères, le travail relatif au personnel consiste surtout à soumettre des demandes détaillées et à satisfaire aux exigences des deux organismes de contrôle.

Sociétés de la Couronne et organismes

13 Les sociétés de la Couronne et autres organismes qui ne relèvent pas de la Loi sur le service civil ne sont pas soumis à une surveillance aussi attentive que les ministères et organismes assujettis à la loi; ils jouissent d'une

liberté beaucoup plus grande en matière de gestion du personnel. L'efficacité de cette gestion varie beaucoup dans ces organismes. Certains ont réussi à obtenir un juste équilibre d'autorité au sein de leur propre organisation; d'autres qui n'ont pu y parvenir ont établi des systèmes de contrôle interne qui fonctionnent à peu près comme la Commission du service civil et le conseil du Trésor. Ces systèmes sont moins importants et plus simples, mais ils privent néanmoins les chefs de service et les surveillants de l'autorité voulue en matière de gestion du personnel. Plusieurs organismes ont adopté pour certains emplois les classifications et les échelles de traitement de la Commission du service civil, sans s'assurer au préalable qu'elles répondaient à leurs besoins.

CONTRÔLE DES DÉPENSES DE MAIN-D'ŒUVRE

14 Avant la seconde guerre mondiale, le nombre des fonctionnaires au Canada augmentait graduellement. Mais immédiatement après la fin des hostilités, le gouvernement a étendu ses activités et assumé de nouvelles fonctions, ce qui a donné lieu à une augmentation sensible et rapide de la main-d'œuvre dans l'administration. L'absence d'un mécanisme de régie coordonnée a causé de vives inquiétudes quand le taux de croissance a atteint 8 p. 100 par année et quand la situation a risqué d'échapper à tout contrôle. Pour y remédier, on a institué un examen annuel des effectifs sous la direction du conseil du Trésor. Celui-ci a pris comme critère le nombre d'employés dans chaque ministère et organisme. D'après les tendances et les changements dans les fonctions, on a fixé un maximum de croissance, ce qui a donné lieu à une diminution immédiate du taux de croissance de l'administration en général. En tant que mesure d'urgence, cette méthode a donné de bons résultats; mais elle n'est pas satisfaisante à la longue et, dans plusieurs cas, elle a mis la direction des ministères dans l'impossibilité d'agir.

15 Le système de contrôle en vigueur actuellement tient compte des facteurs suivants :

L'effectif: L'effectif est un ensemble d'emplois classés et portant un numéro d'ordre; Il forme une unité administrative. Les emplois sont permanents ou établis pour une période déterminée. Un employé fait partie de l'effectif lorsqu'il est le titulaire de l'emploi qu'il occupe.

Registre de l'effectif: Chaque emploi paraît au registre selon son numéro d'ordre ou sa catégorie (ou les deux). Les fiches du registre indiquent la catégorie et le titulaire de chaque emploi, de même que le document qui autorise tout changement de titulaire. Par conséquent, ces fiches ne sont pas des dossiers du personnel. En outre, les effectifs peuvent être illustrés par une série d'organigrammes indiquant le rapport entre les emplois prévus.

Examen de l'effectif: Un comité, qui se compose en général d'un fonctionnaire de la Commission du service civil, d'un fonctionnaire du conseil du Trésor et d'un fonctionnaire du ministère, procède chaque année à un examen de l'effectif. En pratique, le fonctionnaire du conseil du Trésor est l'examinateur en chef. Il arrive que certains ministères se préparent à l'examen de l'effectif quinze mois avant l'année financière pour laquelle ils doivent établir le bien-fondé de leurs prévisions. Le comité siège d'ordinaire en août ou en septembre afin d'étudier les recommandations visant la prochaine année financière. Les prévisions de dépenses établies à la suite de cet examen sont habituellement déposées à la Chambre en février et approuvées avant la fin de juillet.

Autres changements dans l'effectif: Le transfère d'un emploi à une autre unité ou à un autre endroit, la nomination à un emploi d'un fonctionnaire d'une autre catégorie ayant une échelle de traitements semblable ou moins élevée, ou la mutation d'un employé qui entraîne

un changement de domicile ou une classification plus élevée, toutes ces questions peuvent en tout temps faire l'objet d'une recommandation du ministère.

Autres systèmes: D'autres systèmes de contrôle des dépenses relatives à la main-d'œuvre existent dans les secteurs de l'administration qui ne relèvent pas de la Loi sur le service civil. Certains sont pratiques, souples et rapides. Par contre, un assez grand nombre des organismes exemptés ont adopté des systèmes fondés sur celui de l'effectif. Par conséquent, c'est le système du Service civil qui sera décrit en détail parce qu'il présente de graves lacunes. Il cause des délais préjudiciables, il manque de souplesse et il coûte cher.

Délais

16 Dans certains ministères d'exploitation où le travail à accomplir échappe à tout contrôle, un facteur de croissance sert à établir le personnel qui sera requis dans l'avenir. (Par exemple, on prévoit par extrapolation les catégories et les quantités du courrier pour estimer le nombre d'employés des Postes.) Mais de façon plus générale, les recommandations relatives aux changements de l'effectif doivent être fondées sur des besoins évidents, c'est-à-dire sur une situation de fait ou sur des projets approuvés que l'on se propose de mettre en œuvre. Dans le cadre du système normal, tout changement doit être recommandé dans les prévisions de personnel qui sont préparées et présentées une fois l'an. Ainsi les ministères doivent établir le bien-fondé d'une augmentation de personnel de neuf mois à deux ans et demi d'avance. On verra au paragraphe 25 qu'il existe certaines mesures qui permettent un peu plus de souplesse dans les cas d'extrême urgence.

17 Si une fois terminé l'examen des prévisions principales un besoin se fait sentir, il faut ordinairement attendre les prochaines prévisions. Les ministères ont de décembre à mai (quand ils savent ce qu'on leur a accor-

dé pour la prochaine année financière) pour évaluer leurs besoins. Par conséquent, de décembre à mai chaque unité du ministère examine la situation et prépare des recommandations pour l'année financière qui suit celle qui va commencer. De juin à la mi-août, les examens se font à divers échelons dans les ministères. Ils commencent habituellement dans les services locaux et passent ensuite à l'administration centrale où ils se font à l'échelon de la division, de la direction et finalement du ministère. En moyenne, il s'écoule environ six mois entre l'établissement des besoins et l'inclusion de ceux-ci dans les prévisions du ministère.

18 Le comité d'examen de l'effectif siège en août et en septembre afin d'étudier les besoins pour la prochaine année financière qui s'étend d'avril au 31 mars suivant. Par conséquent, une fois les prévisions établies en septembre, un délai obligatoire d'environ six mois s'écoule avant qu'un emploi soit *a)* créé et *b)* puisse être rempli.

19 Après les séances du comité d'examen de l'effectif, un rapport est dressé et les recommandations au conseil du Trésor sont annexées à une révision intégrale de tous les documents de travail du comité. Sous l'ancienne Loi sur le service civil, ce travail était fait par le fonctionnaire de la Commission du service civil, en sa qualité de président, avec l'aide d'un fonctionnaire du ministère. Sous la rubrique «Recommandations du comité», on indiquait la décision prise à l'égard de chacune des recommandations du ministère.

20 Règle générale, en décembre le ministère est mis au courant des réductions faites par le conseil du Trésor et il peut prendre pour acquis que le reste lui est accordé. Un procès-verbal approuvant l'effectif est ordinairement émis en janvier. Quand elle apprend que le conseil du Trésor a donné son approbation (sous réserve de l'affectation des fonds nécessaires par le Parlement) la Commission du

service civil peut émettre des avis de concours et recruter des candidats en prévision des vacances qui se produiront en avril. Toutefois, un lourd fardeau est imposé à la Commission du fait que les changements d'effectif viennent tous ensemble. Celle-ci essaie de remédier à la situation en préparant d'avance les concours qui seront annoncés à diverses époques de l'année. Elle demande aux ministères de dresser l'ordre de priorité qu'elle doit suivre pour remplir les nouveaux emplois :

Priorité 1—Annoncer avant le 1^{er} avril, la nomination se faisant aussitôt que possible après le concours.

Priorité 2—Annoncer entre avril et juin, la nomination se faisant aussitôt que possible après le concours.

Priorité 3—Annoncer et remplir au cours du reste de l'année financière.

21 Toutefois, les délais ne se produisent pas uniquement lorsqu'il y a création d'un nouvel emploi. Les changements dans l'effectif qui exigent une reclassification sont «sujets à examen». Bien que cette méthode eût pour but d'accélérer l'examen en répartissant le travail de reclassification, en fait elle permettait seulement au ministère de protéger la date de reclassification de chaque emploi. L'examen réel du bien-fondé de la reclassification n'avait lieu que plus tard.

22 Théoriquement, durant la période qui suit la fermeture des prévisions et avant qu'aucune vacance ne soit annoncée, la Commission devrait examiner toutes les reclassifications contenues dans les prévisions. Toutefois, étant donné le volume de travail et le manque d'aide spécialisée, la Commission est souvent obligée d'étudier rapidement les reclassifications recommandées. Il arrive qu'à la fin de l'année certains ministères parviennent à obtenir une décision sur toutes les reclassifications à faire durant l'année financière en cours, alors que d'autres ont collectivement plusieurs centaines de cas en

suspens, ainsi qu'un grand nombre d'emplois à reclassifier pour l'année financière suivante. Tout ceci amène des retards, une baisse du moral des fonctionnaires et des pertes de personnel.

23 En fait, peu d'emplois sont remplis en avril. Beaucoup ne le sont pas encore au début de l'automne et quelques-uns ne le sont pas au cours de l'année financière visée; pourtant le ministère doit de nouveau se présenter devant le comité d'examen des effectifs en août, et indiquer le nombre d'employés au 30 juin. L'effectif d'un ministère comprend parfois jusqu'à 10 p. 100 d'emplois vacants. Une partie des vacances s'explique par le roulement, mais dans d'autres cas, il s'agit de nouveaux emplois créés le 1^{er} avril et non encore remplis. Par contre, les emplois à taux régularisés peuvent être remplis sans délai après leur création le 1^{er} avril.

24 En résumé, six mois s'écoulent en moyenne entre le moment où le ministère décide qu'il lui faut un nouvel employé dans une unité et celui où il en fait la demande au comité d'examen des effectifs. Un délai de sept ou huit mois est obligatoire entre la demande et la création de l'emploi le 1^{er} avril. Enfin, on peut dire qu'en moyenne il s'écoule six mois entre la création du poste et la nomination. Cela fait un total de vingt mois environ. La période d'attente entre le moment où le besoin se produit et la nomination peut varier de neuf mois au minimum jusqu'à deux ans et demi.

25 On peut s'y prendre de trois façons pour accélérer les choses. La période d'attente entre la fin des séances du comité d'examen des prévisions et le 1^{er} avril peut être abrégée par une demande de semi-urgence au conseil du Trésor en vue d'obtenir que la date de création d'un emploi approuvé soit devancée. Ou encore une demande d'urgence peut être faite en vue d'obtenir des employés par suite d'un changement soudain et urgent dans la politique du gouvernement. Troisièmement, les

nouveaux emplois qu'entraînent des changements de politique moins pressants qui, toutefois, étaient imprévisibles au moment de l'examen des prévisions principales, peuvent être inclus dans les prévisions supplémentaires. Cela ne s'applique cependant pas aux simples augmentations de travail auxquelles on ne s'attendait pas quand les prévisions principales ont été établies. Il n'est permis de faire qu'un emploi très restreint de ces moyens d'urgence.

26 Les ministères ne peuvent obtenir immédiatement le personnel qu'il leur faut, ce qui nuit à la mise en œuvre des projets du gouvernement. Les frais augmentent à cause du surtemps et de la baisse de l'efficacité. Parfois, les programmes souffrent de ces retards de façon invisible: le travail essentiel n'est pas fait ou est mal fait.

Manque de souplesse

27 LES CHANGEMENTS À COURT TERME dans les effectifs sont limités à des changements latéraux ou aux cas de 'sous-emploi' (c'est-à-dire une catégorie égale ou inférieure à celle qui est approuvée), ainsi qu'aux mutations de fonctionnaires. Le ministère peut muter un fonctionnaire sans l'avis de la Commission—mais à condition de l'en informer—lorsque la mutation n'entraîne aucun changement de résidence ou de catégorie. Il doit soumettre la mutation à l'avis de la Commission lorsqu'il y a changement de résidence ou de catégorie.

28 LES CHANGEMENTS DE DURÉE MOYENNE sont considérés à l'examen de l'effectif. Souvent certains emplois restent vacants pendant des mois, ou sont remplis par un employé d'une catégorie inférieure à celle qui est prévue. Il en résulte que les prévisions budgétaires ne sont pas entièrement absorbées. En général, ces crédits inutilisés s'élèvent à environ deux et demi pour cent de l'ensemble des traitements, mais ils ont atteint jusqu'à soixante pour cent du total.

29 Ces postes non occupés peuvent être l'indice d'un décalage entre l'effectif et les besoins réels. De façon plus générale, ces vacances résultent des retards qui se produisent avant que les emplois ne soient remplis. La rémunération des emplois intermittents (emplois de peu de durée) et du surtemps (dédommagement du travail supplémentaire) qu'entraîne une pénurie de personnel ne figure pas au même compte. Par conséquent, il est impossible de se faire une idée nette du degré auquel les effectifs répondent aux besoins des ministères ou les dépassent. Quand ils négocient avec le conseil du Trésor pour obtenir une augmentation de personnel, les ministères consentent souvent à prendre des emplois dans les «réserves», c'est-à-dire parmi les emplois inscrits à l'effectif mais qui ont une priorité peu élevée ou ne sont plus réellement requis. Ces emplois peuvent être assignés à un autre endroit ou à une catégorie différente pour une courte durée afin de répondre aux besoins du ministère.

30 LES CHANGEMENTS À LONG TERME sont également entravés par le système de l'effectif. Lorsqu'un emploi a été approuvé, on n'en met plus sérieusement en doute la nécessité. On est enclin à poursuivre les programmes une fois qu'ils sont mis en œuvre. De même, il est plus facile d'obtenir l'autorisation de créer des emplois pour un nouveau programme que pour un programme déjà en cours. Afin de bien faire valoir que les fonctions attribuées à un nouvel emploi ne chevauchent pas celles d'un autre emploi de l'effectif, on tend à permettre un fractionnement excessif des services.

31 Les opinions diffèrent sensiblement à l'égard des plans d'avenir. Certains ministères ont dressé des prévisions pour une période de cinq ans et même de dix ans. Les fonctionnaires du conseil du Trésor s'en prennent aux ministères en général parce qu'ils ne font pas de projets à long terme. D'autre part, les ministères prétendent que

la façon de procéder du comité d'examen les oblige à se concentrer sur les effectifs annuels.

Dépenses

32 LES EMPLOIS SUPERFLUS. Le système de l'effectif encourage les ministères à conserver les emplois superflus parce qu'ils doivent prévoir leurs besoins de neuf mois à deux ans et demi d'avance, souvent en l'absence de directives bien nettes et sans savoir si leurs programmes seront adoptés. C'est ainsi que les prévisions concernant l'effectif sont étudiées avant les programmes soumis. (Par exemple, on a approuvé des édifices dans le cadre des projets d'immobilisations pour lesquels aucun personnel n'était encore prévu, et ensuite on a dû trouver des employés pour les occuper; de même, on a approuvé des effectifs dans les prévisions sans avoir d'édifice pour les loger.) Bien que des réductions soient consenties volontairement, il arrive en général que les ministères soient portés à s'accrocher à ce qu'ils ont. Le comité d'examen de l'effectif n'étudie d'ordinaire que les revisions tendant à augmenter le nombre d'employés et, bien qu'en général on fasse pression auprès des ministères, la façon de procéder ne favorise pas l'examen de la composition et de l'importance du personnel déjà existant des ministères. Les revisions à une classification plus élevée sont «sujettes à examen» par la Commission du service civil.

33 Les ministères sont portés à créer du travail pour les employés temporairement superflus. De plus, les modalités d'emploi dans le Service civil s'opposent à un système de renvois et de mises à pied temporaires ou permanentes, sauf en cas de nécessité.

34 Bien qu'à certains points de vue il fasse exception, le ministère de la Défense nationale procède à un examen continu de l'effectif; il confie cet examen à un comité itinérant composé de fonctionnaires du ministère et de représentants du conseil du Trésor et de la

Commission du service civil. Après qu'une équipe de fonctionnaires du ministère et de représentants de la Commission du service civil a accompli une étude en profondeur de toute l'unité, ce comité évalue les recommandations en vue de changements dans les effectifs.

35 Le ministère de la Défense nationale et certains organismes remettent en question chaque emploi qui devient vacant. Lorsqu'un emploi est déclaré superflu, les crédits afférents sont mis en réserve pour être utilisés en cas de besoins futurs. D'autres ministères ont essayé cette méthode mais l'ont ensuite abandonnée parce que, sous le système actuel, elle leur nuit l'année suivante au moment de l'examen des effectifs.

36 Une directive du conseil du Trésor datée du 21 juillet 1961 demandait aux ministères de préparer les prévisions pour l'année financière 1962-1963 en se servant d'abord des dépenses réelles en traitements pour 1960-1961, dépenses corrigées pour tenir compte:

- d'une revision faite selon le changement en hommes-année approuvé pour l'année financière 1961-1962,
- d'une réserve pour les augmentations de traitement en 1961-1962 (augmentations des taux régnants, augmentations générales, reclassifications et application à une année entière de l'un ou l'autre de ces facteurs qui jouaient pour une partie seulement de l'année précédente),
- des augmentations annuelles au mérite prévues pour 1961-1962,
- d'une revision du taux de roulement en 1961-1962, en comparaison de celui de l'année précédente.

37 Les nouvelles prévisions pour l'année courante seraient elles-mêmes assujetties à quatre corrections:

- un changement année-homme fondé sur les recommandations du comité d'examen de l'effectif pour 1962-1963,

- une revision estimative des taux (reclassifications, taux régnants, augmentations générales connues, etc., et leurs répercussions durant l'année 1962-1963),
- une évaluation des augmentations annuelles au mérite en 1962-1963 (généralement estimées à 1 p. 100 pour les grandes unités des ministères),
- une marge de sécurité pour les dépenses imprévues, qui est fixée à 2 p. 100.

38 Il est trop tôt pour évaluer l'effet qu'aura cette méthode d'analyse des dépenses. Ce système permet une certaine flexibilité, mais un facteur important de l'analyse — le changement année-homme — est toujours assujetti au système détaillé et rigide de l'effectif.

39 Le crédit inutilisé dans les allocations de traitement pour l'année qui vient de se terminer continue de nuire aux ministères qui négocient leur personnel pour l'année à venir. Par conséquent, il arrive souvent que les ministères se mettent à dépenser à la dernière minute, en février et en mars, afin de gagner un peu plus de flexibilité dans les programmes de l'année suivante. Les achats de fournitures faits à l'avance ne sont pas à recommander parce qu'ils nuisent au contrôle de l'inventaire. De même, dans le domaine du personnel, les «réserves» d'employés improductifs coûtent cher. La façon dont on traite la question des crédits inutilisés est injuste envers la direction et décourage l'efficacité.

40 Les ministères sont souvent obligés de faire des choix contraires aux lois de l'économie. Ils ont peut-être besoin de techniciens de laboratoire pour aider les professionnels et les scientifiques à poursuivre un travail de recherche. Peut-être aussi leur faut-il des commis pour aider les ingénieurs et les gens de profession à établir les plans d'une installation. Quand un ministère est forcé de faire un choix, il choisira l'ingénieur plutôt que le commis. La raison saute aux yeux: l'ingénieur peut faire un peu de travail de bureau mais

le commis ne peut faire le travail d'un ingénieur. Par conséquent, le rapport entre la main-d'œuvre non professionnelle et la main-d'œuvre professionnelle est faussé. Les professionnels sont appelés à faire du travail non spécialisé, ce qui est une cause de frustration; il s'ensuit que le travail accompli coûte plus cher qu'il ne devrait. En même temps, les employés subalternes ne peuvent avancer à un travail qui pourrait être mieux fait au niveau non professionnel. L'objectif principal devrait être l'efficacité des opérations; or, au contraire, l'examen de l'effectif s'attache trop au nombre d'employés.

41 Certains chefs de ministère estiment que le personnel excédentaire atteint jusqu'à 50 p. 100. Plusieurs facteurs contribuent sans doute à la situation: stimulants, protection, discipline, productivité et habileté administrative, sans parler du système de l'effectif lui-même. Ce chiffre est exagéré mais le fait qu'on le cite dans les milieux informés est inquiétant.

42 TRAVAIL DE BUREAU. Dans l'administration fédérale, les dossiers et les formules concernant les fonctionnaires sont en général nombreux et compliqués. Un certain ministère utilise 116 formules pour les changements de personnel. En voici la ventilation: cinquante et une pour le ministère, vingt-sept pour la Commission du service civil, douze pour le Trésor, quinze pour la pension de retraite, quatre pour l'assurance-santé et sept à d'autres fins. Ces formules, remplies par l'employé ou par la Division du personnel, concernent diverses questions intéressant les employés. Le ministère en question a préparé des instructions détaillées pour l'emploi de chacune de ces formules.

43 Il est de tradition que l'emploi des formules constitue un «art» que se transmettent les générations successives de fonctionnaires. Ici cependant, chaque procédé se réduit à une simple instruction. Comme on peut s'y attendre, le recueil de ces nombreuses instructions

constitue à lui seul un manuel de 173 pages. Une grande partie de cette paperasserie ne sert qu'à soutenir le régime de l'effectif. Par un communiqué, le conseil du Trésor autorise pour chaque ministère et chaque division un effectif déterminé selon les catégories d'emplois et les échelles de traitement. La Commission du service civil établit un effectif, donne un numéro d'ordre à chaque poste et fait la répartition des emplois parmi les unités administratives du ministère. Chaque ministère dresse les fiches de son effectif en s'inspirant des données fournies par le conseil du Trésor et par la Commission du service civil. Le travail d'écritures qui précède et suit l'examen de l'effectif, et que rend nécessaire la publication des listes détaillées, prend énormément de temps et entraîne de fortes dépenses. On maintient que le régime des effectifs nécessite ce système compliqué, quoiqu'il n'ait aucune valeur pratique pour les ministères.

44 La fiche relative à chaque poste de l'effectif constitue un document extrêmement détaillé, non seulement de l'état actuel du poste, mais de tout changement antérieur (titulaire, catégorie, etc.) depuis la création de l'emploi. Des renseignements analogues figurent sur la fiche (active ou inactive) de l'employé, sauf que celle-ci est établie au nom de l'employé et non selon le numéro d'ordre de l'emploi en question. La fiche relative à la position sert à motiver auprès du comité d'examen de l'effectif les demandes fondées sur l'alourdissement de la tâche. La bonne tenue des fiches des employés et des organigrammes permet de faire des relevés périodiques de l'effectif du ministère sans avoir recours aux fiches d'emplois.

45 DÉLAIS. Le système des comités d'examen des effectifs fait perdre beaucoup de temps aux fonctionnaires supérieurs et aux commis de bureau qui doivent établir des rapports et des dossiers volumineux. On comprendra aisément que le personnel du conseil du Trésor et de la Commission du service civil ne connaisse pas en détail, comme les fonctionnaires

qui y sont préposés, l'activité du ministère. Il doit cependant examiner comment sont motivées les demandes présentées. Les directeurs des services du ministère ont tendance à se formaliser des interrogatoires que pourraient leur faire subir les représentants de rang relativement peu élevé du conseil du Trésor et s'efforcent, en conséquence, de multiplier les recommandations afin de détourner l'attention du personnel du conseil du Trésor.

46 Toutefois, dans les ministères, on n'établit pas souvent les priorités avec assez de précision avant de les soumettre au comité d'examen de l'effectif. Ainsi le comité peut préférer un programme fictif à un autre que le ministère estime cependant très bien fondé. Le ministère acceptera généralement cette décision, s'il croit qu'il pourra suffisamment jongler avec les moyens qui lui sont accordés pour atteindre ses véritables objectifs. Même lorsqu'il s'agit d'un choix entre deux programmes entièrement motivés, il faut beaucoup de temps pour convaincre le comité d'examen de l'effectif que l'un serait plus souhaitable que l'autre.

47 Bon nombre de programmes pourront subir des modifications selon les aptitudes et la disponibilité des gens chargés de leur exécution. Par exemple, un ministère qui avait établi trois programmes intéressant un certain domaine scientifique, a été obligé d'en choisir un à condition de pouvoir changer de programme si l'expérience le dictait. Le ministère a vainement tenté de s'assurer les services d'un homme de science capable de diriger l'application du programme; toutefois, un autre chercheur scientifique qui était déjà au service du gouvernement a déclaré que le poste l'intéressait. Or ses aptitudes convenaient pour un des programmes abandonnés. Le ministère allait justement recommander un changement de programme quand la Commission a de nouveau annoncé le premier poste. Tout le programme a donc été retardé pendant qu'on tâchait de tirer au clair les trois questions suivantes: la nouvelle annon-

ce du Service civil, la modification des tâches que comportait le poste et la mutation du chercheur scientifique en cause.

48 La méthode qui consiste à découvrir et à établir l'ordre de priorité qui s'impose et à examiner la mise au point des programmes conçus par les ministères est onéreuse et longue; en outre, elle se heurte par elle-même aux difficultés que suscite la réaffectation périodique des fonctionnaires du conseil du Trésor aux divers ministères. Il en résulte un gaspillage des connaissances acquises sur l'activité particulière à chacun.

49 Il y a un grand écart entre la théorie et la pratique dans le travail de reclassification au cours de l'examen des effectifs. Théoriquement, les deux font partie du procédé de révision. Mais en pratique on n'y étudie que peu de cas de reclassification, qui sont tous sujets à révision par la suite. Cela permet de reclasser le poste en cause à n'importe quel moment de l'année et de retenir la date d'application en prévoyant dans les crédits les fonds nécessaires. La réaffectation des fonctionnaires de la Commission du service civil entraîne des retards, parce qu'elle nécessite de nouvelles explications aux nouveaux titulaires concernant les postes en question.

50 On estime que la somme des traitements des fonctionnaires qui prennent part aux séances d'un comité de révision de l'effectif se situe d'ordinaire entre \$300 et \$500 par jour. Ces comités peuvent se réunir presque constamment pendant deux mois. Dans certains services, on doute que les résultats en valent la peine et la dépense. En outre, il y a beaucoup de séances préparatoires, y compris celles qui ont lieu aux divers paliers du ministère au sujet des remaniements prévus. Dans certains ministères, presque tout le travail administratif du comité d'examen de l'effectif retombe sur la division du personnel qui est obligée de négliger presque toutes ses autres fonctions pendant l'examen de l'effectif. Dans d'autres ministères, les

hauts fonctionnaires du service du personnel n'ont qu'un rôle d'assistant. Ils préparent la documentation nécessaire à l'examen critique du fonctionnement administratif; de hauts fonctionnaires d'autres services doivent assister aux délibérations en comité. Dans l'un et l'autre cas, il est nettement établi que le régime de l'effectif demande beaucoup de temps pour un travail improductif.

Le dilemme des contrôles

51. Les constatations exposées ci-dessus ont été révélées par l'enquête sur la structure actuelle de l'autorité en matière de gestion du personnel; elles font ressortir le dilemme des contrôles qui existe dans l'administration comme, du reste, dans toute entreprise d'envergure.

52. La question fondamentale que pose la structure actuelle de l'autorité et de la responsabilité est la suivante: quels sont les services que peuvent surtout rendre les bureaux centraux sans limiter indûment l'autorité de la direction des divers ministères et organismes. Le régime actuel ne comporte ni la rapidité, ni la souplesse, ni le véritable sens de la responsabilité qu'exigerait la direction compétente du personnel dans les divers ministères et organismes du gouvernement. En outre, la situation se complique du fait qu'il existe trois institutions différentes, dont chacune est autorisée à exercer un certain contrôle.

53. La Commission du service civil a la haute main sur certaines questions; le conseil du Trésor veille à d'autres. Les deux organismes s'occupent de problèmes tels que la classification et les échelles de traitement pertinentes. En effet, c'est la Commission qui formule et recommande et le Conseil qui accepte ou rejette. Les deux institutions, de concert avec le ministère intéressé, forment un triangle complexe d'autorité et de responsabilité où d'innombrables demandes et problèmes de détail cheminent parfois par de longs détours avant d'aboutir à des décisions et des solutions pratiques.

54. Il n'y a aucun doute qu'une orientation centrale et, dans une certaine mesure, un contrôle central sont nécessaires pour établir un juste équilibre et une certaine uniformité dans la gestion du personnel au sein de l'administration. Mais sous le système actuel, on a exagéré les contrôles et privé les ministères de toute initiative et de tout sens de la responsabilité. La fonction de contrôle a été partagée sans aucune coordination. Le rendement de la fonction publique en est très sérieusement réduit.

SITUATION ACTUELLE DE LA DIRECTION DU PERSONNEL DANS LES DIVERS MINISTÈRES ET ORGANISMES

55. L'absence d'autorité et de responsabilité en matière de gestion du personnel dans les divers ministères et organismes se reflète dans l'état actuel de la direction du personnel. D'une façon générale, la direction du personnel est considérée comme faisant nécessairement partie de l'administration d'un ministère et comme ayant pour mission d'exécuter les programmes et les règlements établis par les institutions centrales de contrôle. Toutefois, d'un ministère à l'autre, il y a des écarts considérables en ce qui concerne le prestige, le rôle et la compétence des agents du personnel et de leurs collaborateurs.

56. Dans bien des ministères, le rôle de la division du personnel consiste à traduire en décisions ministérielles les principes et les règlements émis par les organismes centraux de contrôle. La division devient ainsi le prolongement de ces organismes, à titre d'agent de police. Quand la volonté du ministère s'oppose aux règlements établis par l'autorité centrale de contrôle, la division du personnel entre en conflit avec ses propres chefs. Par contre, la division du personnel peut avoir tendance à ne considérer que les besoins du ministère et s'efforcer de contrecarrer le système en contournant ou en négligeant, quand elle le peut, les règlements établis par l'organisme de contrôle.

57 Il y a entre ces deux extrêmes une voie moyenne. La gestion du personnel s'exerce alors d'une façon aussi anodine que possible et les services administratifs qui s'en occupent au ministère s'acquittent de leur tâche de façon compétente tout en veillant à enfreindre le moins possible les règlements établis par les organismes de contrôle. La division du personnel s'efforce d'éviter tout conflit entre le ministère et ces organismes en ne rendant que des services courants qui consistent, par exemple, à fournir la documentation requise, à transmettre des demandes et des rapports, à tenir à jour les registres, les dossiers et les données statistiques, à appliquer les règlements et à s'occuper de questions de procédure.

58 On peut citer des exemples pour chacune des trois méthodes décrites. La majorité s'engage dans la voie moyenne. Toutefois, certains agents du personnel se montrent enclins à considérer en premier lieu l'intérêt du ministère, et font preuve de beaucoup d'initiative. On a relevé plusieurs cas où les services du personnel avaient mis au point des méthodes aussi judicieuses qu'énergiques pour expédier leurs affaires avec les organismes centraux de contrôle. Une autre division du personnel a élaboré son propre programme d'évaluation des emplois pour qu'il serve de guide à l'intérieur du ministère et de point de comparaison avec la méthode de classification adoptée par la Commission du service civil. On a relevé plusieurs cas où ces services du personnel avaient mis au point de nouvelles méthodes d'évaluation du personnel afin de rendre plus justes les cotes de compétence.

59 Ces divergences résultent de la division actuelle de l'autorité et de la responsabilité à l'égard de la gestion du personnel. Même si l'on a fait preuve d'une certaine initiative en essayant d'améliorer la gestion du personnel en dépit du régime de contrôle central, la direction du personnel, dans bon nombre de ministères, revêt un caractère négatif

parce qu'elle ne s'inspire pas d'un véritable sens de la responsabilité.

60 Dès le début de l'enquête, on a constaté que la Commission du service civil avait décidé de faire une expérience en installant dans un ministère, à titre d'agent du personnel, un de ses propres fonctionnaires. La mesure avait pour objet de perfectionner le service du personnel dans ce ministère en recourant aux connaissances spécialisées que le fonctionnaire en cause avait des règlements et des procédés de la Commission du service civil. On s'attendait à la réduction des chevauchements dans le travail du personnel entre la Commission et le ministère intéressé.

61 L'expérience n'a guère donné de résultats, pour cette raison que l'agent du personnel demeurait membré de l'effectif de la Commission du service civil même si, du point de vue technique, il était détaché auprès du ministère. En sa qualité de représentant de la Commission travaillant dans un autre service de l'État, sa loyauté était partagée. L'expérience tentée s'inspirait d'un désir sincère d'obtenir un meilleur rendement sous le système actuel d'autorité partagée. Toutefois, elle n'a pas réglé le problème fondamental. Aux États-Unis, on avait proposé, il y a quelques années, une expérience analogue, mais l'idée a été rejetée.

62 L'enquête a révélé que la qualité et le prestige de la fonction relative au personnel reflètent dans une très grande mesure la façon dont le ministère envisage ces questions. L'importance qu'on attache à la gestion du personnel et l'attention qu'y prêtent les hauts fonctionnaires varient considérablement selon les ministères. Certains travaux, comme la recherche scientifique, exigent qu'on tienne compte dans la pratique du facteur humain; l'on constate dans ces domaines une meilleure compréhension des problèmes et de la valeur de la gestion du personnel de la part des hauts fonctionnaires.

63 Les ministères ou organismes chargés de fonctions nouvelles ou spécialisées dans le domaine technique se sont vu accorder une plus grande liberté en ce qui concerne la gestion du personnel. On a reconnu que la gestion d'un personnel technique très spécialisé requérait une ligne de conduite et des méthodes spéciales. On a également constaté que ces questions ne pouvaient être bien traitées qu'au niveau ministériel. Dans ces ministères, comme dans les organismes soustraits à la Loi sur le service civil, la direction se rend mieux compte de l'importance que revêt la gestion du personnel. Elle se tient davantage au courant de ces questions et fait preuve de plus d'initiative et de compréhension.

64 D'autres ministères assujettis à la Loi sur le service civil et dont les fonctions sont moins techniques, tendent à sous-estimer l'importance de la gestion du personnel. En effet, ils sont enclins à prêter une plus grande attention à la gestion des installations et de l'équipement qu'à celle de l'effectif humain. Ils se rendent moins compte des objectifs judicieux que doit poursuivre la gestion du personnel et estiment que ce sont plutôt les organismes de contrôle qui devraient s'en charger. Souvent, ils rejettent sur le règlement et sur les méthodes des organismes de contrôle—qui jouent ainsi le rôle de bouc émissaire commode—l'absence de solution à certains problèmes.

65 Même dans les circonstances actuelles, la façon dont le sous-ministre envisage la gestion du personnel est le facteur qui influe le plus sur l'efficacité de la division du personnel au sein du ministère. C'est son attitude et son exemple qui établissent les normes suivant lesquelles se règlent les problèmes de personnel à l'intérieur du ministère. Malheureusement, le système actuel ne l'encourage guère à assumer la responsabilité ou à se considérer comptable du travail accompli.

66 D'après les constatations de l'enquête, les agents du personnel dans la fonction publique tendent à avoir des perspectives très circonscrites et à ne posséder que des connaissances superficielles des méthodes modernes de gestion du personnel. Ils sont enclins à restreindre leurs rapports avec l'extérieur aux associations officielles de fonctionnaires et aux autres groupements orientés vers le service de l'État, rétrécissant ainsi leurs perspectives. Il leur faut, surtout aujourd'hui, se tenir au courant des tendances sociales, des progrès réalisés dans ce domaine, ainsi que des travaux importants de recherches concernant le personnel. Ces connaissances sont essentielles à une bonne gestion du personnel, gestion dont l'utilité augmente de pair avec la complexité.

5

CONSTITUTION DU PERSONNEL DU SERVICE PUBLIC

INTRODUCTION

1 En vertu des pouvoirs que la Loi sur le service civil de 1918 lui a conférés, la Commission du service civil recrute, choisit et nomme, à l'heure actuelle, le personnel des ministères. Les postes qui relèvent de sa compétence sont des emplois «classifiés». Les nombreux groupes énumérés au chapitre I sont soustraits à sa compétence.

2 L'objet fondamental de la Loi de 1918 était la suppression du favoritisme politique et l'introduction du *principe* du mérite. La bonne marche de la fonction publique et la sécurité du fonctionnaire devaient être protégées contre les influences indues. En pratique, on s'est efforcé d'établir le principe du mérite au moyen de toute une série de procédures et de droits qu'on appelle le «système du mérite» et qui exige une très grande centralisation, tout en insistant beaucoup sur l'uniformité.

3 L'administration est maintenant si vaste et si complexe que la multiplicité des principes, des procédures, des règlements et des instructions qui sont propres au système cana-

dien nuit beaucoup à la valeur de la fonction publique. Un recrutement moins compliqué et moins rigide, ainsi que les procédés adoptés pour le choix et la nomination du personnel par certains organismes exemptés, prouvent qu'il est possible d'obtenir des résultats beaucoup plus rapides sans porter atteinte au principe du mérite.

4 Cette administration très centralisée et cette uniformité rigide ne sont pas essentielles pour sauvegarder le principe du mérite. Deux gouvernements étrangers, qui ont dû régler un peu avant le Canada le problème posé par l'envergure de leurs services publics, ont prouvé cela. Le Royaume-Uni et les États-Unis ont fait des progrès sensibles dans ces deux domaines. Les États-Unis, surtout, ont conféré dernièrement aux divers ministères une autorité assez considérable en matière de recrutement, de choix et de nomination des fonctionnaires.

5 La forte expansion de l'emploi dans l'administration après la guerre a obligé la Commission du service civil des États-Unis à décentraliser les fonctions qui lui incom-

baient. En adoptant cette méthode, on tient pour acquis que les divers ministères et organismes ont intérêt à appliquer le principe du mérite tout autant que la Commission elle-même. En effet, cela permet aux ministères de recruter, de choisir et de nommer du personnel de leur propre initiative, tout en se conformant aux normes et méthodes convenues avec la Commission, et sous réserve d'une vérification par celle-ci. Cette méthode comporte le recours fréquent aux concours et à des commissions d'examen composées de représentants des ministères.

6 Au Canada, la Commission du service civil a pris quelques mesures dans le sens de la décentralisation. L'exemple le plus frappant en est la délégation aux ministères du pouvoir de procéder à des concours internes pour l'avancement. Même si ce n'est là qu'un progrès relatif, il s'est révélé utile, et ni les ministères intéressés, ni la Commission du service civil ne semblent enclins à l'abandonner. Aux termes de la nouvelle loi, le sous-ministre peut, dans certaines circonstances, recommander une nomination à la Commission du service civil, mais c'est quand même cette dernière qui détient le pouvoir de nommer l'intéressé. La possibilité très étendue d'appel que prévoit la nouvelle loi impose, sans aucun doute, des limites à la délégation utile des pouvoirs.

7 Il a été constaté que dans le cadre très restreint de la délégation actuelle de ses pouvoirs, la Commission du service civil accorde, de toute évidence, plus d'autorité aux ministères qu'elle considère comme compétents qu'à ceux qui, à son avis, présentent certaines faiblesses. Par exemple, elle leur délègue dans certains cas une certaine autorité en ce qui concerne les traitements et la classification, quoique certains ministères ne tiennent pas à assumer cette responsabilité. Dans l'ensemble, la délégation des pouvoirs semble être aux yeux de la Commission une mesure parfois nécessaire, mais qu'elle applique rarement et peu volontiers. Pareille initiative sem-

ble être généralement dictée par des raisons d'ordre administratif plutôt que par un principe. La décentralisation n'a été envisagée que de façon limitée et sporadique, et elle a été appliquée sans grande conviction. Cette attitude reflète évidemment ce qui semble être l'esprit de la Loi sur le service civil.

RECRUTEMENT

8 Le terme «recrutement» comprend le procédé suivi pour annoncer les emplois vacants, ainsi que les tâches administratives qui s'y rattachent; c'est le moyen d'informer le public des vacances qui se produisent dans la fonction publique. L'attitude de la Commission du service civil à l'égard du recrutement s'inspire de la conviction que tout citoyen ayant les aptitudes voulues a le droit d'être pris en considération pour un emploi dans l'administration et qu'il faut, par conséquent, renseigner tout le monde sur les possibilités offertes.

9 Le principal moyen de recrutement est l'emploi d'avis imprimés sur feuilles individuelles et d'annonces publiées dans les journaux selon l'usage courant. Les affiches sont réparties dans les divers bureaux de poste, les bureaux de la Commission d'assurance-chômage, et autres édifices du gouvernement que fréquente le public. Dans certains cas, on en trouve même dans les universités. On remet aussi aux divers bureaux de l'administration des avis à l'intention des fonctionnaires. Dans les cas où l'on a besoin de personnel scientifique et professionnel, les postes sont annoncés dans les publications savantes et professionnelles. Bon nombre de débouchés professionnels font aussi l'objet de circulaires ou feuilles de renseignements décrivant en détail le travail en question. Pour diffuser ces circulaires, on procède de la même façon que pour les affiches, sauf qu'on les envoie aux bureaux du Service national de placement qui s'occupent des postes de direction et des emplois professionnels, et non aux bureaux de poste.

10 Le recrutement dans les universités est confié aux agents de liaison de la Commission du service civil, qui se rendent dans les diverses institutions. En outre, on y distribue des avis décrivant les diverses offres d'emploi pouvant intéresser les diplômés d'université.

11 On a critiqué l'affichage des postes vacants pour diverses raisons: il conviendrait au recrutement massif, c'est-à-dire à celui des commis, des sténographes, etc., mais n'attire pas le personnel spécialisé. La préparation de ces affiches peut entraîner jusqu'à 30 jours de retard. De plus, le procédé suivi pour les annonces, y compris celles qu'on insère dans les journaux, est devenu mécanique et rigide. Sous l'ancienne loi on pouvait limiter la publicité au lieu de l'emploi, mais la loi ne donnait aucune indication claire et logique quant à l'application du principe. La disposition (abandonnée dans la nouvelle loi) selon laquelle tout poste vacant au bureau central doit être annoncé dans tout le Canada a entraîné de longs retards et fait obstacle au recrutement. En outre, la Commission du service civil n'est pas autorisée à prendre de dispositions pour remplir une vacance d'emploi avant que celle-ci ne se soit réellement produite; mais il faut reconnaître par ailleurs qu'elle n'est pas souvent renseignée à l'avance sur les emplois qui vont devenir vacants.

12 Dans les ministères et organismes de l'État, on critique le fait que les méthodes actuelles de recrutement entraînent fréquemment de longs et ennuyeux délais (tableau 16). Bon nombre de ministères estiment que si on leur en donnait la possibilité, ils feraient peut-être preuve de plus d'imagination que la Commission du service civil dans l'utilisation des moyens de recrutement. De l'avis de bon nombre de gens, la Commission du service civil s'inquiète par trop des menus détails d'application du principe du mérite et néglige les besoins pressants des ministères. La Commission se rend évidemment compte des retards et des critiques, mais elle se croit liée

par les principes qu'établissent implicitement les diverses lois relatives au Service civil.

SÉLECTION ET NOMINATION DES FONCTIONNAIRES

13 Le délai prévu pour la réception des demandes étant expiré, la phase du recrutement se termine et l'on passe à la sélection et à la nomination du candidat. Les méthodes employées pour la sélection peuvent comprendre des examens écrits, des épreuves pratiques d'aptitude, le recours à des jurys consultatifs d'examen et à des jurys d'examen oral. Une fois que le jury d'examen a terminé sa tâche, on établit une liste des candidats admissibles d'après les notes obtenues. Cette liste est ensuite modifiée par l'application du principe de la préférence accordée aux anciens combattants et de la préférence locale. Les candidats sont avisés des résultats du concours et des offres d'emplois sont transmises à ceux qui ont réussi. Enfin, le candidat fait savoir qu'il accepte l'offre de la Commission et il indique la date à laquelle il se présentera pour assumer ses fonctions. On trouvera ci-dessous un bref exposé des diverses dispositions et conditions régissant la sélection et la nomination des candidats.

• *Jury consultatif d'examen*

Le jury consultatif d'examen comprend un ou plusieurs représentants du ministère intéressé. Son président est un agent de la Commission du service civil. Il a pour tâche de dépouiller les formules et d'éliminer celles qui ne répondent pas aux aptitudes prescrites pour l'emploi en question. Le jury décide ensuite quels examens écrits ou pratiques il y a lieu de tenir, et il les autorise.

• *Examens de nature générale ou spéciale*

Les examens de nature générale sont une épreuve générale portant sur quatre aspects (vocabulaire, aptitude au calcul, connaissances générales et intelligence de textes). L'examen spécial permet d'évaluer

Tableau 16 — COMMISSION DU SERVICE CIVIL — ANALYSE DU RECRUTEMENT DU PERSONNEL TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE — JUIN 1960 À JUIN 1961
(Analyse fondée sur 43 demandes reçues des ministères visant le recrutement d'une seule personne — procédures normales)

Classe	Considération de la demande (Commission)		Délai: de l'annonce à la date limite d'inscription		Examen des candidatures		Délai: de la demande à l'offre d'emploi		Délai: de l'offre à l'entrée en service		Délai total: de la demande à l'entrée en service			
	Première		Définitive		Nom- bre de con- cours	Durée moyenne	Nom- bre de con- cours	Durée moyenne	Nom- bre de con- cours	Durée moyenne	Nom- bre de con- cours	Durée moyenne		
	Nom- bre de con- cours	Durée* moyenne	Nom- bre de con- cours	Durée moyenne										
Génie et connexes.....	14	20	17	10	17	41	17	58	15	128	14	34	14	159
Sciences physiques.....	8	29	9	14	9	72	9	34	8	141	6	9	6	147
Forêts et biologie.....	4	9	4	35	4	52	4	50	4	145	3	20	3	175
Enseignement.....	5	5	5	14	5	43	5	53	5	115	5	57	5	171
Architecture.....	3	36	3	26	3	36	3	44	3	143	2	66	2	244
Non scientifiques.....	5	45	5	21	5	45	5	46	4	158	4	37	4	196
Total (toutes classes).....	39	23	43	16	43	49	43	49	39	135	34	34	34	169

*Exprimée en jours civils cours.

selon des principes étroitement définis l'aptitude, la formation et l'expérience des candidats. On peut citer comme exemple l'examen comportant l'échantillon de travail qui détermine le choix des traducteurs bilingues.

Les épreuves de nature générale servent lorsqu'il faut déterminer le degré d'intelligence générale de nombreux candidats et sélectionner ceux qui s'acquitteront le mieux d'une variété de tâches administratives. Les épreuves spécialisées s'emploient lorsqu'il s'agit de positions très spécialisées où la compétence, étant surtout fonction de la formation reçue et de l'expérience acquise, dépend par conséquent moins directement de l'aptitude générale.

- *Jury d'examen oral*

Le jury d'examen oral se compose des mêmes personnes qui ont constitué le jury consultatif d'examen. En s'inspirant des résultats du concours, il désigne les candidats qui seront appelés à une entrevue et prend les dispositions nécessaires pour que celle-ci ait lieu en temps et lieux opportuns. Le jury peut se déplacer dans le pays ou déléguer ses fonctions aux bureaux régionaux.

- *Liste des candidats admissibles*

Il s'agit de la liste (établie par ordre de mérite) des candidats ayant franchi avec succès les diverses étapes de la sélection. Cet ordre est sujet à changement par suite de l'application du principe de la préférence aux anciens combattants et de la préférence locale.

- *Préférence accordée aux anciens combattants*

Aux termes de la Loi sur le service civil, les Canadiens qui ont servi outre-mer dans les forces de Sa Majesté jouissent — quelles que soient leurs notes — de la préférence pour les emplois par rapport aux autres candidats. La seule condition est que l'ancien combattant en cause possède le minimum d'aptitudes requis pour l'occupation dont il s'agit.

- *Préférence locale*

Sous l'ancienne loi, on accordait la préférence dans certains cas aux candidats résidant dans la localité d'emploi. Sous la nouvelle loi, la préférence est accordée aux candidats domiciliés dans le lieu desservi par le bureau en question.

14 Les réclamations aussi véhémentes que générales qu'on a entendues au sujet du procédé de sélection et de nomination viennent des longs retards apportés à remplir les postes vacants. Les cas à l'appui abondent. Le tableau 16 résume un dossier constitué pour 43 concours ouverts au public afin de remplir certains postes d'ordre professionnel et scientifique. Il révèle qu'il s'est passé de 171 à 244 jours à partir du moment où la Commission du service civil a reçu la demande du ministère en question jusqu'à celui de l'occupation du poste. Le délai moyen pour l'ensemble des concours a été de 169 jours. Ces retards ne sont généralement pas attribuables à la négligence ni à l'incompétence du personnel de la Commission du service civil, mais plutôt au système, qui est aussi complexe qu'incommode à appliquer. Dans l'ensemble, les méthodes suivies prouvent nettement qu'en sauvegardant le «principe du mérite» approuvé par tous, on a établi un système qui fait obstacle au véritable but à atteindre, soit le choix rapide de la personne ayant les aptitudes voulues. Le Parlement a déjà supprimé certains obstacles en 1961. Il faut espérer que la Commission agira dans le même esprit.

15 La Commission du service civil des États-Unis a adopté des dispositions destinées à atténuer ce conflit. En plus de déléguer aux divers ministères l'autorité nécessaire pour recruter, choisir et nommer des fonctionnaires, conformément à des règles établies avec soin, elle a institué des concours permanents en vue de remplir les nombreux emplois qui s'offrent dans beaucoup de ministères. Ainsi, le bureau de recrutement de Washington fait passer tous les jours des examens de commis

et de sténographe. Cette pratique s'applique également dans de nombreux bureaux régionaux de la Commission. La méthode du concours permanent est plus souple et plus efficace que celle qu'emploie à l'heure actuelle la Commission du service civil du Canada et qui consiste à faire passer, à Ottawa, des concours semestriels afin de remplir des postes analogues. Le régime appliqué aux États-Unis encourage le public des diverses régions du pays à présenter n'importe quand des demandes d'emplois. Les candidats heureux sont immédiatement inscrits sur un «registre» (l'équivalent américain de la «liste d'admissibilité» canadienne) et sont prêts à prendre leur emploi quand une vacance d'emploi se produit. La «règle de trois» permet aux ministères d'accorder des entrevues aux trois meilleurs candidats disponibles, de nommer celui de leur choix et d'en aviser la Commission.

Méthodes d'examen

16 Les examens spécialisés, qui sont destinés à évaluer selon des principes étroitement définis l'aptitude, la formation et l'expérience des candidats, ont au premier abord une validité qu'on peut généralement admettre. Comme ils consistent d'ordinaire en un échantillon judicieusement composé du travail qu'exige l'emploi en question, on peut espérer qu'ils mesurent bien ce qu'ils sont censés mesurer. Par exemple, le candidat capable de composer rapidement en anglais idiomatique une annonce acceptable pour un poste technique dont la description détaillée est extraite d'un manuel français, puis de procéder de la même façon pour transposer un texte anglais en français, est tout probablement parfaitement bilingue aux fins de l'emploi en cause.

17 Il est toutefois inquiétant de relever que la validité de l'épreuve d'aptitude générale qu'on fait fréquemment subir aux candidats n'a jamais été établie avec une rigueur statistique satisfaisante. Cette épreuve ne mesure l'aptitude que d'une façon indirecte et

non décisive. En effet, il est impossible de prouver que le candidat qui a obtenu la note la plus élevée d'aptitude générale soit nécessairement le meilleur, ou même (bien que peu soient renvoyés) qu'il soit acceptable. En un certain sens, il est probablement meilleur que ceux dont les notes étaient basses. Mais il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il remplisse mieux l'emploi en question.

18 La Commission du service civil se rend compte de ces difficultés. Elle a fait l'étude comparative des notes obtenues par les candidats venant de différentes régions du pays et, dans les cas où elles étaient semblables au point de vue statistique, elle en a conclu que les aptitudes ainsi mesurées sont généralement caractéristiques de l'ensemble de la population. Même si ce résultat indique clairement que, lors de la sélection, aucune injustice ne découle des différences culturelles constatées parmi les candidats, il ne constitue cependant pas une garantie de la valeur de l'épreuve. Le meilleur moyen d'établir la valeur de l'épreuve serait d'engager un certain nombre de personnes ayant obtenu des notes médiocres, puis de comparer leur travail avec celui des candidats à cote élevée.

19 La validité des résultats des entrevues orales ou de l'examen traditionnel comportant des rédactions n'a guère été prouvée. Certains ministères recourent également aux examens lorsqu'il s'agit d'avancement. Or ces examens sont souvent conçus et dirigés par des personnes n'ayant pas la formation nécessaire, et il est impossible de savoir s'ils sont valables ou non.

20 Il est évident que le nombre de personnes qui ont les aptitudes nécessaires pour remplir un emploi est inversement proportionnel aux exigences de l'emploi. Par conséquent, les méthodes complexes qu'on emploie pour choisir les candidats aux emplois qui ne demandent que peu d'aptitude ne semblent guère utiles. Elles peuvent même induire en erreur, parce qu'elles tendent à motiver un certain ordre

de priorité dans les listes d'admissibilité, ordre qui ne peut être valable puisque les qualités requises ne peuvent dans ces cas se mesurer par des notes précises.

21 Les méthodes de sélection et de nomination devraient s'adapter aux diverses exigences de la hiérarchie d'emplois. Au palier le plus bas, elles devraient tendre à éliminer les candidats inaptes, les autres étant portés sur une liste d'admissibilité qui servirait aux convocations lorsque leurs services seraient requis. Au palier moyen, il y a lieu de procéder au même filtrage, mais les véritables critères de sélection, c'est-à-dire les examens écrits et oraux, l'évaluation de l'expérience, ainsi que le niveau d'instruction, commencent à avoir une certaine valeur. Pareilles épreuves permettent d'établir des niveaux d'aptitudes sur lesquelles un jugement peut se fonder. Si l'on en croit l'expérience, les examens psychologiques comportent un élément négatif. On peut s'y fier lorsqu'il s'agit d'éliminer ceux qui n'ont pas les aptitudes fondamentales voulues, mais ils ne révèlent pas si le candidat qui possède les *qualités nécessaires* pour l'emploi envisagé s'intéressera à son travail et l'exécutera consciencieusement.

22 Au plus haut palier d'emploi, la meilleure technique permettant de porter un jugement consiste à faire évaluer l'expérience des candidats par les hauts fonctionnaires compétents. La raison en est qu'en pareil cas la plupart des candidats réussiront probablement tous les examens qu'on leur fera subir. En outre, les questions touchant le caractère et la capacité de travailler avec certaines autres personnes peut avoir de l'importance. Ces qualités ne se mesurent pas facilement lors d'un examen objectif et c'est la direction compétente du ministère qui, en pratique, peut le mieux les évaluer.

23 Une des erreurs de la méthode du mérite vient de ce que la Commission du service civil a l'habitude de remplir une vacance au palier supérieur par celui qui est en tête de la liste

d'admissibilité, refusant ainsi au ministère intéressé l'occasion de faire son choix parmi les candidats heureux. L'argument avancé en l'occurrence, c'est que toute autre façon d'agir contreviendrait au principe du mérite. Le raisonnement pêche de deux façons. Premièrement, il suppose que celui qui a été reçu premier à l'examen est toujours celui qui remplira le mieux le poste prévu, corrélation qu'on ne peut aucunement établir. Deuxièmement, il ne tient compte ni de la personnalité du candidat ni de l'influence bonne ou mauvaise que cet élément peut exercer sur l'harmonie du milieu dans lequel il sera appelé à travailler.

Favoritisme politique

24 Avant 1918, le choix des fonctionnaires au Canada, et notamment en dehors de la capitale, s'inspirait surtout du favoritisme politique. C'est la raison pour laquelle on a institué la Commission du service civil. Cependant, le système du mérite, tel qu'il est appliqué par la Commission, n'est pas entièrement à l'abri de certaines manœuvres qui peuvent jouer sur les exigences de l'emploi et sur les méthodes de sélection. Néanmoins, la Commission du service civil a éliminé, ou peu s'en faut, le favoritisme politique pour les nominations aux postes qui relèvent de sa compétence. Mais que dire de ce qui se passe dans les organismes et à l'égard des emplois exemptés?

25 Les enquêtes menées dans les sociétés de la Couronne et dans les organismes exemptés de l'application de la Loi sur le service civil ont révélé certains cas de favoritisme politique. Cependant, les organismes qui se sont pliés aux pressions de nature politique exercées lors de la sélection définitive semblent insister, d'une façon générale, pour que le candidat auquel on donne la préférence ait les aptitudes requises. Ils font passer des examens professionnels aux candidats recommandés, puis choisissent celui qu'ils jugent le plus apte.

26 Certains organismes recrutent librement leur personnel sans subir aucune pression ni ingérence politique. Certains autres sont sporadiquement assujettis à des pressions de ce genre, et d'autres le sont constamment. Ces derniers sont à tel point submergés de recommandations qu'ils n'ont besoin de recourir ni aux annonces, ni aux moyens réguliers pour remplir les postes vacants. Le nombre des candidats recommandés est si considérable qu'ils peuvent choisir ceux qui leur semblent convenir le mieux. Par conséquent, même si la protection politique existe dans les organismes exemptés, on ne peut la considérer ni comme exceptionnelle, ni comme générale.

AVANCEMENTS ET MUTATIONS

27 L'avancement dans la fonction publique tombe sous l'autorité exclusive que détient la Commission du service civil en matière de nominations. La Commission, comme d'ailleurs tous les ministères, applique le principe de l'avancement à l'intérieur des cadres mêmes. On limite d'abord le choix au personnel du service en question, puis à l'ensemble de l'administration; finalement, si l'on ne peut satisfaire à la demande, on annonce un examen ouvert au grand public.

28 La Loi sur le service civil définit l'avancement comme le passage d'une catégorie à une autre catégorie comportant un traitement maximum plus élevé. L'avancement s'obtient au sein d'un même ministère ou dans un autre ministère par concours ouvert au public, par reclassification et par le recours à un «jury de promotion». Lorsque la chose est possible, la Commission du service civil délègue au ministère l'autorité d'accorder l'avancement à l'intérieur de ses services, sous réserve d'une vérification quelque peu automatique à la suite de laquelle la Commission du service civil délivre le certificat officiel. D'autre part, les concours interministériels se font sous les auspices de la Commission du service civil, qui décide si le concours sera régional ou na-

tional. L'avancement, tant à l'intérieur d'un même ministère que d'un ministère à un autre, est sujet à appel.

29 Les concours ouverts au public offrent une possibilité d'avancement aux candidats fonctionnaires, tout en permettant la nomination d'une personne de l'extérieur. Parfois les ministères recommandent des concours ouverts au public, afin d'attirer de l'extérieur les personnes ayant les dispositions nécessaires. Ils hésitent cependant à agir ainsi, parce que la tenue de pareils concours peut prendre de trois mois à un an.

30 L'avancement par reclassification se produit lorsqu'un emploi est reclassifié à cause d'une modification sensible des fonctions du titulaire. On reclassifie parfois certains postes sans qu'il y ait modification des fonctions afin de récompenser un employé, par exemple un homme de science dont la valeur augmente à la mesure de son expérience, ou un fonctionnaire ancien à la veille de prendre sa retraite. L'avancement accordé par un jury est un cas particulier qui s'applique seulement au service à l'étranger et à des emplois scientifiques et professionnels. Un comité de spécialistes examine les états de service des employés en cause et recommande une promotion lorsqu'il le juge à propos. Ces recommandations doivent être confirmées par la Commission du service civil. Il devient nécessaire de s'écarter du principe de l'avancement par concours parce que les services extérieurs sont éparpillés dans le monde entier et qu'il est difficile sinon impossible d'organiser un concours. D'ailleurs, le concours n'est pas la meilleure façon d'établir la compétence professionnelle des titulaires d'emplois scientifiques.

Procédure d'appel

31 Tout examen du système d'avancement et de mutation doit tenir compte de la procédure d'appel, car celle-ci peut retarder considérablement la confirmation d'une nomination. Tout employé mécontent du résultat

d'un concours d'avancement a le droit d'en appeler de la décision du comité. Aux termes des règlements, on doit informer des résultats du concours les candidats qui n'ont pas réussi, et leur rappeler leur droit d'appel. Il s'ensuit donc des délais, car une nomination ne peut être confirmée tant qu'une décision n'est pas rendue sur tous les appels interjetés.

32 En vertu des dispositions de la nouvelle loi, les appels peuvent entraîner des retards encore plus nombreux que par le passé. Cette loi donne en effet un caractère plus officiel aux procédures d'appel, en ce sens que les appelants peuvent retenir les services d'un avocat. De plus, elle multiplie les motifs d'appels afin d'inclure les mutations, les réductions de rang, les suspensions et les refus d'augmentation de traitement. Par contre, la méthode qui a cours dans la fonction publique des États-Unis permet d'en appeler uniquement des décisions préjudiciables à la situation actuelle du fonctionnaire, mais non d'une décision qui serait censée le priver d'un avantage futur, l'avancement par exemple.

33 Les inconvénients de la présente situation des appels relatifs à l'avancement sont mis en relief lorsqu'un premier avancement entraîne toute une série d'avancements pour d'autres; dans ce cas, tous sont paralysés jusqu'à l'audition du dernier appel. Sans doute est-il vrai qu'on puisse nommer des titulaires à titre provisoire au cours de la période d'appel, mais d'habitude les candidats choisis sont peu disposés à assumer leurs nouvelles charges dans des circonstances aussi incertaines, surtout s'il leur faut déménager d'une ville à une autre.

Cote de l'employé

34 Vos commissaires ont proposé de donner aux directeurs le pouvoir d'accorder des promotions sans appel et, s'ils le jugent à propos, sans concours. Pour appuyer cette recommandation, il serait précieux de répandre l'usage des comités d'avancement dans le genre de

ceux qui étudient les promotions visant les fonctionnaires du service extérieur au sein des ministères des Affaires extérieures et du Commerce. Grâce à une méthode efficace d'établissement des cotes des employés, les directeurs et les comités disposeraient des renseignements voulus quand viendrait le moment d'accorder de l'avancement. Une enquête menée dans les ministères où l'on a recours à cette méthode des comités d'avancement a révélé que la valeur de cette méthode repose sur la confiance que les employés portent aux membres des comités qui ont la réputation de rendre des jugements éclairés. Au ministère des Affaires extérieures, par exemple, chaque ambassade est chargée de faire une appréciation très soignée des membres de son personnel. A Ottawa, un comité approprié examine ensuite ces évaluations, puis recommande l'avancement ou la mutation, qui sont sans appel. Cette méthode a suscité très peu de mécontentement. La mise en pratique de méthodes semblables révèle que lorsque des directeurs compétents ont l'occasion d'exercer leur droit de gestion, ils savent gagner la confiance de leurs subordonnés.

35 Dans l'administration fédérale, l'évaluation officielle des employés a connu une histoire longue et variée. Elle a suivi les mêmes chemins que dans le secteur privé. En vertu de la nouvelle Loi sur le service civil, la Commission du service civil est relevée de sa responsabilité statutaire à l'égard des méthodes d'appréciation des employés. Les ministères sont aujourd'hui en mesure d'assumer une entière responsabilité dans ce domaine et nous espérons qu'on saura aider et même obliger les chefs à bien jouer leur rôle. L'aptitude d'un chef à apprécier un employé et à faire de cette appréciation un instrument efficace de formation de l'employé devrait fournir une bonne idée de ses talents de chef. Dans les ministères, les chefs devraient recevoir une solide formation en matière d'appréciation des employés afin de pouvoir s'acquitter avec compétence de cette tâche qui, essentielle-

ment, est une orientation confidentielle et sur place de leurs employés.

36 L'appréciation des employés devrait tendre à une double fin : a) aider l'employé à s'améliorer et b) aider la direction à gérer son personnel. Il y a deux besoins à remplir : celui de stimuler l'employé à apprendre et à s'améliorer et celui de dresser un inventaire précis des talents et de l'expérience des membres du personnel. Une évaluation prudente et fidèle des employés est à la base des décisions à prendre au sujet de la formation des employés et du perfectionnement de la gestion.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

37 Les ministères et les organismes d'une part, et la Commission du service civil d'autre part se partagent l'autorité et la responsabilité en matière de formation et de perfectionnement au sein de la fonction publique. Ce partage des responsabilités est défini, dans ses grandes lignes, dans un article de la nouvelle Loi sur le service civil où l'on peut lire que la Commission doit «diriger des programmes de perfectionnement des membres du personnel et aider les ministères dans la direction de tels programmes».

38 Le besoin de programmes de formation et de perfectionnement du personnel se fait sentir depuis longtemps dans la fonction publique. Divers rapports, dans le passé, ont souligné cette lacune touchant la gestion des employés de l'État : le rapport Arthur Young, en 1919, le rapport de la Commission royale d'enquête sur les classifications administratives dans le service public, en 1946 (qui n'a découvert que de rares exemples de formation méthodique du personnel administratif) et le rapport sur l'administration du personnel dans le service public, en 1958. Dans ce dernier rapport, la commission d'enquête disait qu'à son avis, «la Commission et les ministères devraient faire plus qu'ils n'ont pu faire dans le passé en vue du perfectionne-

ment et de la formation du personnel et en vue de l'orientation en matière d'emploi».

39 Par rapport aux besoins d'une organisation aussi vaste et aussi complexe, les services de formation et de perfectionnement ont été en fait très minimes. On admet qu'il n'est pas facile d'organiser et de diriger des programmes correspondant aux besoins. C'est une tâche difficile qui a mobilisé les ressources des spécialistes les plus compétents et les plus expérimentés de la formation et du perfectionnement dans les grandes industries où, depuis de nombreuses années, des programmes d'envergure sont en vigueur.

40 Les connaissances acquises ailleurs que dans l'administration fédérale établissent clairement que l'organisation de programmes efficaces de formation et de perfectionnement exige trois conditions préalables. Premièrement, le spécialiste de la formation du personnel et le fonctionnaire supérieur doivent tous deux comprendre clairement les principes fondamentaux et les buts de la formation et du perfectionnement. Deuxièmement, la direction doit être prête à appuyer un programme fondé sur ces principes et ces buts. Finalement, on doit pouvoir compter sur des moyens financiers suffisants et sur les services d'un personnel compétent.

41 Les connaissances acquises dans le secteur industriel ont aussi démontré que le succès des programmes de formation et de perfectionnement dépend de certaines données et de certains principes de base. On en a tenu compte pour évaluer les programmes qu'entreprend présentement l'administration fédérale.

• *Distinction entre formation et perfectionnement*

La formation est l'action d'enseigner un métier à une personne afin de lui permettre d'améliorer son rendement dans un emploi particulier. Le perfectionnement est le processus grâce auquel une personne se forme,

se développe, acquiert de nouvelles connaissances, habitudes ou attitudes, et élargit ses horizons. Les cours de formation et les programmes de perfectionnement comportent donc des méthodes différentes.

- *Comment on apprend*

Pour élaborer et diriger avec succès des cours de formation et des programmes de perfectionnement, il faut savoir comment les gens apprennent. Les expériences tentées à l'aveuglette risquent d'être fort coûteuses.

- *Définir les besoins*

Les cours de formation et les programmes de perfectionnement qui ne sont pas établis en fonction de besoins connus ne sont que pure perte. Pour mettre toutes les chances de son côté, il faut donc analyser les besoins présents et futurs de main-d'œuvre, examiner dans quelle mesure les ressources actuelles répondent à ces besoins et élaborer des programmes destinés à combler les lacunes. Dans cette optique, la formation et le perfectionnement deviennent parties intégrantes de l'appareil qui permet à la direction d'atteindre ses objectifs. Ce sont par conséquent des devoirs auxquels la direction ne saurait se soustraire.

- *Simulation des conditions de travail*

C'est d'après l'amélioration du rendement de l'employé qu'on peut mesurer l'efficacité de la formation et du perfectionnement. Il est donc essentiel que les méthodes de formation et de perfectionnement se calquent autant que possible sur les conditions mêmes de travail. L'appareil utilisé dans la méthode Link pour l'entraînement des pilotes a été l'un des exemples les mieux connus de l'application de ce principe.

- *Le milieu de travail*

Enfin, il est essentiel que les cours de formation et les programmes de perfectionnement tiennent compte des réalités du milieu

de travail où la théorie doit passer dans la pratique. Si ce milieu est imperméable aux nouvelles connaissances et aux nouvelles méthodes, s'il paralyse l'initiative, étouffe l'intérêt, limite le rendement de l'employé et met un frein à l'éducation personnelle, les programmes de formation et de perfectionnement seront gaspillés. La fonction publique en fournit un exemple typique et déprimant car les programmes les plus efficaces de perfectionnement de la gestion ne peuvent donner que de maigres résultats dans les organisations qui privent les directeurs de leur fonction de gestion.

42 Si l'on en juge par les normes énoncées, par le peu d'intérêt manifesté par les hauts fonctionnaires, et par les maigres moyens financiers et le petit personnel engagés, la formation et le perfectionnement sont loin d'avoir reçu l'attention qu'ils méritent dans la fonction publique. Bien des ministères n'ont pas compris les besoins et les possibilités de formation, et souvent ceux qui les ont compris n'ont pas fait appel aux services de spécialistes de la formation qui possédaient une compétence suffisante. En somme, on n'a pas élaboré un programme ou une ligne de conduite qui s'applique à l'ensemble du service public. Les programmes de formation en vigueur tournent donc à l'éparpillement et au manque de coordination; ils s'inspirent d'idées assez confuses des objectifs visés et des moyens de les réaliser. Toutefois, la situation n'est pas entièrement mauvaise: les ministères et les organismes, ainsi que la Commission du service civil dirigent certains programmes bien conçus et administrés avec compétence.

43 De façon générale, les cours et leurs méthodes de présentation démontrent que l'on comprend peu la portée des théories acceptées en matière d'enseignement. Les techniques de formation et les programmes de perfectionnement mis au point à l'extérieur sont peu connus. Les spécialistes de la formation sont portés à parler en fonction de méthodes et de techniques autrefois à l'honneur dans l'in-

dustrie et dans les universités, mais qui ne correspondent plus aux notions et aux pratiques actuelles. Il semble que les cours de formation et les programmes de perfectionnement ne sont guère évalués en fonction des résultats qu'ils donnent.

44 Il a été constaté que dans les ministères et les sociétés où l'on se préoccupe des besoins de formation, on insiste surtout sur les besoins immédiats et moins sur les besoins futurs. Cette constatation est encore plus frappante pour les programmes de perfectionnement. En général, on admet qu'il est nécessaire de former des directeurs plus nombreux et meilleurs, mais dans les programmes élaborés pour répondre à ce besoin, on ne semble pas s'efforcer d'établir avec précision quelles sont les capacités, connaissances et attitudes spéciales requises. En comparaison des besoins qui se font sentir, les ministères semblent avoir trop peu de spécialistes de la formation, et de plus, ces derniers semblent moins qualifiés et moins compétents que leurs homologues dans l'industrie. Leur traitement et leur rang relativement bas dans l'administration y sont sans doute pour quelque chose. Il faut y voir une preuve d'incompréhension devant les besoins et les possibilités de formation et de perfectionnement plutôt qu'une indication des entraves que les méthodes relatives à l'effectif, à la classification et aux nominations posent au recrutement de spécialistes en dehors des cadres actuels.

45 Si la somme de travail et d'attention que l'on consacre à la formation et au perfectionnement dans les ministères est relativement minime, même en comparaison d'autres services concernant le personnel, il existe cependant divers cours et programmes. Quelques ministères organisent des cours destinés à former les recrues au travail du ministère et de l'administration. Les cours de formation visent souvent à remplir des besoins immédiats et peu compliqués. On en voit des exemples dans les cours de métiers, les cours d'organisation et de méthodes de bureau, les cours

d'apprentissage dans les chantiers maritimes, les cours de conduite d'automobile, les cours de premiers soins destinés aux membres d'équipes itinérantes, les cours de correspondance, de sténographie, de travail en comité, de formation de la mémoire, de lecture et d'expression orale. La Commission du service civil a offert des cours de métiers de toutes sortes, depuis les cours de dactylographie et de sténographie jusqu'aux cours destinés à former des cartographes, des mécaniciens de machines fixes et des télétypistes. Dans ces domaines, l'activité tend à diminuer à mesure que s'intensifient les programmes d'éducation des gouvernements provinciaux répondant aux mêmes besoins. La Commission organise aussi des cours complets sur les fonctions de secrétaire.

46 Les ministères et la Commission du service civil offrent par-ci par-là des cours spéciaux de formation à l'intention des chefs et des administrateurs aux niveaux inférieurs et intermédiaires. A peu près trois fois par année à Ottawa et deux fois par année dans ses bureaux régionaux, un ministère organise de tels cours à raison d'une demi-journée par semaine pendant treize semaines consécutives. Les techniques d'enseignement comprennent des cours, des exposés de cas-types, la projection de films, et des discussions. Depuis deux ans, la Commission du service civil a organisé des cours expérimentaux pour chefs immédiats qui portent sur les relations humaines, la gestion d'un bureau, la conduite du personnel et les principes de l'administration. Elle organise aussi un certain nombre de cours pour spécialistes comme les cours sur l'administration du personnel, sur la conservation des registres, ainsi que les cours destinés à ses propres fonctionnaires. Dans les bureaux régionaux, ses représentants chargés de la formation du personnel ont organisé des cours spéciaux de surveillance et de relations humaines, ainsi que des séminaires d'administration. Mais dans l'ensemble, l'administration n'a pas les rouages voulus pour permettre aux spécialistes de se familiariser avec

le travail et les fonctions de leurs homologues dans les autres ministères et organismes.

47 L'administration se tourne de plus en plus vers les services offerts ailleurs, par exemple les cours universitaires abrégés et les cycles d'études de l'*American Management Association*. De plus, les fonctionnaires qui veulent se perfectionner peuvent obtenir un congé pour fins d'études. La Commission du service civil et le conseil du Trésor sont souvent appelés à prendre des décisions concernant ce genre de congé, mais vu qu'il n'existe aucune ligne de conduite arrêtée et que l'initiative doit venir des ministères, on se sert de ce privilège de mille et une façons. En général, l'administration est portée à offrir une aide financière moindre que l'industrie et le commerce. On connaît cependant des cas d'exception où les fonctionnaires en congé pour fins d'études touchent leur plein traitement.

Perfectionnement de la gestion

48 La création de chefs dans la fonction publique a souffert du partage des responsabilités entre les ministères, les organismes et les agences de contrôle, ainsi que des problèmes posés par l'application actuelle du système d'avancement au mérite. Ces problèmes font qu'il est difficile, sinon impossible, de prévoir l'avancement et les mutations. Les ministères n'ont pas assez d'autorité à l'égard de l'administration du personnel, et pour cette raison, ils n'ont pas été portés à suivre de près la formation des nouvelles recrues. Parce qu'il n'existe pas un organisme central de gestion responsable de la coordination et de l'élaboration de la politique à suivre en ce qui touche le personnel, la fonction publique s'est trouvée trop morcelée pour qu'un programme de perfectionnement de la gestion améliore l'ensemble de l'administration. De façon générale, on ne s'est pas assez rendu compte du besoin de perfectionnement dans ce domaine. On s'est bien peu servi des moyens ordinaires d'améliorer la direction, tels que l'inventaire

permanent des chefs, l'évaluation régulière des talents et de la capacité administrative des employés, les relevés des remplaçants ou la mise au point de programmes de perfectionnement pour les administrateurs actuels et futurs.

49 En dépit de ces obstacles, on s'occupe officiellement du perfectionnement des cadres. Par exemple, on emploie «l'ascension par reclassification» pour éviter les concours d'avancement, ou encore on affecte des employés à certains postes en invoquant le fait «que nul autre, dans le ministère, n'est aussi compétent». Sur plus de 200 fonctionnaires qui ont pris part aux cours destinés aux fonctionnaires supérieurs entre 1954 et 1960, la plupart avaient été promus ainsi plutôt que selon le système établi des concours d'avancement. Dans quelques ministères où l'on s'intéresse davantage au perfectionnement du personnel dirigeant, on a essayé de mettre en vigueur un régime de rotation systématique et méthodique de sujets choisis en vue de l'amélioration des cadres. Malgré l'appui que les organismes de régie centralisée accordent en principe à de tels programmes, l'examen des effectifs et la procédure relative aux crédits financiers ont tendance à décourager la rotation du personnel qui aiderait à l'amélioration de la gestion. Les ministères intéressés ont eu recours aussi au congé pour fins d'études comme moyen de faciliter l'amélioration de la compétence technique et administrative. Quand c'était possible, ils ont mis à profit les services qui existent à l'extérieur du ministère, et où l'on dispense la formation administrative, dont le Collège de la Défense nationale et le cours pour fonctionnaires supérieurs dirigé par la Commission du service civil.

50 Depuis le début de la deuxième guerre mondiale, le programme de formation et de perfectionnement de la Commission du service civil a eu comme objectif constant l'amélioration des cadres. Au début, on s'est intéressé surtout à des programmes de

formation pratique que remplacent maintenant quelques programmes de perfectionnement, comme les cours régionaux d'administration des services du gouvernement, le cours d'agent d'administration junior, celui d'agent d'administration intermédiaire et celui de fonctionnaire supérieur où il est surtout question d'administration publique. De nos jours, le programme de perfectionnement des cadres de la Commission du service civil porte surtout sur l'enseignement à ces trois paliers.

51 Entre 1948 et 1960, 172 personnes ont pris part au cours d'agent d'administration junior. La plupart des participants étaient de jeunes agents d'administration recrutés par le Service civil à leur sortie de l'université; mais un certain nombre s'étaient hissés à ce rang après avoir occupé des postes de commis. En 1960, 145 étaient encore dans le Service civil et on en retrouvait dans presque tous les ministères et organismes. À l'heure actuelle, quelque 45 fonctionnaires par an prennent part au cours. Pendant les premières années, le programme d'instruction comportait des séances hebdomadaires d'une demi-journée; l'agent d'administration junior suivait des cours et participait à des discussions pendant toute sa première année de service. Depuis quelque temps, les participants doivent s'éloigner de leur lieu de travail pour aller suivre à plein temps un programme d'étude qui comprend deux séries de cours d'une durée totale d'environ quatre semaines.

52 Il s'agit surtout ici d'un cours d'initiation pour agents d'administration juniors que, depuis quelque temps, on appelle plutôt des agents juniors de direction. Pendant leur première année dans le service, ces agents doivent occuper l'un après l'autre divers emplois dans leur ministère. Ajoutée au cours, cette rotation leur permet de se familiariser avec la fonction publique et ses rouages administratifs. En fin d'année, la Commission se fonde sur leur rendement dans chaque emploi et sur les résultats obtenus au cours pour décider s'il y a lieu de les garder ou non dans

l'administration et s'il y a lieu de leur accorder de l'avancement.

53 Le cours d'agent d'administration intermédiaire s'adresse aux catégories intermédiaires d'administrateurs, c'est-à-dire, en gros, aux agents d'administration des classes 4 à 6. Il s'agit d'un programme d'études de deux semaines qui comporte ordinairement une série de cours et de discussions où l'on approfondit certaines questions, comme les principes d'administration et d'organisation, les techniques de communication, la vérification et le contrôle de la main-d'œuvre. Le cours se donne à Ottawa et dans quatre centres régionaux desservant les Prairies et la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec et les Maritimes. Les étudiants se réunissent d'habitude en internat, normalement dans les résidences universitaires, et on demande la participation du corps professoral. Le cours a lieu deux fois par année et groupe chaque fois environ quarante agents d'administration intermédiaires.

54 Le cours pour fonctionnaires supérieurs se tient chaque année et dure quatre semaines. Les participants sont en résidence. Le cours se donnait naguère à Kemptville (Ontario); il se donne depuis quelque temps à Arnprior. Au début, ce cours devait s'adresser aux hauts fonctionnaires jusqu'au rang de sous-ministre adjoint. Cette condition restreignait tellement le nombre des candidats qu'on a plus tard admis les agents d'administration des classes 7 et 8 ainsi que les chefs de bureaux locaux. La règle générale, qu'on n'applique pas rigoureusement, veut que les candidats soient âgés de 35 à 50 ans et qu'ils aient de bonnes chances d'obtenir encore deux promotions au moins. Environ 25 p. 100 des personnes qui suivent le cours viennent de l'extérieur de la région d'Ottawa. La Direction de la formation du personnel de la Commission du service civil fait un choix parmi les fonctionnaires recommandés; à cette fin, elle tient compte de la contribution que chacun peut apporter au cours et de ce qu'il peut en retirer.

55 Le cours est conçu pour les fonctionnaires supérieurs chargés de problèmes administratifs de gestion plutôt que de détails techniques relatifs à l'exploitation des services du ministère. Il porte en même temps sur la science politique et sur les principes d'administration et d'organisation; il consiste en des conférences, des discussions en groupes et des études de cas types. Les chargés de cours sont recrutés parmi les sous-ministres ainsi que dans le commerce, l'industrie et les universités. Depuis qu'il a commencé, environ trois cents personnes ont suivi ce cours pour fonctionnaires supérieurs.

56 Dans l'ensemble, la Commission du service civil a fait preuve de plus d'imagination et de compétence que les ministères dans l'élaboration et la direction de cours de formation et de programmes de perfectionnement. Dans tout le service public cependant, on n'a pas assez bien compris le rôle de la formation et du perfectionnement, et on n'y a pas affecté les ressources voulues. La recherche qui doit faire connaître les besoins de formation et de perfectionnement n'a pas été assez poussée; on n'a pas cherché non plus à apprécier les cours de formation et les programmes de perfectionnement d'après les résultats obtenus. On a eu tendance à trop insister sur l'aspect théorique et trop peu sur les instruments de formation encore plus efficaces que sont le travail sur place, la surveillance compétente et la rotation des employés. Un programme bien conçu et coordonné de formation des employés et de perfectionnement des cadres pour l'ensemble de la fonction publique est une nécessité pressante. Le grand effort et les dépenses qu'exige ce programme seront amplement compensés par les résultats.

PERSONNEL SCIENTIFIQUE

57 Nulle part ailleurs que dans l'administration du personnel scientifique peut-on mieux observer la division de l'administration en deux royaumes. Le Conseil national

de recherches est entièrement indépendant en ce qui a trait au programme d'administration de son personnel, tandis que certains personnels de recherche, comme ceux du ministère de l'Agriculture ou du ministère des Mines et des Relevés techniques, sont soumis à l'autorité ordinaire de la Commission du service civil. En ce qui a trait au recrutement, les différences ne sont pas aussi prononcées qu'on pourrait s'y attendre. La Commission du service civil a tendance à déléguer plus d'autorité aux ministères quand il s'agit de choisir un personnel scientifique. Ainsi, les méthodes de recrutement, de sélection et de nomination des hommes de science dans les ministères se conforment aux normes de la Commission relatives aux annonces, concours, comités de sélection et nominations; mais en fait les directeurs de ministère sont autorisés à se prononcer personnellement et presque autant que leurs homologues des organismes exempts.

58 Dans les ministères, la sélection se fait par des comités spéciaux qui travaillent en collaboration avec la Commission du service civil. Dans la plupart des organismes exempts, la sélection est confiée à des jurys ou comités permanents formés de directeurs supérieurs qui comprennent souvent des hommes de science de premier rang recrutés dans l'industrie et dans les universités. Pour des motifs de concurrence, et devant la nécessité pressante de remplir les emplois autorisés pendant qu'il est encore temps, les ministères ont tendance à avoir des normes de sélection inférieures à celles des organismes exempts où les comités permanents de sélection sont plus indépendants. En dépit de la ligne de conduite spéciale que la Commission adopte à l'égard du recrutement du personnel scientifique, les méthodes des organismes exempts semblent avoir plus de souplesse et donner à ceux-ci un avantage sur les ministères qui cherchent à employer les mêmes catégories de personnel.

59 Les groupes de recherche des ministères et des organismes exempts estiment que des

rapports étroits avec les hommes de science des universités constituent une aide précieuse à l'égard du recrutement. Ces rapports permettent de mieux se tenir au courant de la liste des candidats éventuels et offrent un moyen utile d'attirer étudiants et diplômés vers les laboratoires de recherches du gouvernement. Or, les organismes exempts recrutent des membres de leurs comités de sélection et d'avancement dans les facultés universitaires; il est ainsi plus facile pour eux d'établir et de maintenir les rapports voulus.

60 L'importance des contacts avec d'autres hommes de science ne se limite pas à leurs avantages accessoires concernant le recrutement. Ils sont un important stimulant pour la recherche scientifique. Les contacts avec des hommes de science des autres groupes de recherche de l'État peuvent être tout aussi précieux que les contacts avec des hommes de science dans l'industrie et les universités. Pourtant, les échanges d'hommes de science entre les différents groupes de recherche de l'administration fédérale sont très rares. Un des principaux obstacles, c'est évidemment la division des organismes de recherches scientifiques en deux secteurs: le premier dirigé et contrôlé par la Commission du service civil et l'autre raisonnablement autonome et indépendant. Toutefois, les échanges sont rares même entre les groupes qui relèvent de la Commission du service civil; on peut en dire autant du personnel non scientifique. Si, comme on l'a proposé ailleurs dans le présent rapport, on confie une juste part de la responsabilité en matière de gestion du personnel aux ministères et organismes, et si l'on peut compter sur l'influence unifiante d'un organisme central d'élaboration de principes et de coordination de l'administration du personnel, on devrait aussi permettre aux organismes de recherche du gouvernement de bénéficier d'une rotation mieux agencée du personnel scientifique.

61 La proportion du nombre des aides-techniciens par rapport au personnel pro-

fessionnel est un aspect important en ce qui concerne les effectifs affectés à la recherche scientifique. Dans bien des secteurs de la recherche effectuée par le gouvernement fédéral, les hommes de science professionnels n'ont pas assez de techniciens pour les aider et ils gaspillent leur temps et leurs efforts à des travaux de techniciens. Il faudrait étudier la situation afin d'établir la proportion idéale dans les différents groupes et programmes de recherche.

62 De toute évidence, la diversité des conditions et des influences auxquelles est actuellement soumis le personnel scientifique dans le service public est nuisible. L'uniformité en toutes choses n'est pas nécessaire mais, en principe, la fonction publique devrait être unifiée pour les hommes de science, tout comme pour le personnel en général. Les propositions énoncées dans le présent rapport au sujet de la gestion du personnel devraient contribuer à créer une administration raisonnablement unifiée pour les hommes de science tout en conservant à certains d'entre eux et en accordant à d'autres le degré d'indépendance, de souplesse et de responsabilité qu'on ne trouve aujourd'hui que dans les organismes exempts.

PERSONNEL FÉMININ

63 Les membres de votre Commission ont interviewé des femmes à l'emploi de l'administration depuis les tout premiers échelons jusqu'aux plus élevés, tant à l'emploi de ministères relevant de la Loi sur le service civil qu'à l'emploi d'organismes exempts et de sociétés de la Couronne. Le degré d'instruction des femmes interrogées va de la 8^e année jusqu'au doctorat. Le travail des femmes dans le service public a aussi fait l'objet de discussions avec des chefs de sexe masculin des paliers moyen et supérieur.

64 En principe, aucune distinction n'est établie entre l'homme et la femme qui demandent un emploi de fonctionnaire. L'un et

l'autre verront leurs demandes suivre la même voie, subiront les mêmes examens, auront les mêmes entrevues et jouiront des mêmes échelles de traitements. De subtiles différences, toutefois, ne manquent pas de se manifester dans la pratique. Au niveau universitaire, le recrutement des femmes est moins poussé. S'agit-il d'un poste dans un endroit reculé où les facilités de logement sont insuffisantes ou qui comporte la surveillance de travailleurs de sexe masculin, une femme à qualités, expérience et notes d'examen égales sera écartée et le poste sera accordé à un homme pour des raisons «d'aptitude», même si l'annonce de concours ne limite pas l'inscription aux hommes. De même, on a vu des femmes écartées de certains postes qui exigeaient des déplacements, ce qui semble assez difficile à admettre aujourd'hui.

65 Il n'existe pas officiellement de préférence défavorable à la femme dans les régimes de classement et de paye de la fonction publique. Dans la pratique, l'inégalité de rémunération dont souffre la femme dans le secteur privé tend à se refléter dans le service public. Par exemple, au Canada, c'est le gouvernement qui emploie le plus grand nombre d'infirmières. Au service fédéral, le maximum de la classe 3 pour une infirmière, est de \$4,200 par an. Par comparaison, l'infirmier (qui est formé sur place) peut recevoir jusqu'à \$4,500, le cuisinier d'hôpital, jusqu'à \$4,500, et le magasinier d'hôpital, jusqu'à \$5,200.

66 Les occasions de se perfectionner au sein du fonctionnarisme ont tendance à se faire moins nombreuses pour les femmes que pour les hommes de capacité analogue. Relativement peu de femmes suivent les cours de la Commission du service civil destinés à former les chefs de bureau et les surveillants.

Quelques-unes seulement ont suivi celui qui s'adresse aux fonctionnaires supérieurs. Dans chaque cas, les ministères, à qui incombe la sélection des élèves, n'ont pas été portés à choisir des femmes pour nombre de raisons, dont la difficulté de les loger.

67 Rares sont les femmes nommées à des postes de commande. Tout indique que, le moment venu de choisir le titulaire d'un tel poste, la femme qui possède les qualités et l'expérience requises n'est pas traitée sur un pied d'égalité avec l'homme. C'est le cas surtout quand la fonction comprend la surveillance d'hommes. Le résultat de tout cela, c'est que relativement peu de femmes fonctionnaires gagnent plus de \$5,000 par année et qu'une poignée seulement reçoivent au delà de \$10,000. Dans quelques ministères, des femmes ont accédé aux paliers supérieurs des classes professionnelles. Par exemple, une femme occupe un poste éminent d'astronome, une autre est architecte, une troisième, ingénieur civil.

68 En tant qu'employeur, le gouvernement s'est montré dans l'ensemble moins injuste envers les femmes que le commerce ou l'industrie. Néanmoins, il gagnerait encore à mettre davantage à contribution leurs aptitudes et leurs qualités, étant donné la grande variété des emplois qui leur conviennent. Sans trop s'aventurer, il devrait, à titre d'expérience, leur confier certains postes et leur appliquer certains principes de formation et de perfectionnement. On pourra peut-être faire cesser ainsi le gaspillage d'aptitudes et de qualités qui se prêtent bien à des emplois intermédiaires et supérieurs pour lesquels il va devenir de plus en plus difficile de trouver les compétences voulues.

6

RENDEMENT EFFICACE DE LA FONCTION PUBLIQUE

HYGIÈNE ET ABSENCES

Prévention des accidents

1 Ces dernières années, le nombre des accidents du travail chez les fonctionnaires fédéraux s'est accru, amenant des misères personnelles, des bouleversements d'horaire et de répartition de personnel et, enfin, un lourd fardeau financier au Trésor.

2 Cet aperçu de la situation, tiré du *Manuel de sécurité* que publie le ministère du Travail, indique qu'il faut intensifier le programme de prévention des accidents dans l'administration fédérale. Prévenir les accidents est une attribution normale des chefs de service, et un bon programme en ce sens est un élément indispensable à l'administration compétente de toute organisation, qu'il s'agisse de l'entreprise privée ou du gouvernement. En ce domaine pourtant, la fonction publique n'affiche que de piètres résultats et la direction ne

semble pas réellement s'appliquer à résoudre le problème.

3 La Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement, au ministère du Travail, publie chaque année un rapport complet des cas d'invalidité professionnelle survenus chez les fonctionnaires. Le rapport de 1960-1961, comme ceux des autres années, offre une triste nomenclature d'accidents. (Il n'y est pas tenu compte des forces armées, d'Air-Canada, du National-Canadien ni de la Banque du Canada). Près de 18,000 cas d'indemnisation ont été réglés durant l'année, dont un bon nombre concernaient des accidents survenus au cours des années précédentes. Ces accidents ont fait perdre 298,000 jours de travail, dont 102,000 étaient attribuables à des accidents mortels et 88,000 à des cas d'invalidité permanente*.

4 Les fonctionnaires subissent le même genre de blessures que les travailleurs de l'in-

* Ces chiffres ont été établis d'après des données de l'*American Standards Association* qui estime que chaque accident mortel ou chaque invalidité permanente et totale entraîne la perte de 6,000 journées de travail, et que chaque invalidité permanente et partielle entraîne la perte d'un nombre proportionnel de journées de travail.

dustrie. Aux fins de la sécurité, on ne saurait donc les considérer comme un groupe à part. Voici des chiffres tirés de la statistique publiée par la Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement dans son rapport de 1960-1961 ;

<i>Genre de blessure</i>	<i>Cas</i>
Meurtrissures, contusions et écorchures.....	6,990
Coupures, déchirures et perforations	3,477
Entorses, foulures et torsions.....	2,743
Blessures aux oreilles et aux yeux.....	1,520
Échaudures et brûlures.....	511
Fractures.....	510
Écrasements.....	211
 <i>Causes</i>	 <i>Cas</i>
Frappés par des objets.....	4,790
Chutes et glissements (plain-pied)....	4,158
Distensions causées par le soulèvement ou le déplacement d'objets..	1,891
Heurter des objets ou marcher dessus.....	1,696
Inhalation, absorption, asphyxie.....	1,467
Pris dans des objets ou entre des objets.....	1,091
Chutes et glissements (d'une hauteur quelconque).....	922
Morsures et piqûres.....	544
Brûlures.....	309

5 L'indemnisation des accidentés durant l'année a coûté \$1,199,377 au gouvernement. En outre, \$817,915 ont été versés pour des réclamations établies au cours des années précédentes. Le total de \$2,017,292 ne comprend pas la contribution fédérale aux frais d'indemnisation des provinces, ni les frais d'administration de la Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement, au ministère du Travail. De l'ordre de \$400,000, ces frais portent à environ \$2,500,000 la somme que les accidents dans la fonction publique du Canada ont coûtée au cours de l'année financière 1960-1961.

6 Un fonctionnaire sur treize environ a présenté au cours de l'année une réclamation à la suite d'un accident suivi d'invalidité, contre un employé sur trente-sept dans l'industrie privée en Ontario. Il suffit de com-

parer le taux des accidents des organismes du gouvernement avec les moyennes que le *National Safety Council* des États-Unis a établies à l'égard des entreprises industrielles des États-Unis et du Canada, pour constater combien fréquentes sont les pertes de temps causées par des accidents dans certains ministères. Sans compter que la façon de dresser les rapports avantage les services du gouvernement du fait que leurs chiffres ne comprennent que les cas d'indemnisation, laissant de côté ceux des employés blessés qui retournent au travail sans avoir attendu les deux à quatre jours réglementaires prévus relativement à l'indemnité. Par ailleurs, les chiffres du *National Safety Council* portent sur tous les accidents où l'employé ne peut être au travail le lendemain ou lors de sa prochaine période de service.

7 Vos commissaires ont constaté qu'il n'existe pas de programme complet de sécurité à l'intention de l'administration. Des règlements sévères sont en vigueur dans certains endroits limités, aux dépôts d'armes, par exemple, mais c'est l'exception. De façon générale, il n'y a que peu d'agents de sécurité. D'ordinaire, les préposés n'exercent leurs fonctions qu'à temps partiel et se bornent à compléter les formules de réclamation d'indemnité. Peu d'indices font croire que les cadres supérieurs accordent un appui positif et soutenu aux programmes de prévention des accidents. Pour ce qui est de l'enquête et de l'examen à faire en cas d'accidents graves, aucune méthode uniforme n'est établie.

8 La Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement est le seul organisme qui s'occupe d'élaborer un véritable programme de prévention des accidents au sein de la fonction publique. Elle emploie vingt et une personnes, dont un conseiller en matière de sécurité. En plus de dresser et de publier la statistique complète des accidents, elle rédige un excellent manuel de sécurité et quantité de bonnes brochures sur des aspects particuliers de la question. Malgré

la valeur qu'elle comporte, cette documentation ne paraît pas avoir produit grand effet.

9 Aux termes de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État, le ministre du Travail «peut favoriser et encourager les initiatives destinées à prévenir les accidents, ainsi que les programmes de sécurité, parmi les personnes employées dans le service public du Canada». La Direction de l'indemnisation des employés du gouvernement s'efforce de favoriser la prévention des accidents. Il y a eu progrès, semble-t-il, mais les choses laissent encore beaucoup à désirer. La Direction a établi, sur la foi de dossiers et de relevés, que huit ministères devraient employer en permanence des agents de sécurité chargés d'appliquer des programmes de prévention. On a tracé des directives qui couvrent toute la question, mais la Loi sur l'indemnisation n'autorise pas le ministre du Travail à exiger des ministères ou des autres organismes qu'ils prennent les moyens voulus. Le bilan des accidents et l'indifférence à l'égard de la prévention sont tels qu'une attitude plus ferme et des mesures plus énergiques s'imposent sans tarder.

Congé de maladie

10 En ce qui concerne les postes classifiés on lit dans les règlements du Service civil édictés par le gouverneur en conseil en date du 27 mars 1962:

Selon les règlements du Service civil, il peut être accordé au fonctionnaire jusqu'à 15 jours de congé de maladie par année, dont sept, dits de «congé casuel», peuvent se prendre au cours de l'année sans qu'on ait à fournir de certificat de médecin. Un certificat de médecin est exigé pour les absences d'au-delà de trois jours et pour celles d'une durée quelconque une fois épuisés les sept jours qui ne requièrent pas de certificat . . . Le congé de maladie que l'employé ne prend pas s'accumule d'année en année.

11 Ce règlement est bien accueilli. Ceux qui ont accumulé beaucoup de congés de maladie se complaisent dans la sécurité qu'ils se sont assurée. Les insouciantes sont heureux des va-

cances que permet l'abus du système. Nombre de fonctionnaires sont d'avis que la règle les protège des chefs qui pourraient refuser des congés de maladie motivés.

12 Le contrôle central s'exerce par l'entremise de la Division des certificats du Service de santé des fonctionnaires fédéraux, au ministère de la Santé publique et du Bien-être social. Cette division vérifie tous les certificats de médecin en ce qui a trait aux erreurs d'omission, à la durée de congé relative à l'invalidité, à l'application de la règle et aux questions relatives aux fonctionnaires qui sont sous observation médicale. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le service civil, la Commission du service civil examinait tous les congés de maladie payés de plus d'un mois et les non payés de plus de deux mois. Les absences prolongées faisaient l'objet de nouveaux examens de la part d'un comité formé de représentants d'un ministère, du conseil du Trésor, de la Commission et de la Division des services de santé. Le règlement permet à un employé d'emprunter à l'avance jusqu'à concurrence de 15 jours sur son crédit de congé de maladie. Selon les règlements établis en vertu de la nouvelle loi, l'autorisation de la Commission n'est requise que dans le cas des congés de maladie de plus de trois ans. La pratique selon laquelle la réserve de congés de maladie entrait en ligne de compte dans le congé de retraite a été abandonnée.

13 Aux termes de règlements distincts du conseil du Trésor, les employés exemptés de l'application de la loi (dont la plupart sont des employés rémunérés aux taux régnants) ont généralement droit d'accumuler, en congés de maladie, le huitième des heures de travail d'une semaine normale (le premier jour d'absence n'étant pas payé); s'ils reçoivent un traitement annuel, ils ont ordinairement droit aux mêmes congés de maladie que les employés du Service civil.

14 Sous le système du congé de maladie, un certificat de médecin est exigé dans le cas

des absences de plus de trois jours ou après que l'employé a pris sept jours sans certificat au cours d'une année civile. Comme il n'existe pas de relevé statistique général des congés de maladie de courte durée, on ignore combien fréquentes sont les absences de moins de trois jours dans le Service civil. Sans contrôle supérieur et sans relevé général de ces courtes absences, on ne saurait calculer le coût réel des congés de maladie dans le service public. L'expérience de l'industrie démontre cependant que les absences de courte durée peuvent coûter beaucoup plus cher que les absences plus longues, aussi bien en ce qui concerne la paye que le moral des employés et les relations entre employés et chefs.

15 La règle des congés de maladie qui est appliquée dans le service public tend à être juste envers tout le monde, ce qui équivaldrait, semble-t-il, à traiter tout le monde sur un pied d'égalité. Cette uniformité, on l'obtient en généralisant l'application du règlement et en faisant en sorte que le chef n'ait aucune influence déterminante à exercer ni le moindre souci à avoir à ce propos. Il en résulte que certains éléments du service public sont trop portés à considérer le congé de maladie comme un droit plutôt que comme une disposition qui suppose un réel besoin. C'est aller à l'encontre de ce qui se fait en dehors de l'administration et à l'encontre des leçons qu'une vaste expérience a apprises à l'industrie. Cette expérience enseigne que, en s'inspirant comme il convient de la règle établie et des besoins de chacun en particulier, un bon chef peut à la fois être juste et se préoccuper du rendement. En adoptant une ligne de conduite plus raisonnable à l'égard du congé de maladie, on devrait réaliser des économies considérables de salaire et améliorer sensiblement le moral et l'efficacité du personnel de la fonction publique.

Services de santé

16 Des services médicaux et sanitaires sont offerts aux employés par la Division du ser-

vice de santé des fonctionnaires fédéraux, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, en vertu de la loi qui décrit comme étant l'une des attributions du ministre «le progrès et la sauvegarde de la santé des fonctionnaires civils et autres employés de l'État». Plus précisément, le décret en conseil C.P. 3686 du 24 mai 1945 charge le ministère d'assurer certains services de santé, dont les suivants:

- un service consultatif et clinique pour les cas urgents de maladie,
- des conseils et des renseignements médicaux à l'intention de tous les ministères,
- de l'aide en vue d'améliorer de façon générale la santé des fonctionnaires.

17 Depuis que les unités sanitaires sont entrées en activité à Ottawa, en 1947, le principe et la ligne de conduite dont elles s'inspirent n'ont à peu près pas changé, bien que leurs installations se soient agrandies et améliorées. Ce service, on le trouve surtout dans la région Ottawa-Hull. Ailleurs, les divisions médicales de ministères, comme ceux des Affaires des anciens combattants, de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Citoyenneté et de l'Immigration, mettent à la disposition des autres ministères certains services de consultation, d'examen et d'immunisation. Dans la région de la capitale, les unités sanitaires desservent quelque 37,000 fonctionnaires, soit le quart environ des salariés à l'emploi des ministères dans l'ensemble du pays.

18 Le service comporte aujourd'hui trois grands secteurs d'activité:

- un service d'infirmières consultantes composé de vingt-quatre unités sanitaires permanentes et de quatre unités sanitaires à temps partiel réparties dans différents immeubles du gouvernement de la région d'Ottawa;
- des services consultatifs spéciaux à l'intention des ministères, concernant la santé

sous tous ses aspects, y compris l'hygiène du milieu dans les immeubles du gouvernement;

- la revue des rapports d'examens médicaux à l'appui des demandes d'emploi, de congé de maladie et de pension de retraite.

19 Ces services sont dirigés par le médecin en chef et cinq autres médecins du Centre de santé à Ottawa. Le personnel du Centre comprend un psychiatre, un psychologue, une surveillante et une surveillante adjointe aux infirmières consultantes, vingt-quatre infirmières consultantes, un technicien de laboratoire, deux radiographistes et vingt-quatre employés d'administration et de bureau. On y trouve des installations spéciales de diagnostic, dont une salle de radiographie et un laboratoire clinique. Comme il s'agit avant tout d'un service de diagnostic et de consultation, la règle est de ne jamais empiéter sur les services qu'assurent d'ordinaire les praticiens de la localité. Le traitement se limite aux soins médicaux et chirurgicaux d'urgence en cas de maladie ou de blessure peu grave; il permet de garder les employés au travail et de réduire les absences. Pour plus ample traitement ou examen, les cas sont renvoyés aux services médicaux de la localité.

20 Dans le cadre de son service consultatif de base, le Centre de santé se charge de faire subir, entre autres, des examens médicaux spéciaux préalables à l'emploi ou destinés à établir si un employé peut continuer à exercer ses fonctions. Il s'occupe de passer en revue, d'analyser et d'interpréter les rapports d'examens médicaux qui lui sont présentés à l'égard d'employés appelés à être titularisés, promus, affectés à de nouvelles fonctions ou envoyés dans des endroits isolés ou à l'étranger. Le Centre examine tous les certificats médicaux d'invalidité relatifs aux congés de maladie et à la retraite. Il publie et distribue des brochures et des affiches consacrées à l'hygiène et, sur demande des ministères, fait enquête sur les conditions de travail et sur

d'autres questions qui pourraient influencer sur la santé des employés.

21 Le psychiatre du Centre aide les ministères à régler les problèmes de santé mentale auxquels ils ont à faire face, notamment les cas d'alcoolisme. Il conseille les infirmières des unités sanitaires sur la façon de traiter elles-mêmes les cas peu compliqués. En outre, des programmes de formation à l'adresse des infirmières consultantes comportent la discussion de cas types et de problèmes d'urgence ainsi que de la technique de la consultation et de l'entrevue.

22 De son côté, le psychologue offre aux ministères un service qui fait pendant à celui du psychiatre et qui comprend les tests d'aptitude et de compétence, les conseils aux employés à propos de problèmes professionnels et personnels et l'évaluation d'employés affectés ou qu'on propose d'affecter à des postes spéciaux, à des régions isolées ou à l'étranger. Le surveillant, l'agent du personnel, l'infirmière consultante, l'employé ou le psychiatre peuvent faire la demande de ce service. Peu nombreux, le personnel du psychologue a eu fort à faire.

23 Les unités sanitaires de la région d'Ottawa sont de petites cliniques complètes par elles-mêmes qui emploient d'une à quatre infirmières selon le nombre d'employés à desservir. Elles sont réparties à travers la région, chaque immeuble qui compte 600 employés ou plus ayant la sienne. En plus de donner les premiers soins en cas de maladie et d'accident, elles offrent des programmes d'éducation sanitaire et des services de consultation. La qualité des services qu'elles rendent se voit aux nombreux appels que font les employés. Leur personnel fait preuve d'expérience, de zèle et d'enthousiasme. La surveillance dont elles sont l'objet s'exerce au moyen d'inspections et semble suffisante. De fréquentes réunions ont pour but de tenir les infirmières bien renseignées. Les unités maintiennent entre elles d'excellents contacts qui permettent aux infirmières de suivre le cas de ceux qui

posent un problème particulier et qui passent d'un immeuble ou d'un ministère à un autre. Dans certains ministères, les relations avec les chefs et les agents de personnel sont bien établies. On a publié deux brochures qui indiquent l'aide que le service peut offrir à l'employé et au chef. La fonction consultative des infirmières a pris de l'envergure dans bien des ministères où les chefs et les agents du personnel n'en exercent point de semblable.

24 En examinant les services de santé mis à la disposition des fonctionnaires, vos commissaires se sont penchés en particulier sur le problème de l'alcoolisme. En étroite collaboration avec la Fondation des recherches sur l'alcoolisme, organisme subventionné par le gouvernement de l'Ontario et qui a un bureau à Ottawa, le Service de santé des fonctionnaires fédéraux a mis au point une méthode efficace et un programme bien conçu de lutte contre l'alcoolisme. Ce programme appelle la participation active des chefs, du Centre de santé, de son psychiatre et de la Fondation. Tant que le malade se prête de bonne grâce au traitement, on n'a recours à aucune mesure disciplinaire. Toutefois, si on juge qu'une telle mesure s'impose, la Fondation ou le psychiatre la recommande.

25 L'alcoolisme dans la fonction publique pose un problème difficile, quoique ni plus grave ni plus répandu que dans l'industrie. On ne peut dire que du bien des méthodes et des programmes adoptés par le Service civil, ou de la participation de la Fondation, mais certains ministères ne collaborent pas à fond.

MORAL ET RENDEMENT

26 Le moral — c'est-à-dire l'attitude de l'employé à l'égard des objectifs d'une entreprise et la mesure dans laquelle il est disposé à aider à leur réalisation — ne pourra se maintenir à un niveau satisfaisant dans une organisation aussi vaste, aussi dispersée et aussi complexe que l'administration fédérale que si l'on ne cesse de s'en préoccuper. Les diffi-

cultés inhérentes à la création et au maintien d'un bon moral sont aggravées par les différents contrôles que subit la fonction publique, par les règlements et les façons de procéder, ainsi que par la manière dont ceux-ci déplacent la responsabilité proprement dite des endroits où elle devrait reposer.

27 Pour que le moral soit satisfaisant, il importe que les membres de chaque groupe de travail comprennent et acceptent les objectifs. Une telle compréhension doit découler soit d'une certaine forme de participation à l'établissement des objectifs, ce qui est très difficile à la plupart des échelons de la fonction publique, soit de communications efficaces, processus auquel on n'accorde guère d'attention dans la majeure partie de l'administration. Le moral dépend en outre de la façon dont l'employé envisage ses propres efforts ou la contribution de son groupe de travail en vue de la réalisation des objectifs de son ministère. Étant donné l'envergure de l'administration fédérale et l'envergure de bon nombre des éléments qui la composent, il est souvent difficile pour l'employé de saisir le rapport entre son propre travail et l'effort collectif.

28 Dans toute organisation, les objectifs sont compris bien davantage aux échelons supérieurs qu'aux échelons inférieurs, parce que c'est là qu'on a contribué à les fixer ou parce que les communications sont plus faciles parmi les petits groupes qui occupent le sommet de la hiérarchie. Le moral et le rendement tendent dès lors à être proportionnés au rang de l'employé et, en même temps, à être plus élevés dans les services extérieurs (qui sont plus petits et souvent traitent avec le public) que dans les administrations centrales. Les ministères et les organismes que leur activité met en contact direct avec le public ou l'industrie devraient trouver plus facile de faire comprendre ou accepter leurs objectifs que ceux dont les fonctions se rattachent moins nettement au service du public.

29 Les organismes centraux de contrôle, souvent considérés comme un obstacle à la réalisation des objectifs des ministères, empêchent les fonctionnaires de saisir ou d'accepter les objectifs de leur organisation. Les conflits apparents qui se multiplient entre les objectifs des ministères et les exigences de la régie, exigences appuyées par la loi comme elles le sont souvent, créent de la confusion — qui ne manque jamais d'influer défavorablement sur le moral et le rendement — quant aux véritables objectifs des services du gouvernement.

30 La fonction publique n'a pas encore entrepris d'évaluer le moral ni le rendement dans l'ensemble de ses services. Certains ministères et organismes y ont songé de temps à autre et ont fait quelques efforts en ce sens. On a sollicité l'aide de la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil, en vue d'améliorer le rendement. Cette Division, toutefois, n'a pu atteindre que le quart environ du service public au cours de ses quinze années d'existence; le plus clair de son travail a porté sur les systèmes et l'organisation. De façon générale, la mesure du travail et la création de normes n'ont été que des à-côtés. C'est dire qu'il n'existe pas de moyen sûr de mesurer le moral et le rendement sur une vaste échelle dans l'administration.

31 On a pu constater que le moral et le rendement variaient beaucoup. Le petit fonctionnaire semble assez satisfait de son sort. En temps normal, il ne travaille pas très fort parce que, croit-il, il n'est pas censé le faire. Exceptionnellement, lorsque surgit une situation d'urgence ou que, pour quelque autre raison, il se rend compte qu'on exige davantage de lui, il n'hésite pas à fournir un surcroît d'effort. Comparé à ce qui se fait dans l'entreprise privée, où l'on insiste davantage sur la production individuelle, le rendement du fonctionnaire est assez faible. Néanmoins, celui-ci ne paraît guère mériter la réputation qu'on lui a faite du parasite qui ne cherche

qu'à perpétuer la routine et à s'éviter du travail. Lorsque le rendement baisse, la responsabilité repose généralement tout autant sur le système que sur l'individu.

32 Nulle part l'idée que l'on se forme habituellement de l'employé du gouvernement n'est-elle aussi fautive que dans le cas des fonctionnaires supérieurs, hommes d'ordinaire fort compétents, souvent accablés de frustrations et coincés par le règlement. En comparaison avec leurs homologues du secteur privé, ils ne sont pas bien rémunérés. Ils travaillent aussi fort que n'importe quel directeur d'entreprise surchargé et font preuve d'autant d'initiative. Leurs connaissances des techniques de la gestion ont beau varier de façon marquée, de même que les masses de papiers et le temps qu'ils consacrent à satisfaire les organismes de contrôle, ils n'en demeurent pas moins, dans l'ensemble, des chefs productifs.

33 Ceux qui, dans le service public, se livrent à la recherche scientifique infirment de manière tout aussi saisissante l'opinion populaire. C'est par vocation, afin de se vouer pour ainsi dire à la science, qu'ils entrent dans le service public. A cause de la nature de leur travail, ils sont plus que les autres laissés à eux-mêmes et il est moins difficile, dans leur cas, de voir vers quels objectifs tendent leurs efforts et ceux de toute l'équipe de recherche dont ils font partie. Rien d'étonnant, par conséquent, à ce que dans l'ensemble, le moral et le rendement soient bons parmi les chercheurs à l'emploi de l'État.

34 Toutefois, les chercheurs connaissent certaines frustrations et ont parfois raison d'être insatisfaits de leur milieu de travail au sein de la fonction publique. Dans certains cas, un excès de surveillance dans l'administration ou dans l'exécution des travaux de recherche est de nature à miner leur moral. Cet état de choses est un peu plus fréquent dans les groupes de recherche soumis à une réglementation minutieuse des organismes de

contrôle, mais il se rencontre ailleurs aussi. La considération professionnelle dont il jouit lui-même et dont jouit l'organisme de recherche dont il fait partie influe sur le moral de l'homme de science. En général, la réputation des institutions de recherche du gouvernement fédéral, parmi les hommes de science, répond à cette attente, mais leur niveau professionnel n'est pas uniformément élevé. Bien des hommes de science estiment que le service public n'accorde pas à la recherche scientifique le rang qui lui revient; mais il s'agit là d'un reproche que des hommes de science qui sont en dehors du service public adressent souvent aux organismes où ils travaillent. On trouvera peut-être la réponse à ce grief en faisant mieux connaître au public leurs réalisations.

35 A l'autre extrémité de la hiérarchie, une véritable armée de commis, de chargés de l'entretien et d'autres employés occupent les bas échelons de l'organisation administrative. Parmi eux, on trouve plus souvent, tout comme dans le commerce ou l'industrie, des employés portés à surveiller l'horloge et à penser avant tout au traitement et aux autres avantages. Ils ne comprennent ni n'acceptent clairement les objectifs communs, et ne sont pas habituellement poussés autant qu'à l'extérieur du service public à donner leur plein rendement. En revanche, dans certains petits services extérieurs où il existe un contact quotidien avec le public, on semble fortement enclin à penser au client et à vouloir le bien servir.

36 Il est de plus en plus nécessaire, dans le service public, que chefs et directeurs se rendent compte et se soucient du moral et du rendement de leurs employés, tant comme personnes que comme équipes de travail. Les normes de rendement sont importantes, mais ne fournissent pas à elles seules toute la réponse au problème. Des employeurs, ici et là à l'extérieur du service public, ont commencé de mettre à l'essai certaines techniques permettant d'évaluer le moral et les attitudes

des employés comme moyen d'orienter une gestion efficace. Il y aurait lieu d'en faire autant dans l'administration. Toutefois, on n'a pas encore assez perfectionné les techniques d'analyse quantitative pour permettre de les substituer à la clairvoyance et à la compréhension d'un chef intelligent. Des chefs compétents et bien formés, munis de l'autorité voulue et inspirés par la compréhension et par une ligne de conduite déterminée peuvent apporter la plus importante contribution individuelle au relèvement du moral et du rendement dans la fonction publique.

37 Aux États-Unis et dans certains autres pays, la science sociale entreprend actuellement des programmes importants de recherche sur les facteurs qui influent sur le rendement. Au Canada, par contre, on n'a pas fait grand-chose dans ce domaine en comparaison des programmes de recherches physique et biologique du gouvernement. Pour les hauts fonctionnaires, il serait tellement importants de connaître les facteurs qui influent sur le moral et le rendement des employés, que tout autorise l'administration à entreprendre ses propres études. La responsabilité des travaux de recherche de longue haleine dans ce domaine devrait être confiée à la Division du personnel du conseil du Trésor que l'on propose d'établir dans le présent rapport.

VOIES DE COMMUNICATION INTERNE

38 Dans le service public, le grand nombre et l'éparpillement géographique des fonctionnaires compliquent le problème des communications avec les employés. La Commission du service civil et les ministères savent bien qu'un système officiel de communication avec les employés est nécessaire. Les communications relatives à l'administration sont soigneusement canalisées par l'entremise de la hiérarchie établie et reconnue. La Commission et plusieurs ministères importants ont même des divisions dont l'unique fonction est de transmettre les directives concernant l'administration. L'uniformité dans l'applica-

tion des lignes de conduite et la mise en œuvre des méthodes font presque l'objet d'un culte; à tel point qu'on élabore des règlements pour presque toutes les circonstances sans oublier, bien sûr, les questions administratives intéressant le personnel. Les efforts en vue d'assurer l'uniformité n'aboutissent toutefois qu'à un simulacre de communications efficaces entre les employés. De fait, ces efforts tendent à isoler des groupes d'employés et à décourager les projets de communications pour l'ensemble du service. Ils peuvent aussi donner aux communications une allure rigide et guidée par des méthodes et des règles qui font qu'on hésite à s'écarter des normes établies. Entre autres résultats, ils donnent aux communications un caractère impersonnel.

39 Un indice important de l'insuffisance des rapports est la quasi-absence (sauf dans une certaine mesure, aux plus hauts paliers) du sentiment de l'existence d'un objectif commun embrassant toute la fonction publique. Il existe une tendance généralisée chez les fonctionnaires à concentrer leur attention sur leurs fonctions particulières à l'intérieur de leur service, sans tenir compte des besoins des autres ministères. Les efforts que l'on fait pour se disputer un personnel insuffisant ou pour se défaire, avec autant d'acharnement, de subalternes gênants en sont des exemples. Nulle part ailleurs n'apparaît avec autant d'évidence cette absence d'un objectif commun que dans les rapports entre les organismes de régie et les ministères. Ces rapports ne dénotent que trop souvent toute une série de marchandages entre deux partis ayant des objectifs et des principes différents!

40 La Commission du service civil, dans son rôle d'organisme central de contrôle, communique souvent directement avec l'employé au sujet, entre autres, d'examens, d'affectations et d'appels. Quand elle le fait, elle met complètement de côté le chef, ce qui est une pratique déplorable. Dans un domaine, celui de la classification, elle s'efforce de passer par l'administration du ministère, mais cette

façon tout à fait régulière de procéder ne produit pas de bons effets, parce qu'on n'a pas mis les fonctionnaires supérieurs du service suffisamment au courant de la complexité des méthodes de classification. Par conséquent, des employés qui trouvent à redire à la reclassement de leur situation ne peuvent obtenir de réponses complètes et pertinentes, et les chefs, au lieu d'essayer de leur fournir des explications, rejettent toute la responsabilité sur la Commission.

41 Les programmes des rapports avec les employés à l'intérieur des ministères tendent à se fragmenter et ne se rattachent aucunement à un plan bien agencé de rapports qui serait conçu pour l'ensemble de la fonction publique. S'il existe des programmes d'initiation, la tendance est de ne s'occuper que de l'emploi dans le ministère sans faire aucun effort pour donner un aperçu général sur le travail et l'organisation de tout le service public. Des programmes appropriés d'orientation pourraient rendre d'inappréciables services, tant au point de vue immédiat qu'au point de vue général. Dans tous les ministères, les nouveaux employés devraient profiter de tels programmes au moyen d'entrevues d'initiation avec les chefs ou les agents du personnel, de réunions de groupes, ou de quelque autre façon appropriée.

42 Dans les relations normales entre employés et chefs, l'appréciation périodique de l'employé en vue d'évaluer son rendement, de rectifier son traitement et d'estimer la formation et le perfectionnement qui s'imposent, devrait fournir une précieuse occasion d'établir des rapports avec le personnel. On n'en tire pas parti dans le service public. Le rendement de l'individu compte aussi peu dans la rectification automatique du traitement que l'opinion du chef à ce sujet. L'avancement de l'employé dépendra vraisemblablement autant de son initiative personnelle que de celle de son supérieur. Le perfectionnement méthodique de la gestion est très rare.

43 S'il existe de sérieuses lacunes dans les ministères pour ce qui est des programmes et des méthodes concernant les rapports avec les employés, on peut formuler les mêmes critiques à l'endroit de beaucoup d'organisations de l'extérieur. On constate, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur de la fonction publique, de l'indifférence à l'égard des rapports avec l'employé et de l'ignorance à l'égard des méthodes auxquelles on pourrait recourir pour y remédier. Reste qu'il y a une différence fondamentale. Dans la plupart des grandes organisations commerciales, souvent à cause de la pression exercée par les syndicats ouvriers, il existe un programme bien au point de rapports avec l'employé; enfin, on donne à de semblables programmes la coordination et la direction centrales nécessaires. Il faudrait combler cette lacune dans la fonction publique.

GRIEFS ET APPELS

44 Le Conseil national mixte, qui groupe des représentants de la direction des ministères et des associations de fonctionnaires, est un élément de gestion du personnel appelé à fournir une voie de communication très utile avec le personnel. A l'heure actuelle, on ne semble guère se préoccuper de communiquer officiellement aux fonctionnaires les résultats des pourparlers du Conseil, pas même dans les ministères qui comptent un représentant de leur direction parmi les membres du Conseil.

45 L'examen des griefs à l'aide d'une méthode bien établie facilite la surveillance, rehausse le moral et la productivité et favorise les bons rapports avec l'employé. Partout dans la fonction publique, on a négligé ce domaine, et là où on a fait preuve de beaucoup de sagesse, les droits d'appel et la procédure ont malheureusement compliqué les choses.

46 La nouvelle Loi sur le service civil mentionne pour la première fois le mot «grief».

Elle autorise la Commission du service civil à prescrire par des règlements la procédure relative aux griefs. Il ne faut donc pas s'étonner que peu de services aient établi une procédure de ce genre. Ne disposant d'aucun critère leur permettant de distinguer entre griefs individuels et collectifs, entre questions de fonds, questions d'interprétation et simples «rusespérences», les ministères et même certains de leurs services ont été portés à traiter les griefs selon leur propre manière de voir et selon les circonstances. Des employés, qui étaient convaincus d'avoir un grief et influencés par le rôle que joue la Commission du service civil en appel, se sont souvent adressés directement à un de ses hauts fonctionnaires.

47 Dans certains ministères, un mécanisme officieux s'est établi pour le règlement des griefs. Une plainte formulée de vive voix suffit à le faire démarrer; suit une enquête à laquelle participent les chefs, et peut-être même une enquête devant un comité permanent ou spécial des griefs. Les représentants des associations du personnel peuvent y participer. Enfin, si la question n'est pas réglée, l'association des employés peut conférer directement avec le sous-ministre. Certains ministères ont fixé six étapes ou plus. Peu en ont moins de quatre. On précise ordinairement la période de temps qui doit s'écouler entre les étapes. Dans un petit nombre de ministères, des conseils conjoints régionaux ou ministériels s'occupent des griefs formulés de vive voix. Si l'employé ou l'association du personnel n'est pas satisfait, la direction centrale est priée d'intervenir au moyen d'une requête formulée par écrit. Lorsqu'aucun rouage précis n'existe, ce qui est le cas dans la plupart des ministères, on constate une certaine uniformité de procédure au bureau central, mais non dans les services régionaux.

48 Dans les ministères où les services régionaux ont une procédure pour le règlement des griefs, on finit souvent par agir officieusement lorsque l'affaire atteint la haute direction. Là où une procédure a été établie, la

direction et les associations de personnel se sont efforcées de la simplifier et de mettre au point une jurisprudence des «griefs». Les manuels relatifs au personnel traitent le sujet dans le détail et insistent sur l'importance d'une initiation à la façon d'entendre les griefs. Dans ces ministères, on voit dans un grief une occasion offerte à la direction d'envisager d'une manière positive les problèmes individuels et d'y apporter une juste solution.

49 D'ordinaire, les manuels de l'employé disent implicitement ou explicitement qu'il importe de prévenir le «refoulement» des griefs. Pour atténuer l'hésitation due à la crainte de ressentiment ou de représailles de la part des chefs, le manuel du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales dit: «...une plainte formulée de bonne foi par un employé ne doit pas porter atteinte à la considération que lui accorde son chef ou à sa loyauté envers le ministère... tout employé peut formuler une plainte, pourvu qu'il se conforme à la procédure appropriée, sans crainte d'intervention, de coercition, de discrimination ou de représailles». Dans la même veine, le manuel du ministère de la Défense nationale «juge important l'examen expéditif des griefs de ses employés civils par des fonctionnaires compétents et, chaque fois que la chose est possible, la solution au niveau régional des griefs fondés.»

50 Même dans les ministères où il existe une procédure pour le règlement des griefs, le droit d'appel à la Commission du service civil pose un problème important. Il y a peu ou pas d'uniformité dans la procédure ou la «jurisprudence» pour le règlement du grief pouvant donner lieu à un appel qui sera réglé au niveau de la Commission, et pour le règlement de tout autre grief qui ne doit pas se faire au-dessus du niveau du sous-ministre.

51 La Loi sur le service civil prévoit l'appel dans un grand nombre de cas, dont la plupart seraient réglés dans le secteur privé au moyen de la procédure normale des griefs. Les

fonctionnaires peuvent en appeler auprès de la Commission du service civil lorsqu'ils n'ont pas été choisis pour un avancement ou un transfert, même lorsqu'il y a eu concours. Ils peuvent en appeler de la décision de leur sous-ministre lorsqu'il recommande leur rétrogradation ou leur suspension pour inconduite ou incompétence; ils le peuvent même lorsqu'une enquête a convaincu le sous-ministre qu'ils doivent être congédiés. Ils peuvent aussi en appeler de la décision d'un sous-ministre qui refuse une augmentation régulière de traitement.

52 Dans la plupart de ces cas, l'expression «appel» n'est pas très juste. En effet, le sous-ministre n'agit qu'à titre d'agent de la Commission, et l'affaire est plutôt une enquête administrative. Ce n'est que dans le cas d'un appel portant sur les résultats d'un examen d'avancement de la Commission qu'il y a véritablement appel d'une décision de la Commission. Rien d'étonnant, donc, que la procédure relative aux appels ait toutes les apparences d'un procès intenté au sous-ministre et au ministère. Pour réfuter les allégations de l'appelant, le ministère doit généralement soumettre par écrit une justification de la décision prise ou proposée. Les dispositions de la nouvelle loi vont jusqu'à permettre à l'appelant de recourir aux services des associations du personnel ou d'un avocat.

53 La Commission, lorsqu'un appel est porté devant elle, doit d'abord s'assurer que les motifs d'appel sont suffisants et que l'appelant s'est conformé aux règles de procédure. Sous cette réserve—et on interprète généralement de façon très large ce qui constitue des motifs suffisants—la Division des appels doit entrer en scène et la Commission se conforme presque invariablement aux recommandations du Comité d'appel. Bien que les appels soient nombreux, les réussites ne le sont pas, ce qui porte à croire que les règles actuelles ne réussissent pas à limiter le nombre des appels futiles.

54 Le régime actuel d'appel comporte un grand nombre de désavantages. Les délais sont notoires et souvent font sérieusement obstacle au bon fonctionnement du ministère. La menace des appels et les retards qu'ils entraînent font hésiter les administrateurs, ce qui a des conséquences funestes sur la bonne gestion. Sous réserve d'une procédure convenable pour le règlement des griefs, il semble presque certain que le besoin d'un examen judiciaire et officiel de ce genre se limiterait à un domaine très restreint.

AU SERVICE DU PUBLIC

55 Un nombre important de fonctionnaires servent le public directement, soit dans l'exercice quotidien de leurs fonctions, soit lorsque surgit occasionnellement un problème particulier. Souvent, le public se montre peu satisfait du service reçu. Les plaintes comprennent des allégations de manque de politesse, d'incompétence, de nonchalance; on se plaint aussi de la lenteur exaspérante du travail.

56 Les fonctionnaires qui viennent en contact direct avec le public dans le cours de leurs occupations appartiennent pour la majorité aux échelons inférieurs. Ce sont notamment les facteurs, les préposés aux guichets, les sténographes, les douaniers et les fonctionnaires de l'Immigration, les garçons d'ascenseur, les gardiens, les péagers et autres. Il en est ainsi dans le secteur privé. Cependant, au contraire de l'administration, la plupart des sociétés privées se disputent la clientèle. Quand il veut acheter un dentifrice, de l'essence, ou se faire donner une indéfrisable, le client choisit son fournisseur. Il n'en est pas de même lorsque le citoyen doit remplir une déclaration des douanes, encaisser des prestations de chômage ou poster un colis. Si la fonction publique veut bien servir le public, elle doit choisir ses employés avec soin, et s'assurer de leur formation et de leur initiation.

57 Les méthodes de sélection dans la fonction publique n'indiquent guère qu'on attache

beaucoup d'importance aux aptitudes spéciales requises de ceux qui auront affaire au public. En fait, au moment de la sélection, on ne s'intéresse guère aux dispositions personnelles telles que patience, tact, diplomatie, et aptitude à traiter avec les gens tant que l'employé n'a pas rempli ses fonctions durant quelque temps. On n'a établi aucune méthode d'entrevue ou de vérification des références pour ce qui est de la personnalité et de la vivacité d'esprit. Il ne suffit pas d'envoyer le n° 65 figurant sur une liste d'admissibilité et d'espérer qu'il fera l'affaire. Lorsque le favoritisme entre en jeu à la nomination ou que l'on doit tenir compte de l'ancienneté, les difficultés se multiplient.

58 Le fonctionnaire que le travail met en contact avec le public joue un rôle important dans les relations extérieures du gouvernement. Toutefois, il reçoit rarement la formation voulue. En général, la seule expérience du travail, ne fera pas acquérir l'habileté requise ou les dispositions les plus appropriées. Il y a des exceptions. Le service des postes donne à ceux qui sollicitent les emplois de préposés aux guichets un certain programme de formation. Il tend principalement à les familiariser avec les formules, la vérification des timbres et autres fonctions, mais il traite aussi de relations extérieures, au moyen d'un film notamment. Dans les petits bureaux qui ne disposent d'aucun service de relations extérieures, il appartient au maître de poste de juger de l'importance de cette question et d'agir en conséquence. Les candidats qui restent longtemps sur la liste d'admissibilité avant qu'un transfert ne survienne, ne reçoivent aucun cours complémentaire ou de rappel.

59 Aux douanes, il n'y a rien qui équivaille même à ce petit cours de formation pratique. La Commission du service civil désigne les douaniers et la formation se prend en cours d'emploi, sous la direction d'un chef. Si celui-ci n'insiste pas sur l'importance des relations humaines, les douaniers risquent de manquer

de courtoisie et de mal s'acquitter des problèmes qui surgissent. La situation n'est guère meilleure dans la Division de l'immigration du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. A la perception des impôts, il se pose des problèmes particuliers qu'un manque apparent d'attention aux comptoirs peut aggraver. L'ennui, le dépit et la mauvaise surveillance sont le plus souvent les causes de l'indifférence et du manque d'intérêt que l'on rencontre parfois chez ces fonctionnaires. A la Gendarmerie royale, on insiste sur la qualité des relations extérieures et on y apporte une attention spéciale dans le cours de formation des recrues, dans le cours de formation avancée et dans celui du *Canadian Police College*. Les détachements de la Gendarmerie, petits et grands, manifestent ce souci des relations extérieures: on s'efforce d'apporter aux demandes d'aide et de conseil une attention prompte et courtoise.

60 La formation devrait être telle qu'on puisse répondre promptement aux questions usuelles que pose le public. La courtoisie de-

vrait être de rigueur, y compris cette forme la plus élémentaire de politesse qui est la rapidité du service. La correspondance fait partie des relations avec le public. Une réponse rapide, polie et complète est de la plus haute importance. Les Postes, par exemple, répondent comme il se doit aux plaintes écrites, mais il n'en est pas toujours ainsi dans les autres ministères.

61 L'image qu'on se fait d'un ministère dépend dans une large mesure du succès des rapports de ses employés avec le public. Des relations publiques qui laissent à désirer nuisent au recrutement, au moral du personnel et, par voie de conséquence, à son rendement. La Gendarmerie royale constate que, sans la collaboration du public, la prévention du crime et le dépiage des criminels seraient presque impossibles. L'indifférence ou l'hostilité du public poseraient de graves problèmes à ce corps de police. La collaboration du public est à peine moins importante au travail de beaucoup d'autres ministères.

7

RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE: COMPARAISONS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

COMPARAISON DES NIVEAUX DE RÉMUNÉRATION RÉGIME, PRATIQUES, NORMES

1 On a comparé les traitements de la fonction publique avec ceux de l'extérieur au moyen d'une étude détaillée des niveaux des salaires et de leur structure dans la fonction publique, des données relatives à l'emploi à l'extérieur tirées des enquêtes du Bureau d'étude des traitements du ministère du Travail et publiées par le Bureau fédéral de la statistique, des enquêtes privées sur les traitements, des rapports et documents inédits, des enquêtes de la Commission royale et des résultats des entrevues. La plupart des comparaisons se fondent sur les traitements payés en septembre 1960 et les comparaisons citées dans le présent rapport se rapportent presque entièrement aux traitements des emplois classifiés en vertu de la Loi sur le service civil. Plus loin dans le rapport, on trouvera des observations au sujet des salaires afférents aux emplois à taux régnants, aux emplois dans les sociétés de la Couronne et à d'autres emplois exemptés.

2 Établir des comparaisons pertinentes n'a pas été tâche facile, à cause de la complexité des méthodes de classification de l'administration, qui compte 887 groupes et 1,827 catégories. Dans certains domaines, on disposait de peu d'informations statistiques précises permettant d'établir des comparaisons; un exemple serait les taux de traitements versés au personnel administratif et exécutif.

Emplois de bureau (commis, secrétaire et occupations connexes)

3 Les salaires offerts pour la plupart des emplois de bureau au niveau du recrutement sont pour le moins comparables à ceux de l'extérieur.

4 Les comparaisons relatives aux situations de bureau au niveau supérieur sont moins sûres, principalement à cause de la plus grande difficulté rencontrée dans l'évaluation des fonctions remplies. Cependant, les renseignements disponibles indiquent que les traitements dans l'administration sont inférieurs à ceux du secteur industriel pour ce qui est des emplois de bureau les plus élevés.

5 Une forte proportion des fonctionnaires des emplois de bureau travaille à Ottawa et dans quinze zones métropolitaines. Parce que les salaires de l'administration se comparent favorablement, dans l'ensemble, à ceux de l'industrie dans ces villes, les autres fonctionnaires travaillant dans des centres moins importants, sont favorisés par rapport à la moyenne locale généralement moins élevée. Cette prime est compensée en partie par la qualité du personnel que l'administration réussit à y recruter.

Emplois de service et d'entretien

6 Les salaires payés par l'administration aux spécialistes, aux hommes de métier, aux emplois de service et autres connexes se comparent moins favorablement à ceux de l'industrie privée. Le barème national dans la fonction publique est inférieur aux taux moyens de l'endroit dans les grands centres, alors que dans les petits centres il équivaut à ceux de l'endroit ou il leur est supérieur. (Nota—Plus de 60 p. 100 des employés de ces catégories travaillent dans des centres dont la population n'atteint pas 100,000, en comparaison de seulement un quart environ des employés de bureau.)

7 Bien que les salaires versés par l'administration pour certaines occupations de service (par exemple, le service de nettoyage) soient nettement inférieurs à ceux de l'industrie privée, ils sont conformes à ceux des organisations de service et des institutions publiques qui sont normalement les employeurs importants dans ce genre d'occupations.

Emplois aux postes, à la douane et à l'immigration

8 Un grand nombre d'emplois dans ce groupe important (plus de 20 p. 100 de tous les employés relevant de la Loi sur le service civil) n'ont pas d'homologues directs dans l'industrie.

9 Les comparaisons indirectes du Bureau d'étude des traitements (par exemple, facteur comparé avec chauffeur-livreur ou releveur de compteurs d'électricité; agent des douanes et de l'accise avec agent de police) portent à croire que les taux du Service civil pour les emplois modestes se rapprochent de ceux de l'extérieur.

10 Bien que des comparaisons indirectes de ce genre portent à croire que les traitements pour les emplois supérieurs de cette nature (par exemple, les catégories supérieures de douaniers) sont inférieurs à ceux de l'extérieur, plusieurs facteurs sont à l'avantage de l'administration. Par exemple, dans certains centres, la police travaille plus de 40 heures par semaine, limite normale dans la fonction publique; douaniers et fonctionnaires à l'Immigration se recrutent et travaillent souvent dans de petits centres où le revenu moyen est relativement bas.

11 Plus de 40 p. 100 de ceux qui remplissent des fonctions particulières aux services de la poste, de la douane et de l'immigration habitent des centres dont la population est inférieure à 100,000. En conséquence, même si les traitements correspondant à ces emplois nuisent quelque peu au recrutement et à la conservation du personnel dans les zones plus importantes où les traitements sont plus élevés, la majorité de ceux-ci équivaut ou est même supérieure aux taux pratiqués dans les petits centres.

Emplois techniques (semi-professionnels)

12 A cause du caractère «fourre-tout» des classes et des catégories dans lesquelles entrent un grand nombre d'employés techniques, les données permettant de comparer les salaires sont maigres. Par exemple, la classe des agents techniques, réservée à l'origine aux occupations semi-professionnelles de nature technique, englobe aujourd'hui une grande variété d'occupations, y compris des emplois d'un caractère professionnel et des emplois

de bureau, dont beaucoup ne semblent pas avoir été classés judicieusement. Il faudrait reclasser ces groupes de façon appropriée et réorganiser comme il faut les classes techniques, parce que les besoins futurs d'agents techniques seront considérables.

Emplois professionnels

13 Les traitements des professionnels subissent moins de variations régionales que les salaires des employés de bureau et des préposés à l'entretien ou au service. Le marché devient de plus en plus national et les traitements tendent à s'équilibrer.

14 Quant aux ingénieurs et, à un moindre degré, aux géologues, scientifiques, économistes et statisticiens, la vive concurrence de l'industrie tend à fixer les niveaux de traitement. Dans ces domaines, le gouvernement fédéral est un employeur important; il a dû voir à ce que les traitements dans la fonction publique puissent soutenir la concurrence, afin de pouvoir recruter et retenir les employés qu'il lui faut.

15 En dehors de l'administration, les institutions, qui ont toujours pratiqué un niveau de rémunération peu élevé, emploient un fort groupe d'employés professionnels, dont les bibliothécaires, les travailleurs sociaux et les diététistes. Le gouvernement tend ici à donner l'exemple au point de vue du traitement, en partie pour ne pas manquer d'un personnel dont il a besoin et, aussi, afin de maintenir l'équilibre qui s'impose entre les traitements de ces spécialistes et ceux des autres professionnels de la fonction publique.

16 Dans le cas d'un troisième groupe de professionnels, la demande extérieure n'existe pas ou est si faible que le marché se trouve dominé par le gouvernement fédéral. Certains agronomes entrent dans ce groupe. Les traitements de ces fonctionnaires spécialisés ont tendance à être en retard sur ceux des autres emplois de la fonction publique, tendance qui

se manifeste moins dans les traitements initiaux que dans la lenteur relative des augmentations de traitement en cours d'emploi.

17, PROFESSIONS EN FORTE DEMANDE. A l'égard de ces professions, les traitements de la fonction publique aux stades du recrutement équivalent ou sont légèrement supérieurs à ceux de l'industrie privée. On obtient ainsi un nombre suffisant de recrues mais, contrairement à l'industrie, il manque la souplesse de traitement qui permet d'attirer les recrues de talent exceptionnel. Dans la fonction publique, la majorité des professionnels s'élève au «niveau normal» (ordinairement la classe 3), mais beaucoup pourront y rester toute leur carrière. C'est à ce palier que les traitements du gouvernement se comparent le moins favorablement à la moyenne de l'industrie, présentant d'ordinaire un recul de 3 à 6 p. 100 par rapport au secteur privé pour la plupart des occupations. L'avancement au niveau de surveillant et aux niveaux supérieurs dans les catégories professionnelles, où les taux sont à peu près ceux de la moyenne industrielle, n'est que pour le petit nombre. Le régime n'a pas la souplesse qu'il faudrait pour retenir les professionnels qui se classent au-dessus de la moyenne. Aux niveaux les plus élevés, les traitements du gouvernement ne permettent pas de tenir tête à la concurrence (par exemple, ceux des ingénieurs et des économistes); le Service civil éprouve ainsi de la difficulté à garder ses professionnels les plus compétents.

18 La concurrence provenant des autres paliers de gouvernement (la tendance dans les municipalités est d'accorder à ces groupes professionnels des traitements plus élevés), des universités et de l'industrie privée, tend à restreindre le champ de recrutement pour le gouvernement fédéral dans le cas des meilleurs candidats. De plus, les fonctionnaires professionnels aux paliers supérieurs peuvent solliciter un emploi administratif afin d'obtenir un meilleur traitement, ce qui contribue encore à priver les groupes profession-

nels de leurs meilleurs hommes. Autre point intéressant: dans la fonction publique, la proportion d'ingénieurs qui accèdent au niveau le plus élevé (ingénieur, classe 7) est moins forte que dans l'industrie. Vingt et un ingénieurs seulement, soit 1.8 p. 100 du nombre total des ingénieurs du Service civil dans les classes 1 à 7 inclusivement, se situent au palier de la classe 7, ce qui se compare à 2.4 p. 100 dans l'industrie, selon le Bureau d'étude des traitements, ou à 3.7 p. 100, selon l'Association des ingénieurs.

19 En résumé, les fonctionnaires exerçant ces professions reçoivent, au début ou au niveau du recrutement, des émoluments égaux ou légèrement supérieurs à la moyenne de l'industrie, mais à mesure qu'ils s'élèvent dans le fonctionnarisme, ils tendent à se laisser devancer par leurs homologues de l'industrie.

20 **PROFESSIONS MOINS EN DEMANDE.** Au niveau du recrutement, les traitements que le Service civil attribue à ces professions sont parfois bien supérieurs à ceux qu'on attribue ailleurs à un grand nombre d'occupations professionnelles (par exemple, ceux des travailleurs sociaux). Par contre, lorsque ces professionnels atteignent le niveau «moyen» ou les niveaux de surveillance, leur rémunération est très inférieure à celle qui est versée ailleurs, même si la formation universitaire et les qualités requises sont analogues. Le gouvernement a pris quelque initiative en vue de relever les taux de ces catégories, mais il ne peut dépasser certaines limites sans nuire à la situation de certaines institutions publiques qui sont obligées de soutenir la concurrence fédérale dans le recrutement de leur personnel. D'autre part, les effectifs compétents dans cette sphère peuvent à la longue se restreindre si la rémunération et les perspectives de carrière ne peuvent raisonnablement se comparer à celles des professions plus recherchées.

21 **PROFESSIONS PEU EN DEMANDE.** Le traitement à partir du niveau d'engagement

jusqu'au niveau normal est le même que celui des fonctions professionnelles les plus en demande.

22 Bien que les échelles de traitements se comparent favorablement, la plupart des fonctionnaires dans ces champs d'activité n'atteignent pas la limite correspondant à leurs capacités aussi rapidement que leurs collègues dans les professions plus en demande. Par exemple, les courbes de maturité (traitement moyen selon le nombre d'années depuis l'obtention d'un grade de bachelier) montrent que les agents forestiers et les chargés de recherches (agriculture) gagnent moins dans la fonction publique que leurs collègues du génie.

23 Il importe que le revenu moyen dans ces professions se compare favorablement avec celui des professions les plus en demande afin que le gouvernement puisse toujours recruter un personnel dont une partie importante est souvent indispensable à la productivité de la nation.

Emplois administratifs

24 Les comparaisons dans ce domaine sont sujettes à certaines réserves, parce que la formule actuelle de classification ne permet pas un choix facile de situations clefs pour fins de comparaison et parce que les données fournies par les enquêtes conduites à l'extérieur sont limitées. Jusqu'au niveau de \$12,500 par année, les traitements des fonctionnaires affectés à des emplois administratifs semblent conformes à ceux de l'industrie. La compression marquée des échelles de traitements au delà de \$12,500 ne permet pas de douter que la plupart des fonctions administratives supérieures sont beaucoup moins rémunérées dans le secteur public que dans l'industrie.

25 La statistique de l'impôt sur le revenu, pour l'année fiscale 1958, permet de constater les différences qui existent entre les traitements des fonctionnaires supérieurs et les sa-

lares versés à leurs homologues dans l'industrie privée:

Groupe de salariés	Groupes de salariés en pourcentage du nombre total d'employés	
	Fonctionnaires fédéraux sujets à l'impôt	Employés des entreprises commerciales sujets à l'impôt
(\$000)	%	%
10-14.9.....	0.7	1.2
15-19.9.....	0.1	0.4
20-24.9.....	0.03	0.1
25+.....	0.02	0.2
Total—Plus de \$10,000.....	<u>0.85%</u>	<u>1.9%</u>

Remarques d'ordre général

26 Dans l'ensemble, les échelles de salaires pour les postes inférieurs de l'administration sont égales ou même supérieures à celles des emplois correspondants dans l'industrie privée. Les échelles de salaires pour les emplois supérieurs à ces niveaux accusent certaines différences, surtout dans les hauts postes administratifs ou professionnels où le gouvernement est nettement désavantagé, au point de vue financier, par rapport à l'industrie privée.

- En général, le traitement de début pour chaque catégorie d'emplois de la fonction publique est à la hauteur de la concurrence du secteur privé et il en est de même jusqu'au niveau moyen. Cependant, dans bien des secteurs, les échelles de salaire du service public tendent à se laisser distancer par celles de l'industrie au-dessus de ce niveau.
- Au cours de la dernière décennie, les relèvements de salaire des fonctionnaires ont été comparables à ceux du secteur privé,

mais ils ont été apportés avec un décalage de deux ans environ.

- D'autre part, entre 1939 et 1951, les relèvements de salaire des fonctionnaires ont été moindres que ceux des employés du secteur privé. Deux éléments importants ont joué en l'occurrence: a) le statut économique et social de l'ouvrier s'étant amélioré au cours de cette période, celui des fonctionnaires, groupe à prédominance de «collets blancs», devait inévitablement subir une baisse proportionnelle; b) au début de la guerre, les emplois de la fonction publique étaient proportionnellement bien rémunérés, les salaires n'ayant pas été réduits autant que ceux du secteur privé durant la crise économique. Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie qu'il a fallu accorder des relèvements comparables à ceux du secteur privé pour maintenir la parité avec le marché de l'extérieur.
- Les employeurs de l'extérieur ont des programmes de rémunération plus souples et de meilleures méthodes d'administration des salaires que la fonction publique: ils sont donc mieux placés qu'elle pour attirer et conserver à leur service les employés de compétence supérieure.
- La fonction publique applique pour chaque emploi une échelle de salaires uniforme dans tout le pays, tandis que les salaires versés par l'industrie privée accusent des différences considérables selon les diverses régions, notamment pour ce qui est des emplois de bureau et des autres emplois modestes. En raison de cette uniformité suivie à l'échelon national, nombreux sont les fonctionnaires (le nombre proportionnel varie d'un groupe à l'autre) qui sont mieux rémunérés que leurs homologues du secteur privé dans telle ou telle localité. C'est l'inverse dans le cas de quelques catégories de fonctionnaires employés dans les localités où les salaires sont élevés. Dépourvu de la souplesse requise pour adapter les traitements aux niveaux des

salaires qui ont cours dans les diverses régions, le service public applique souvent des échelles de salaires supérieures à ces niveaux dans certains centres, inférieures dans certains autres.

- En conséquence, d'une part, du plafonnement assez rigide imposé au niveau supérieur (en fonction, peut-être, du niveau de traitement des ministres) et, d'autre part, des relèvements de salaire aux paliers inférieurs, commandés par la concurrence au recrutement, l'écart entre le traitement des hauts fonctionnaires et celui des fonctionnaires des échelons moyens ou inférieurs s'est gravement rétréci. Dans le secteur privé, cet écart s'est au contraire amplifié, ce qui accentue le problème.
- Les traitements de la fonction publique ont tendance à être plus stables que les salaires de l'industrie privée. Cependant, les salaires du secteur privé se sont stabilisés de plus en plus ces dernières années, ce qui a pour effet d'éliminer peu à peu un attrait que possédait autrefois la fonction publique.
- Bien que les traitements des hauts postes administratifs soient habituellement plus élevés dans les sociétés de la Couronne, il y a peu de différence entre les traitements des fonctionnaires et ceux de leurs homologues des sociétés de la Couronne. Établissant leurs échelles de traitements et administrant les salaires avec plus d'élasticité, les organismes exemptés bénéficient de certains avantages pour ce qui est d'obtenir et de conserver les employés particulièrement doués.
- Les employés à taux régnants étant rémunérés en fonction des taux en cours dans les localités où ils travaillent, alors que les fonctionnaires sont rémunérés à des taux uniformes pour tout le pays, il y a parfois des différences entre les traitements versés à des fonctionnaires qui font le même genre de travail dans une région donnée.

AVANTAGES SOCIAUX: COMPARAISONS AVEC L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PRIVÉ

27 D'une façon générale, les régimes de prévoyance en vigueur dans la fonction publique sont plus favorables aux employés que ceux de la plupart des industries privées. Toutefois, il convient de ne pas oublier deux choses. Tout d'abord, le secteur privé de l'économie, au cours des deux dernières décennies, a rétréci l'écart qui existait auparavant. En second lieu, certains employeurs importants offrent maintenant un régime de prévoyance qui vaut presque celui du service du gouvernement, et quelques-uns offrent même des avantages plus attrayants que la fonction publique.

28 Le régime des pensions constitue le principal attrait des programmes de la fonction publique. En réalité, le plan de pension de retraite du service public est libéral au point de faire obstacle aux changements qu'il serait souhaitable d'apporter à l'ensemble des avantages prévus. L'importance qu'on accorde aux pensions est si exagérée qu'il convient de se demander si le programme global des avantages est approprié aux besoins de certains groupes d'employés, les jeunes fonctionnaires ayant des personnes à charge, par exemple.

29 Les avantages que la fonction publique offre à ses employés sont plus intéressants que ceux de l'industrie privée sous deux autres aspects importants. En général, on jouit au service du gouvernement d'une plus grande sécurité d'emploi. Toutefois, en ce qui concerne les techniciens, les professionnels et les autres groupes plutôt rares de main-d'œuvre, cet avantage a de beaucoup diminué, car l'industrie en est venue à offrir à ces groupes d'employés un degré comparable de sécurité. Dans l'ensemble, le service du gouvernement accorde aussi avec plus de libéralité le droit aux divers genres de congés qu'on ne le fait habituellement dans le secteur privé. En ce qui a trait aux autres avantages et aux conditions de travail, la fonction publique et l'in-

industrie privée en sont à peu près au même point.

30 Abstraction faite de certaines différences entre le Service civil et les divers groupes exemptés, les avantages offerts aux fonctionnaires sont les mêmes à tous les paliers. Dans le secteur privé de l'économie, on constate, la plupart du temps, des différences considérables entre les avantages inhérents aux postes supérieurs et ceux dont jouissent les autres employés. En conséquence, l'ensemble des avantages accordés aux ouvriers et aux employés de bureau dans la fonction publique a tendance à être plus libéral que celui dont bénéficient les groupes correspondants dans l'industrie. Par contre, les avantages accordés aux fonctionnaires supérieurs dans les domaines professionnel et administratif n'égalent pas ceux que l'industrie offre à des employés de même niveau.

31 Si les importants programmes d'avantages offerts aux employés du gouvernement sont tellement supérieurs à ceux du secteur privé, c'est qu'on n'a pas, semble-t-il, une idée d'ensemble de la rémunération totale (traitements, plus avantages offerts aux employés) qui puisse orienter la mise au point d'un programme d'avantages destiné à la fonction publique. Sans doute est-ce aussi parce qu'on n'évalue pas comme il le faudrait les frais occasionnés par ces programmes, et qu'on néglige de tenir compte d'une évaluation de ce genre quand on arrête des lignes de conduite intéressant les avantages accordés aux employés.

32 Les programmes d'avantages offerts aux employés du gouvernement sont si compliqués que nombre de fonctionnaires et de candidats éventuels n'en reconnaissent pas la valeur. On ne dispose d'aucun moyen efficace pour faire connaître aux fonctionnaires le caractère et la valeur de ces avantages.

*Le passage suivant se fonde sur les résultats d'une enquête sur les avantages sociaux qu'a menée le Bureau d'étude des traitements, ainsi que sur d'autres données, dont certaines sont inédites. En ce qui concerne la fonction publique, les avantages décrits tiennent compte du nouveau règlement édicté en vertu de la Loi sur le service civil, telle que modifiée en 1961.

*Le Service civil et l'industrie**

33 RÈGLEMENTS RÉGISSANT LES CONGÉS :

a) *Congés statutaires.* Les fonctionnaires jouissent de dix congés statutaires, ce qui constitue un avantage comparativement aux employés de l'industrie qui n'ont, pour la plupart, que huit ou neuf congés statutaires.

b) *Congés annuels (vacances).* L'administration accorde trois semaines de congé (quinze jours ouvrables) dès la première année d'emploi, ce qui diffère de la pratique adoptée dans l'industrie, où la durée des vacances est proportionnée à la durée du service (une ou deux semaines après une année de service, trois semaines entre cinq et quinze années de service, et, dans quelques cas seulement, quatre semaines après vingt ou vingt-cinq ans de service). Le fonctionnaire bénéficie de vacances plus longues pendant les premières années qu'il passe au service du gouvernement mais l'ensemble des congés qu'on lui accorde pendant toute la durée de sa carrière correspond maintenant à ce que l'on donne dans l'industrie.

On vient d'accorder aux fonctionnaires qui comptent vingt ou vingt-cinq années de service une semaine de vacances supplémentaire, ce qui remplace le congé d'ancienneté de vingt-cinq jours ouvrables que prenait d'un trait le fonctionnaire qui avait accompli vingt ans de service.

c) *Congés de maladie.* Dans la fonction publique, les congés de maladie s'accumulent au même rythme que les congés annuels, soit à raison d'un jour et quart par mois (quinze jours ouvrables par année), mais ils commencent dès le premier mois, et non au septième mois comme les congés annuels. Les crédits de congé de maladie peuvent être reportés d'une année à l'autre et accumulés indéfiniment.

Dans l'industrie, la protection contre la perte de salaire pour cause de maladie prend la forme de congés de maladie payés, de plans d'indemnités de maladie ou, pour certains employés de bureau, d'une combinaison d'indemnités et de congés de maladie payés. Les fonctionnaires ont des conditions meilleures que la plupart des employés de bureau de l'industrie et meilleures que la plupart des ouvriers du secteur privé qui sont protégés par des plans d'indemnités de maladie.

La majorité des employés de bureau du secteur privé sont protégés par des plans de congés de maladie, mais le plan des fonctionnaires se caractérise par plusieurs éléments qui le rendent nettement plus avantageux que la formule générale. La reconnaissance formelle de droits, l'absence de délai et l'accumulation illimitée des congés de maladie en font un régime incontestablement plus généreux. Ces avantages sont moins manifestes sur de courtes périodes de service, étant donné que l'industrie accorde couramment, à titre non officiel, de courts congés de maladie. Le versement du plein traitement en cas de maladie dépasse ce qui est accordé à un grand nombre d'employés de bureau dans l'industrie; ces derniers ne touchent qu'une partie de leur traitement pour un pourcentage donné des jours d'absence. Dans l'industrie, les plans dont bénéficient les ouvriers prévoient généralement des jours d'attente suivis du versement de cinquante à soixante-quinze p. 100 du salaire; les périodes d'absence rémunérées sont considérablement plus courtes que le maximum des congés de maladies que les fonctionnaires sont en mesure d'accumuler. Là aussi, les fonctionnaires bénéficient de conditions beaucoup plus favorables.

d) *Congé de retraite.* Quand les fonctionnaires quittent le Service civil pour une raison autre que le renvoi et la démission, ils peuvent obtenir un congé de retraite, pourvu qu'ils aient été employés depuis au moins quatre ans. La durée du congé de retraite est d'une semaine pour chaque année de travail, jusqu'à concurrence de 26 semaines. Les em-

ployés qui prennent leur retraite peuvent demander une gratification plutôt qu'un congé. Cette gratification est égale à la différence entre le taux de traitement hebdomadaire lors de la retraite et le montant de la pension payé pour le nombre de semaines de congé de retraite auxquelles ils ont droit. Les employés qui démissionnent après quatre ans de service peuvent recevoir une gratification dont le montant s'élève à la moitié du traitement hebdomadaire pour chaque année de service, jusqu'à concurrence d'un montant équivalant à treize semaines de traitement.

Ces dispositions relatives au congé de retraite dépassent de beaucoup ce qui est accordé normalement dans le secteur privé. L'octroi officiel d'une indemnité de départ ou d'un congé de retraite comportant le versement du traitement pendant une période qui va jusqu'à six mois se retrouve très rarement dans l'industrie, quoique pareils régimes tendent à se répandre.

Le congé de retraite que le Service civil accorde aux employés qui prennent leur retraite en raison de leur âge ou de leur mauvais état de santé n'a pour ainsi dire aucune contrepartie dans les indemnités de départ versées dans l'industrie.

e) *Congé d'ancienneté.* Certains fonctionnaires qui avaient déjà acquis le droit au congé d'ancienneté avant que ne soit édicté le nouveau règlement pourront encore prendre leur vingt-cinq jours, mais ce genre de congé disparaîtra à mesure que les ayants droit prendront le congé en question ou leur retraite. Le congé d'ancienneté est rarement accordé dans l'industrie, qui tend de plus en plus à accorder des vacances allant progressivement jusqu'à quatre semaines après l'accomplissement d'une période donnée de service (généralement vingt ou vingt-cinq ans). Si on le considère comme partie intégrante du régime de vacances, le congé d'ancienneté a pour effet d'avantager tant soit peu les fonctionnaires ayant à leur actif une longue période de service. Si on le considère comme un témoignage de reconnaissance de longues

années d'emploi, plutôt que comme partie intégrante du régime de vacances, le congé d'ancienneté est un net avantage pour les fonctionnaires. Dans l'industrie, le petit nombre d'employés qui ont droit à un congé d'ancienneté comparable, accordé en vertu d'un plan officiel, ne l'ont habituellement qu'à l'expiration de vingt-cinq ans de service.

f) *Congé spécial (pour raisons personnelles)*. Ainsi que son nom l'indique, ce congé est accordé pour raisons spéciales, telles que décès ou maladie d'un proche parent, quarantaine, mariage et raisons semblables. Les fonctionnaires accumulent des congés spéciaux à raison d'un demi-jour par mois d'emploi ininterrompu. Les jours de congé spécial qui n'ont pas été pris peuvent être reportés d'une année à l'autre jusqu'à concurrence de vingt-cinq jours. En général, les congés spéciaux ne peuvent être que de courte durée, lors même que l'employé en aurait accumulé le maximum. Un congé payé, qui n'est pas imputé sur les crédits de congé spécial, est accordé au fonctionnaire devant comparaître en justice en qualité de membre du jury ou de témoin.

Il est difficile de faire la comparaison entre les fonctionnaires et les employés de bureau de l'industrie au point de vue des congés spéciaux accordés pour raisons personnelles. Dans l'industrie, il est rare que des congés spéciaux soient accordés conformément à un plan officiel et que les employés puissent en accumuler. Les employés de bureau de l'industrie peuvent souvent prendre congé pour des raisons personnelles, que ces congés soient prévus de façon officielle ou non, mais cette pratique est très peu appliquée pour les ouvriers du secteur privé.

Dans le secteur privé, les employés de bureau et les ouvriers obtiennent généralement un congé lors d'un décès dans la famille ou pour exercer les fonctions de juré. Ce congé, qu'il soit prévu officiellement ou non, est payé à la majorité des employés de bureau, mais généralement pas aux ouvriers. Un congé payé, souvent non officiel, est accordé pour

le mariage à la majorité des employés de bureau dans l'industrie, ce qui est rarement le cas pour les ouvriers.

g) *Congé d'études*. Le nouveau règlement a abandonné le congé d'études prévu dans l'ancien. Sous l'ancien régime un congé d'études pouvait être accordé à certains fonctionnaires lorsqu'il était possible d'assurer de façon satisfaisante l'exécution de leur travail durant leur absence. Fréquemment le congé d'études n'était pas payé. Dans certains cas, toutefois, l'employé obtenait un congé payé pour suivre un cours de courte durée qui lui aurait permis d'augmenter son rendement dans le service. Un congé à demi-solde pouvait être accordé à un employé diplômé afin de lui permettre de se perfectionner dans un domaine utile pour son ministère. Toutes les demandes de congé d'études devaient être recommandées par le sous-ministre intéressé et revues par la Commission du service civil.

Le secteur privé n'a pas, d'une façon générale, de pratique bien déterminée en matière de congés d'études, mais dans l'ensemble, le service public paraît plus généreux.

h) *Congé d'accident du travail*. Les fonctionnaires blessés au cours de leur travail sans qu'il y ait eu faute ou négligence de leur part peuvent, sur présentation d'un certificat médical satisfaisant, bénéficier d'un congé payé qui ne diminuera pas les congés de maladie qu'ils auraient accumulés. Le congé d'accident du travail a pour effet d'assurer aux fonctionnaires classifiés le plein traitement au lieu des pourcentages prévus par les lois provinciales sur l'indemnisation des accidentés du travail. Ces dispositions sont plus larges que celles qui sont généralement appliquées dans l'industrie.

L'indemnité de traitement médical versée à l'employé, et la pension ou autre paiement faits aux personnes à sa charge au moment de son décès sont fixés par les dispositions de la Loi sur l'indemnisation des accidentés du travail en vigueur dans la province de son emploi habituel.

i) *Congé de grossesse.* Les conditions prévues pour l'octroi du congé de grossesse dans l'industrie et la réadmissibilité de l'employée à son emploi sont comparables à la pratique suivie dans la fonction publique. Environ la moitié des employeurs de l'industrie accordent des congés de maternité non payés, souvent à titre officieux.

34 ASSURANCE

a) *Prestations supplémentaires de décès (assurance-vie collective).* Les prestations supplémentaires de décès prévues dans la Loi sur la pension du service public peuvent parfaitement être assimilées aux plans d'assurance-vie collective courants dans l'industrie. La loi prévoit des prestations de décès proportionnelles aux traitements jusqu'à concurrence de \$5,000. Les employés paient mensuellement 10 cents par tranche de \$250 du montant assuré. Dès que l'employé atteint soixante ans, les prestations baissent de 10 p. 100 chaque année, et à l'âge de soixante-dix ans (sauf s'il est toujours à l'emploi du gouvernement) il n'est plus assuré (sauf dans certains cas où le fonctionnaire conserve une assurance de base de \$500).

Cette assurance-vie collective des fonctionnaires correspond à ce qui se fait dans l'industrie; mais tandis que dans l'industrie la cotisation de l'employeur est normalement de 50 p. 100 au moins, la participation du gouvernement est beaucoup plus faible. Le secteur privé offre nombre de formules diverses visant à accorder le maximum de protection à chaque assuré, mais bon nombre d'employés de bureau adhèrent à des plans les assurant pour au moins l'équivalent de leur traitement annuel. Dans l'industrie, beaucoup de plans d'assurance-vie collective s'étendent aux employés retraités et couvrent les cas d'invalidité totale et permanente. De façon générale, les prestations supplémentaires de décès des fonctionnaires sont moins avantageuses que les prestations équivalentes des plans d'assurance-vie collective de l'industrie.

Tout examen des prestations supplémentaires de décès offertes aux fonctionnaires doit cependant tenir compte des dispositions de la Loi sur la pension du service civil touchant des survivants. La veuve de l'employé protégé par la loi et décédé avant ou après avoir pris sa retraite touche la moitié de la pension à laquelle celui-ci avait droit au moment de son décès. De plus, le montant versé à la veuve s'accroît selon le nombre des enfants à charge, jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la pension à laquelle l'employé avait droit lors de son décès. Les prestations aux survivants sont également versées aux orphelins. Ces dispositions sont beaucoup plus larges que tout ce qui est généralement offert aux employés en dehors du service public.

b) *Assurance-hospitalisation.* La situation des fonctionnaires est la même que celle de la grande majorité des employés de l'industrie qui sont tenus de verser des cotisations aux plans provinciaux de base d'assurance-hospitalisation. Les fonctionnaires sont moins bien partagés que la moitié environ des employés de l'industrie, qui sont protégés par des plans complémentaires d'assurance-hospitalisation où l'employeur paie au moins la moitié des primes.

c) *Assurance chirurgicale-médicale collective.* La situation des fonctionnaires est comparable à celle de la grande majorité des employés de l'industrie pouvant adhérer à des plans d'assurance chirurgicale-médicale collective qui englobent également les personnes à leur charge. En vertu de ces plans, l'employeur verse au moins la moitié des primes. Les modalités du plan du service public concernant les frais médicaux majeurs sont comparables à celles des plans qu'on trouve généralement dans l'industrie.

35 PLAN DE PENSION. Le plan de pension de l'administration est bien plus avantageux que les plans que l'on retrouve dans l'industrie. Sans doute, presque tous les employés de la grande et moyenne industrie sont protégés

par des plans de pension, mais la Loi sur la pension du service civil présente plusieurs avantages :

- La participation est automatique, alors que dans bien des plans du secteur privé, l'admissibilité dépend de l'âge ou de la durée du service.
- Les cotisations ne sont plus exigées après trente-cinq ans de service, alors que dans la plupart des plans de l'industrie, les cotisations sont exigées jusqu'à la retraite.
- La pension fournit à 2 p. 100 du traitement par année de service alors que la formule est moins généreuse dans la majorité des plans de l'industrie. Dans le plan du service public, on prend comme base de calcul la moyenne du traitement que l'employé a touché durant ses six meilleures années d'emploi, ce qui donne une pension bien supérieure à celle qui résulterait du même pourcentage appliqué au traitement moyen qu'il a touché durant toute sa carrière. Dans l'industrie, les pensions sont très rarement calculées d'après le traitement moyen des années les mieux rémunérées. La période de base fixée par la Loi sur la pension du service public a été abaissée récemment des «dix meilleures années» aux «six meilleures années»; le régime de pension s'en est trouvé sensiblement amélioré et les charges du gouvernement à ce titre, sensiblement accrues.
- Les paiements faits aux survivants en vertu du plan du service public sont sensiblement plus généreux que ceux de la grande majorité des plans du secteur privé. A la mort de son mari, la veuve reçoit la moitié de la pension de son mari, plus 10 p. 100 par enfant, jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la pension. La pension ne lui est plus versée si elle se remarie; elle y a droit de nouveau si elle redevient veuve.
- Les modalités du plan du service public concernant le versement immédiat de la pension en cas d'invalidité sont sensible-

ment plus larges que celles de la plupart des plans du secteur privé, quel que soit l'âge de l'intéressé.

- Après cinq années d'emploi, les droits à la pension sont pleinement acquis et ils sont reconnus sous forme de pension différée.

36 La cotisation de l'employé au fonds de pension du service public ($6\frac{1}{2}$ p. 100 du traitement pour les hommes et 5 p. 100 pour les femmes) est sensiblement plus élevée que la cotisation aux plans du secteur privé où la plus fréquente est de 5 p. 100. Ce désavantage est compensé du fait que les cotisations ne sont plus exigibles après trente-cinq ans de participation au fonds de pension. Pour l'employeur, le gouvernement, ce plan de pension est extrêmement coûteux. Le coût et les aspects actuariels du régime font l'objet d'un examen dans un autre rapport soumis par vos commissaires.

37 CONDITIONS DE TRAVAIL ET AUTRES AVANTAGES

a) *Journée de travail.* Au Service civil, la semaine normale de travail des employés de bureau et des catégories administratives, professionnelles et techniques est de cinq jours ou de $37\frac{1}{2}$ heures par semaine. Dans les ministères qui ont à leur emploi un personnel de service et d'entretien, les employés de bureau travaillent également 5 jours ou $37\frac{1}{2}$ heures. Les préposés au service et à l'entretien, le personnel hospitalier et les employés d'exploitation des services des postes, des douanes et de l'immigration ont la semaine de cinq jours, soit de 40 heures. Un nombre restreint d'employés—pompiers et gardiens de phare—travaillent plus de 40 heures par semaine. Il peut être exigé de certains employés des douanes, de l'immigration et d'autres services des heures de travail qui ne correspondent pas à la semaine de cinq jours ou de 40 heures.

La semaine de travail au Service civil correspond à celle qui est généralement en vigueur dans le commerce et l'industrie. Par

exemple, dans l'industrie de fabrication du pays, 70 p. 100 des employés de bureau travaillent 37½ heures par semaine et 70 p. 100 des ouvriers d'usine, 40 heures par semaine.

b) *Rétribution des heures supplémentaires.* Le Service civil a l'habitude de payer les heures supplémentaires des employés de bureau par l'octroi de congés équivalant aux heures ainsi accomplies, contrairement à ce qui se fait dans l'industrie où la majorité des employés de bureau touchent, pour leurs heures supplémentaires, une rémunération en espèces au taux normal ou à un taux moitié plus élevé. D'autre part, les heures supplémentaires des employés d'exécution du Service civil leur sont payées de la même façon que dans l'industrie.

Le Service civil n'accorde pas d'allocation de repas. Les fonctionnaires tenus de faire des heures supplémentaires ne reçoivent pas d'allocations de déplacement. De telles allocations sont fréquemment accordées dans le secteur privé.

c) *Repos payé (collations).* Il est difficile de dire exactement ce qu'il en est à ce propos, car le Service civil n'a pas de règle formelle, de sorte que la pratique varie d'un ministère à l'autre et même d'un service à l'autre au sein d'un même ministère. Néanmoins, l'octroi non officiel de périodes de repos payées (collations) aux fonctionnaires semble assez comparable à la pratique dont bénéficie environ la moitié des employés de bureau dans l'industrie. Les périodes de repos payées dont bénéficient les ouvriers de l'industrie sont davantage réglementées.

Dans certains secteurs du Service civil, les fonctionnaires vont habituellement à la cafétéria pour la collation. Cette habitude prête à des abus et est difficile à réglementer, tant dans le service public que dans l'industrie. Nombre de grandes administrations préférèrent de plus en plus que le café soit apporté sur dessertes roulantes au bureau même de l'employé. L'adoption de cette pratique par les bureaux du gouvernement éviterait bien des pertes de temps.

d) *Assurance-chômage.* Les fonctionnaires de l'État appartenant à des classes dont le traitement annuel excède \$5,460 ne participent pas à la Caisse d'assurance-chômage. Après deux années de service, un employé peut cesser d'y participer si le ministère certifie qu'il sera vraisemblablement employé pendant une période indéfinie.

e) *Indemnisation des travailleurs.* Les lois provinciales qui régissent le versement d'indemnités à des personnes qui sont tuées ou blessées ou qui contractent une maladie professionnelle pendant l'exercice de leurs fonctions ne s'appliquent pas aux fonctionnaires fédéraux. Toutefois, la Loi concernant l'indemnisation des employés de l'État assure une indemnisation analogue à l'échelle prévue par la Loi sur l'indemnisation des accidents du travail de la province dans laquelle la personne est ordinairement employée.

f) *Suppléments de traitement: travail de nuit.* En règle générale, on ne paie pas de sur-salaire pour le travail de nuit dans la fonction publique. Cette règle, cependant, comporte deux exceptions. Les employés du ministère des Postes qui appartiennent à des équipes travaillant soit le soir, soit la nuit reçoivent un supplément de 15 c. l'heure pour le travail de nuit. Un certain nombre d'employés du Département des impressions et de la papeterie publiques qui travaillent avec du personnel rémunéré aux taux régnants des métiers de l'imprimerie touchent également un supplément de salaire s'ils travaillent régulièrement la nuit. Ce supplément est de 32 cents l'heure, montant égal à la différence établie pour les imprimeurs rémunérés aux taux régnants.

g) *Traitement d'encouragement.* Dans la fonction publique, la catégorie de première sténodactylo représente une forme de salaire d'encouragement dans le domaine de la sténodactylographie. Les sténographes, les dactylographes et les copistes (surtout dans les centres de sténographie) touchent une prime

à taux unique lorsqu'elles atteignent et maintiennent, pendant une période de temps fixée, des normes de productivité établies à l'égard des trois classes de premières sténodactylographes. Ces normes sont établies en fonction d'un régime de comptage des lignes.

h) *Indemnités.* Dans un certain nombre de cas, on verse au fonctionnaire classifié une indemnité en rapport avec les fonctions que comporte son emploi pour un travail accompli hors du cadre de ses fonctions normales. A ce titre, l'indemnité fait partie du barème de traitement et n'est pas considérée comme un avantage social.

Des indemnités de différentes sortes sont versées à des employés pour les indemniser des inconvénients d'ordre social et économique que comporte la vie dans des centres isolés. Le personnel des services extérieurs envoyé outre-mer a droit à des indemnités spéciales dont la plus importante est l'indemnité de logement et de représentation qui varie selon le grade, l'état civil et le poste. Les fonctionnaires d'administration envoyés outre-mer ne touchent pas d'indemnités de représentation et il y a eu du mécontentement au sujet de la disparité de traitement entre les deux groupes.

i) *Avantages divers et conditions de travail.* Il y a dans la fonction publique un certain nombre d'avantages divers, et des conditions de travail qui s'appliquent d'une façon moins générale que la plupart de ceux qui viennent d'être énumérés.

- Indemnité pour accident d'avion.
- Congé pour formation extérieure (séances d'études, de discussions, etc.), entraînement des forces de réserve, entraînement de défense passive et assistance à des congrès professionnels ou scientifiques.
- Indemnités versées dans des circonstances spéciales pour acquitter des frais de transport excessifs encourus pour se rendre au travail.

- Service complet de santé dispensé aux fonctionnaires fédéraux à Ottawa. Un certain nombre de sociétés privées accordent toutefois des examens médicaux périodiques plus complets que ceux fournis par ce service de santé.
- Fourniture de l'uniforme à l'employé s'il est nécessaire ou souhaitable de l'identifier par ce moyen dans l'accomplissement de son travail (ex. le ministère des Postes, les Douanes et l'Immigration).
- Appartenance à des associations quand elle s'impose pour permettre à l'employé de s'acquitter de ses fonctions ou lorsqu'il y va de l'intérêt du ministère d'être représenté dans une association.
- Une certaine subvention des services alimentaires dans les cafétérias des édifices du gouvernement et dans d'autres sortes de restaurants — sans qu'elle atteigne toutefois la même importance que dans quelques grands établissements financiers et commerciaux.
- Frais de voyage. Ils sont bien plus restreints et fouillés, et exigent bien plus de paperasserie que dans le secteur privé.

j) *Situation désavantageuse de certains hauts fonctionnaires du point de vue des avantages sociaux.* Il n'y a aucune différence entre les avantages offerts aux fonctionnaires administratifs et professionnels des catégories supérieures et ceux accordés à tous les autres fonctionnaires. Par contre, bien des sociétés privées accordent des avantages supplémentaires et plus généreux à leur personnel de direction. Par conséquent, les programmes des avantages accordés aux hauts fonctionnaires soutiennent mal la comparaison, dans plusieurs domaines importants, avec ceux accordés au personnel de direction de bien des sociétés.

Dans le secteur privé, le personnel de direction a souvent droit à une protection d'assurance-vie d'un montant égal à deux ou trois fois celui des émoluments; les allocations pour frais encourus et les indemnités en rem-

boursement de tels frais sont moins restreintes. Les dirigeants dans l'industrie bénéficient aussi très souvent de certains avantages dont ne peuvent nullement jouir les hauts fonctionnaires du gouvernement. Entre autres :

- Examens médicaux périodiques.
- Boni, propriété d'actions et programmes d'épargne.
- Compensation après déduction fiscale, comme par exemple les programmes différés de retraite ou de participation aux bénéfices.
- Grande diversité d'avantages spéciaux en assurance qui ont pris la forme de suppléments à l'indemnisation accordée au personnel de direction.
- Revenants-bons qui, du point de vue fiscal, ne sont pas considérés comme étant du revenu.
- Possibilités de tirer un revenu d'autres domaines d'activité.

*Fonction publique et organismes exemptés—
Comparaison des avantages sociaux.*

38 Certains plans de prévoyance du Service civil s'appliquent aussi à la plupart des sociétés de la Couronne et autres organismes exemptés. D'autres programmes d'avantages de la fonction publique ne s'appliquent pas, du moins pas officiellement, aux employés des organismes exemptés. La Loi sur la pension du service civil (y compris le programme de prestations en cas de décès), le programme d'assurance des frais médicaux et chirurgicaux pour les membres de la fonction publique et la Loi sur l'indemnisation des employés du gouvernement sont des programmes officiels d'avantages qui s'appliquent à un certain nombre d'organismes publics, de commissions et de sociétés, ainsi qu'à la fonction publique. En pratique sont exclus d'ordinaire de cette protection les employés de sociétés industrielles appartenant à l'État, comme la *Polymer Corporation Limited*, les chemins de fer Nationaux du Canada et Air-Canada. On

trouvera ci-dessous quelques-uns des principaux organismes qui se trouvent exclus de la protection que procurent les programmes mentionnés plus haut :

Principaux organismes exclus de l'application de la Loi sur la pension du service public

La Société centrale d'hypothèques et de logement
Eldorado Mining and Refining Limited
 La Banque du Canada
 Radio-Canada
Polymer Corporation Limited
 Les chemins de fer Nationaux du Canada
 Air-Canada

Principaux organismes exclus du programme de prestation en cas de décès

Canadian Arsenals Limited
 Radio-Canada
 Société canadienne des communications transmarines
Cornwall International Bridge Co., Ltd.
 Corporation de disposition des biens de la Couronne
Defence Construction (1951) Limited
Eldorado Mining and Refining Limited
Eldorado Aviation Limited
Northern Transportation Company Limited
Polymer Corporation Limited
 L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Principaux organismes exclus du programme d'assurance-groupe pour frais médicaux et chirurgicaux

La Société centrale d'hypothèques et de logement
Eldorado Mining and Refining Limited
 L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Atomic Energy of Canada Limited
 La Banque du Canada
Canadian Arsenals Limited
 Radio-Canada
Polymer Corporation Limited
 Les chemins de fer Nationaux du Canada
 Air-Canada

Principaux organismes exclus de l'application de la Loi concernant l'indemnisation des employés de l'État

La Banque du Canada
 Air-Canada
 Les chemins de fer Nationaux du Canada
 (NOTA: La *Polymer* est assujettie à la loi.)

39 Plusieurs organismes mentionnés ci-dessus, qui ne sont pas officiellement visés par les plans précités, en appliquent néanmoins les dispositions principales. Dans d'autres domaines des avantages, nombre d'organismes, de commissions et de sociétés de la Couronne suivent de près la pratique établie dans le Service civil. Tout comme dans le cas des traitements, les organismes exemptés sont surtout avantagés parce qu'ils peuvent adapter librement avantages et conditions aux exigences du marché ou à des situations et besoins spéciaux.

Avantages accordés aux employés à taux régnants

40 Les employés à taux régnants sont un peu défavorisés par rapport aux fonctionnaires au point de vue des avantages sociaux. Toutefois, ils sont aussi bien sinon mieux traités que les ouvriers du secteur privé.

41 Les différences principales entre les avantages accordés aux fonctionnaires et ceux accordés aux employés à taux régnants sont les suivants :

Congés. Les congés annuels accordés aux employés à taux régnants augmentent progressivement, passant de cinq jours pour ceux qui comptent moins de deux années de service, à dix jours pour ceux qui comptent de deux à quatorze ans de service, et à quinze jours pour ceux qui peuvent faire état de quinze ans de service et plus. Les fonctionnaires ont trois semaines (15 jours ouvrables) de congé à partir de la première année complète de service.

Neuf jours fériés payés sont accordés aux employés à taux régnants et dix aux fonctionnaires.

Les employés à taux régnants peuvent accumuler $7\frac{1}{2}$ jours de congé de maladie par année et les fonctionnaires 15. D'après le règlement général s'appliquant aux premiers, le premier jour de maladie n'est pas payé alors que le plan du Service civil ne fixe pas de délai.

Le sous-ministre peut accorder des congés spéciaux pour des raisons déterminées d'ordre personnel, mais les employés à taux régnants, contrairement aux fonctionnaires, ne peuvent accumuler de congés spéciaux.

Les employés à taux régnants n'ont pas droit au congé d'ancienneté, au congé de retraite, ni à la gratification tenant lieu du congé de retraite. De même, aucune modalité ne prévoit l'octroi de congés payés aux employés à taux régnants pour les accidents de travail. L'indemnité pour perte de salaire est limitée par les dispositions de la Loi sur l'assurance contre les accidents du travail. Le gouvernement ne couvre pas la différence — ni une partie de la différence — entre l'indemnité prévue par cette loi et le salaire normal de l'employé. Celui-ci, s'il a droit à l'indemnité prévue par la Loi sur l'assurance contre les accidents du travail, n'a pas droit à un congé de maladie.

Assurances. Les employés à taux régnants adhèrent obligatoirement au plan de prestations supplémentaires de décès si, après deux ans de service, ils sont acceptés dans le plan de pension.

Il peut être versé à la veuve de l'employé à taux régnants décédé, après deux ans de service ou plus, sans que cet employé ait adhéré au plan de prestations supplémentaires de décès, une gratification représentant deux mois de salaire.

Les employés à taux régnants et les personnes à leur charge peuvent adhérer au plan d'assurance collective d'indemnités chirurgicales-médicales pour la fonction publique aux mêmes conditions que les fonctionnaires.

Plan de pension. Les employés à taux régnants participent au fonds de pension et aux autres avantages prévus par la Loi de la pension du service public, après avoir été acceptés individuellement. Les fonctionnaires y participent automatiquement dès leur nomination ou durant leur première année de service, mais quelle que soit leur ancienneté, les employés à taux régnants ne sont pas sûrs d'y être admis. Ils peuvent l'être à l'expiration de deux ans de service (ou 24 mois de travail

au cours d'années consécutives), à condition que le ministère qui les emploie en fasse la recommandation au gouverneur en conseil après avoir pris en considération l'assiduité de l'employé, la qualité de son travail et certains autres facteurs. Environ 55 p. 100 des employés à taux régnants ont été admis au fonds de pension.

Conditions de travail et autres avantages. La majorité des employés à taux régnants qui sont engagés à plein temps travaillent 40 heures ou cinq jours par semaine; les samedis et dimanches sont considérés comme des jours normaux de repos non payé.

Les heures supplémentaires des employés à taux régnants peuvent être payées en espèces ou sous forme de congé. Elles sont généralement rétribuées en espèces à un taux moitié plus élevé que le taux normal par quart d'heure complet de travail supplémentaire fait en sus de l'horaire quotidien normal. Lorsque le paiement prend la forme d'un congé, ce congé est aussi moitié plus long que les heures supplémentaires qui ont été faites. Des modalités spéciales s'appliquent au travail fait les jours de congé statutaire et le jour de repos normal de l'employé.

L'octroi de périodes de repos payées (collations) n'est pas réglementé. La situation varie d'un ministère à l'autre et dépend de la nature du travail. En général, les employés à taux régnants bénéficient moins que les fonctionnaires de ces périodes de repos; cela tient en partie à ce que beaucoup d'entre eux travaillent en dehors des ateliers et des bureaux.

Les employés à taux régnants doivent verser des cotisations à la Caisse d'assurance-chômage, sauf s'ils comptent deux ans de service et que le ministère qui les emploie confirme qu'il prévoit les garder pour une période indéterminée. Ceux qui gagnent plus de \$5,460 par an sont tenus de verser des cotisations s'ils ne répondent pas aux conditions précitées. De façon générale, la proportion des cotisants à la Caisse d'assurance-chômage est plus forte chez les employés à taux régnants que chez les fonctionnaires.

La Loi concernant l'indemnisation des employés du gouvernement s'applique aussi bien aux employés à taux régnants qu'aux fonctionnaires. Toutefois, le règlement ne contient pas de disposition générale concernant l'octroi de congés pour accident du travail aux employés à taux régnants. Par conséquent, ils reçoivent seulement le pourcentage des salaires courants et les plafonds fixés par la Loi sur l'assurance contre les accidents du travail. Des congés de maladie payés ne peuvent être accordés que pour la période non couverte par l'indemnité pour perte de salaire versée en vertu de la Loi concernant l'indemnisation des employés du gouvernement. Il n'est pas versé de salaire pour compléter l'indemnité payable en vertu de la Loi sur l'assurance contre les accidents du travail lorsque le taux de cette indemnité est inférieur au salaire courant de l'employé ou lorsqu'il faut observer un certain délai en vertu de la loi provinciale sur l'assurance contre les accidents de travail. Les employés à taux régnants peuvent bénéficier de congés de maladie payés dans les cas où ils n'ont pas droit à une indemnité.

Des sursalaires de nuit, des sursalaires pour travail de surveillance ainsi qu'un salaire spécial de service sur appel sont accordés aux employés à taux régnants, mais non aux fonctionnaires. En général, toutefois, il n'y a pas d'équipes de nuit chez les employés à taux régnants. Quelques employés aux cales sèches et à l'imprimerie touchent un supplément pour le travail de nuit. Les ouvriers d'imprimerie qui travaillent de nuit reçoivent une majoration de 15 p. 100 de leur salaire normal jusqu'à concurrence de 32 cents par heure.

Dans certaines catégories d'emploi, les employés qui sont de service sur appel peuvent toucher 21 cents par heure de service accompli les jours de congé payé, et 15 cents l'heure les autres jours. Lorsque l'employé du service d'urgence est appelé, il reçoit au minimum le salaire normal de trois heures, quelle que soit la durée de son travail.

Les employés à taux régnants qui exercent une surveillance peuvent toucher un sursalaire calculé en multiples de 5 cents, jusqu'à concurrence de 30 cents par heure, en sus du salaire horaire autorisé pour leur métier. Toute proposition en vue du versement d'un sursalaire de plus de 15 cents l'heure pour un travail de surveillance doit être examinée par la Commission du service civil et approuvée par le conseil du Trésor.

Remarques générales

42 Pris dans leur ensemble, les régimes de prestations et les autres avantages qu'on trouve dans l'administration sont si complexes, si mal compris (non seulement en général mais sur bien des points importants), et si notoirement différents de ceux qui sont pratiqués dans le secteur privé, que les mesures suivantes amélioreraient incontestablement la situation :

- Suspendre provisoirement l'adoption de nouveaux avantages et toute modification importante de ceux qui existent déjà, afin qu'on puisse évaluer comme il convient l'ensemble des avantages dans la fonction publique.
- Faire une étude approfondie des avantages offerts aux employés, tant par le secteur public que par le secteur privé, en tenant compte, en particulier, du genre de l'échelle des avantages, de leur portée, de leur coût et de la répartition de ce coût entre employés et employeurs. On pourrait ainsi mettre au point, dans la fonction publique un ensemble d'avantages correspondant aux besoins des employés et aux régimes pratiqués dans le secteur privé.
- Arrêter comme objet à long terme de la politique de rémunération de la fonction publique que les traitements et les avantages sociaux se conformeront mieux à ceux qui sont pratiqués dans les secteurs correspondants du marché du travail.

43 La politique en matière d'avantages offerts aux employés dans la fonction publique pourrait utilement s'inspirer des principes suivants :

a) Acceptation des avantages comme partie intégrante de la rémunération totale, tant au point de vue des frais de main-d'œuvre du gouvernement qu'au point de vue de l'intérêt que ces avantages présentent pour les employés actuels et pour ceux qu'on veut attirer dans la fonction publique.

b) Remise à une administration centrale de la direction et de la coordination des avantages intéressant tous les employés. Actuellement, l'administration des régimes de prévoyance est éparpillée : le ministère des Finances est responsable des pensions et prestations de décès ; la Commission du service civil, des congés ; le conseil du Trésor et la Commission, du règlement concernant les heures supplémentaires, etc. Certaines conditions de travail (par exemple, les périodes de repos) ne sont pas régies par une administration centrale et varient souvent d'un ministère à l'autre.

La remise à une administration centrale de cette direction et de cette coordination ferait ressortir le fait que les avantages et les conditions de travail sont des éléments de la politique en matière de personnel, éléments qui servent le même objectif général que la sélection, la formation, le classement et les pratiques de rémunération directe. Cela permettrait au gouvernement, en tant qu'employeur, d'avoir une vue d'ensemble de la question de la rémunération globale et de bien peser chacun des éléments du programme ; les négociations officieuses pourraient même y trouver leur compte.

c) Équilibre rationnel entre les avantages offerts et les charges financières qu'ils entraînent pour le gouvernement. Un avantage entraînant des frais excessifs complique la mise au point d'autres avantages qui peuvent mieux servir tant l'employeur que les employés. Le

plan de pension est justement un programme qui coûte tellement cher au gouvernement que celui-ci a de la peine à prendre en charge un accroissement de frais créés par d'autres catégories d'avantages, lors même qu'il serait souhaitable de le faire. Par exemple, les prestations de décès prévues par la Loi sur la pension pourraient être obtenues de façon moins coûteuse et plus utile (surtout pour les employés à peu d'années d'emploi et à lourdes charges de famille) au moyen d'une assurance-vie collective plus étendue.

d) Maintien d'un rapport prédéterminé avec le niveau des avantages offerts aux employés du secteur privé. Dans les domaines où les avantages du service public sont de beaucoup supérieurs à ceux du secteur privé, il est extrêmement difficile de les réduire pour corriger l'écart. En pratique, il vaut peut-être mieux attendre que les avantages du secteur privé atteignent le niveau de ceux du service public, tout en prenant garde, dans l'intervalle, de ne pas éterniser le déséquilibre actuel.

e) Mise au point d'un programme d'avantages offrant le plus grand intérêt au plus grand nombre. Pour ce faire, les hauts fonctionnaires responsables de ce domaine, qui comptent souvent de longues années de service, devraient se garder soigneusement d'envisager des programmes d'avantages en fonction de leur propre groupe d'âges et de traitements.

f) Acceptation du fait que les programmes d'avantages ne doivent pas être nécessairement les mêmes pour toutes les catégories d'emplois. Dans l'industrie, les avantages,

tout comme les salaires, varient suivant les catégories d'emplois. Si l'on décidait de retenir, dans l'administration, la formule des mêmes avantages pour toutes les catégories, il faudrait probablement modifier certaines échelles de traitements correspondant à des groupes d'emplois particuliers en compensation des avantages offerts dans le secteur privé.

g) Reconnaissance de la valeur de la simplicité dans les régimes de prévoyance. Si le fonctionnaire n'arrive à comprendre ni l'ensemble du régime ni les détails de chaque avantage qu'il lui procure, ce régime aura moins de valeur au point de vue des relations avec le personnel qu'un autre plus simple et moins coûteux. Il est de tradition dans la fonction publique de compliquer règlements et instructions. Les programmes qui veulent prévoir toutes les éventualités deviennent si complexes que les fonctionnaires finissent par ne plus savoir à quels avantages ils ont droit. Il serait tellement plus simple—et tout aussi équitable—de s'en remettre dans une certaine mesure à la discrétion des cadres de direction.

h) Reconnaissance de la valeur d'un bon programme visant à instruire les fonctionnaires sur la valeur des avantages dont ils bénéficient. Les régimes de prévoyance ont pour but de faciliter la concurrence sur le marché de la main-d'œuvre et d'encourager le moral et le rendement. De nombreux employeurs du secteur privé se sont rendus compte qu'il coûte peu de bien renseigner le personnel sur la valeur des avantages qui leur sont offerts, et que cette initiative est utile pour les relations avec leurs employés.

8

LA RÉMUNÉRATION: PRINCIPES ET APPLICATION

1 Dans une institution publique tout comme dans une institution privée, la mise au point d'un bon régime de rémunération est loin d'être facile. La fixation du salaire n'est pas réductible à des méthodes scientifiques ou mécaniques. Les éléments en cause sont complexes, et leur importance ne cesse de varier selon les circonstances et les pressions émanant du marché. Les prix qui ont cours sur le marché dictent les limites de la rémunération, mais la fixation de telle ou telle échelle de salaires se ressent d'influences changeantes d'ordre politique, administratif et social.

HISTORIQUE DE LA RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

2 Pour brosser l'historique du régime actuel des traitements dans l'administration fédérale, il faut remonter au rapport d'*Arthur Young and Company* qui date de 1919. Ce document visait surtout au classement et à la composition des salaires; toutefois, il énonçait les principes suivants au sujet du programme général de paie:

- La rémunération, au même niveau, devrait être uniforme.

- La rémunération prévue pour les différentes catégories doit être proportionnellement juste. Pour le même métier, la même profession ou le même genre d'emploi, le rapport proportionnel est établi d'après les différences relatives aux fonctions, aux responsabilités, à l'expérience, aux connaissances et à la compétence. Le rapport entre les échelles de traitements prévues pour les différents domaines des métiers, des professions et des divers genres d'emploi doit être le même que celui qui existe dans le monde des affaires entre ces mêmes domaines.
- Le traitement prévu pour chaque catégorie doit être équitable, c'est-à-dire juste envers le fonctionnaire et envers le contribuable.
- a. Pour être juste envers le fonctionnaire, le traitement qu'on lui verse doit lui permettre de maintenir un niveau de vie conforme au bien-être de la société présente et future. Aux paliers inférieurs, le traitement doit être assez élevé pour attirer dans la fonction publique des jeunes gens et des jeunes filles qui, sans charge de famille, possèdent une formation et des aptitudes telles qu'ils puissent plus tard se perfectionner et fournir un précieux apport au service.

b. Pour être juste envers le contribuable :

i. Le traitement ne doit pas être nettement supérieur au salaire que des employeurs avisés accordent pour des services comparables dans le monde des affaires et de l'industrie. Tout excédent par rapport à la moyenne courante prend l'allure d'une subvention spéciale, et aucun groupe ne devrait être favorisé de cette façon.

ii. En outre, pour comparer la rémunération prévue pour des services analogues dans la fonction publique et le secteur privé, il faut tenir compte des avantages et des désavantages relatifs de l'emploi public et privé :

- la permanence et la continuité de l'emploi
- la semaine de travail
- les vacances et les congés de maladie.

3 Ce sont les catégories d'emplois techniques et professionnels qui ont fait l'objet de l'énoncé de principe suivant sur le traitement. D'après les constatations de la Commission royale d'enquête sur le personnel technique et scientifique (1930), la rémunération aux paliers inférieurs se comparait favorablement à celle du marché de l'extérieur ; mais le traitement prévu pour la plupart des catégories d'emplois scientifiques au gouvernement était nettement insuffisant.

4 Au cours de la crise économique, on a appliqué de nombreuses mesures destinées à restreindre la rémunération, tant dans l'administration que dans le secteur privé de l'économie. Dans la fonction publique, on a réduit les traitements de 10 p. 100 (Loi sur la déduction sur les traitements, 1932), restreint l'avancement, mis un terme aux relèvements statutaires et aboli les postes permanents qui devenaient vacants (C.P. 44/1367-14 juin 1932). Comme les réductions de salaire pratiquées dans le secteur privé avaient été bien plus considérables, comme on a rétabli, vers les années trente-cinq, la moitié de la réduction de 10 p. 100 qu'avaient subie les traitements des fonctionnaires, et, enfin, comme on a procédé au rétablissement du plein traitement avant la fin de la décennie, les traitements en vigueur dans le service du gouverne-

ment, au début de la guerre, étaient très avantageux, comparativement à ceux du secteur privé.

5 Dans ses grandes lignes, le programme de rémunération suivi pendant la seconde guerre mondiale tendait généralement à la restriction des augmentations, que tempéraient divers expédients destinés à empêcher l'injustice flagrante et à permettre au gouvernement de recruter, par des offres raisonnablement concurrentielles, le nombre supplémentaire d'employés dont il avait besoin en cette période de crise. Le régime de rémunération en vigueur dans la fonction publique pendant la guerre a été assoupli par l'indemnité de vie chère, l'avancement dans les unités militaires, les suppléments inhérents aux travaux de guerre et la dilution du régime de classement.

6 Dans la période qui a suivi immédiatement la guerre, c'est le traitement des échelons supérieurs de la fonction publique qui a d'abord été mis en question. Par suite de la recommandation de la Commission royale d'enquête sur le classement administratif dans la fonction publique (1946), on a accordé des augmentations à certains sous-ministres et à d'autres hauts fonctionnaires. C'est aussi à cette époque qu'on a incorporé au régime des traitements de la fonction publique l'indemnité de cherté de vie accordée pendant la guerre.

7 En présentant certains remaniements de traitement en 1948, le très honorable Louis Saint-Laurent, alors premier ministre, a énoncé de nouveau les principes dont s'inspire la politique de rémunération suivie par le gouvernement. C'était la première fois depuis 1919 qu'on énonçait l'ensemble des principes relatifs au traitement, mais ces principes ne différaient guère de ceux qu'on avait formulés en 1919. Les trois principaux peuvent se résumer comme suit :

- Un traitement égal pour un travail égal, défini de façon à comporter les différences de salaire à l'échelle régionale et locale.

- Des rapports équitables entre les catégories.
- Des rapports équitables avec l'emploi dans l'entreprise privée, définis de façon à ce qu'on tienne compte du salaire moyen versé par «les employeurs avisés», ou par ceux qu'on appelle «les bons employeurs».

8 En 1958, lors du congrès de fondation de l'Association du service civil du Canada, le très honorable John Diefenbaker a formulé la déclaration suivante sur la rémunération au sein de la fonction publique:

Pendant de nombreuses années, on a généralement reconnu que la fixation des traitements, dans la fonction publique, doit se conformer à deux grands principes. Tout d'abord, les traitements doivent être assez élevés pour répondre à l'objectif qui leur est propre: attirer et conserver dans le service du gouvernement ceux et celles qui possèdent les aptitudes requises. En second lieu, ils doivent être équitables, et pour les fonctionnaires et pour ceux qui ne sont pas au service du gouvernement, autrement dit, les contribuables; la rémunération que nous accordons pour tel ou tel genre d'emploi doit donc se comparer au salaire que versent les employeurs de l'entreprise privée pour un travail analogue, compte tenu des autres conditions d'emploi qui doivent entrer en ligne de compte si l'on veut établir une juste comparaison. A mon avis, ces principes devraient continuer à nous guider.

9 C'est l'article 10 de la nouvelle Loi sur le service civil qui constitue le plus récent énoncé des principes relatifs au traitement. Cet article est ainsi libellé:

En faisant des recommandations sur la rémunération, la Commission doit considérer les exigences du service civil et tenir compte également des traitements et autres modalités et conditions d'emploi qui règnent au Canada pour un travail similaire à l'extérieur du service civil, de même que du rapport qui existe entre les fonctions des diverses catégories dans le service civil ainsi que de toutes autres questions qu'elle estime être dans l'intérêt public.

10 Ces principes relatifs à la rémunération sont bien moins précis que ceux qu'on avait énoncés en 1919 et en 1947, même s'ils leur ressemblent; ils peuvent donc être diversement interprétés.

11 On n'a pas encore établi, jusqu'ici, l'ensemble des principes régissant la rémunération des fonctionnaires. Les déclarations qu'on a formulées dans le passé, parce qu'elles étaient trop générales, n'ont eu qu'une utilité très restreinte dans la pratique. En énonçant des principes bien précis qui régiraient la rémunération des fonctionnaires, le gouvernement répondrait à des besoins pressants. Cet énoncé

- servirait de plan général à l'intérieur duquel on pourrait mettre au point des régimes de rémunération plus détaillés;
- servirait d'indicateur au Bureau d'étude des traitements, lui permettant d'établir des comparaisons pertinentes avec le marché de l'extérieur;
- aiderait la direction des ministères à administrer les traitements;
- permettrait aux fonctionnaires et aux associations de fonctionnaires de mieux comprendre la ligne de conduite et les pratiques suivies par le gouvernement en matière de rémunération;
- fournirait au Parlement et au grand public les données de base et la documentation dont ceux-ci ont besoin pour juger le programme de rémunération du gouvernement.

12 Autre constatation importante: ce n'est que ces dernières années qu'on a accordé une grande attention aux forces du marché pour la fixation des traitements des fonctionnaires. Même si le rapport Young, présenté en 1919, y voyait un des critères pour l'établissement des salaires, on s'est surtout préoccupé, au cours des années vingt et trente, d'assurer le maintien de l'équilibre à l'intérieur du service même en se contentant de respecter de vagues normes d'équité. La pratique suivie au chapitre de la rémunération pendant les années suivantes, montre qu'on tenait les échelles de salaires pour satisfaisantes dès qu'elles permettaient de recruter

et de conserver le personnel requis. Durant la seconde Grande Guerre et les années suivantes, on s'est surtout fondé sur les fluctuations du coût de la vie pour les rajustements de traitements. Ce n'est qu'à la fin des années quarante que l'on a commencé à tenir vraiment compte des pressions et des taux du marché de l'extérieur. En énonçant de nouveau les principes relatifs à la rémunération, en 1947, M. Saint-Laurent a compris davantage l'importance du marché qu'on ne l'avait fait jusque là. Depuis lors, on a accordé de plus en plus d'attention aux échelles de salaires en vigueur sur le marché de l'emploi; mais ce souci ne s'est concrétisé qu'en 1957 par l'établissement d'un programme et de pratiques assez bien adaptés au marché de l'emploi; c'est alors qu'on a créé le Bureau d'étude des traitements.

13 Deux facteurs ont contribué à ce que la fixation des traitements soit davantage conforme, ces dernières années, aux taux du marché. D'abord, en raison de l'emploi à peu près intégral réalisé depuis la seconde guerre mondiale, le marché est inévitablement devenu un facteur plus important en ce qui concerne la fixation des traitements; en deuxième lieu, l'administration, qui a de plus en plus besoin d'un personnel assez rare dans les domaines technique, professionnel et administratif, a été contrainte de faire une concurrence plus serrée aux employeurs de l'extérieur.

LA RÉMUNÉRATION DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE: CRITÈRES EXTERNES

14 L'objectif général du programme des traitements dans la fonction publique devrait manifestement être le suivant: la création et le maintien d'un service efficace et dûment rémunéré. Ce programme devrait tendre vers trois objectifs précis: aider à remplir les cadres du service par un personnel compétent, en y attirant les candidats qui font l'affaire et en retenant les employés compétents; rému-

nerer équitablement les serviteurs du gouvernement; réaliser les deux objectifs précédents à des frais le moins élevé possible pour le contribuable.

15 Le gouvernement fait concurrence aux employeurs sur le marché du travail. Si d'une façon générale les traitements offerts dans le service public sont considérablement moindres que les salaires offerts pour des fonctions et des conditions de travail analogues dans l'industrie, le gouvernement aura de plus en plus de difficulté à recruter des employés possédant les aptitudes requises. Par contre, si le barème du service public est considérablement plus élevé que celui de l'entreprise privée, l'administration absorbera une part excessive de la main-d'œuvre la plus compétente de l'industrie, ce qui nuira à la productivité dans l'économie nationale.

16 En outre, il est manifeste que le gouvernement, s'il ne tient pas compte des taux régnants, aura très peu d'indications sur les principaux aspects économiques de la fixation des salaires. D'ordinaire, il n'existe dans la fonction publique aucun rapport direct entre la rémunération et la demande dont le produit fait l'objet, car la plupart des services du gouvernement ne sont pas offerts sur un marché libre; ils le sont encore moins sur un marché concurrentiel. Les conditions qui règnent sur le marché du travail constituent donc le seul indicateur économique à la disposition du gouvernement.

17 Mais en se fondant surtout sur les taux du marché de l'extérieur pour établir les barèmes de la rémunération dans la fonction publique, on ne fait que choisir un point de départ. Dans la pratique, bien des difficultés surgissent. Tout d'abord, l'échelle de traitements prévue pour tout poste de la fonction publique peut habituellement être comparée à un éventail de taux en vigueur sur le marché. Ensuite, nombre de fonctions du service public n'ont pas d'équivalents dans l'industrie privée; il est alors difficile, voire impossi-

ble de trouver un juste terme de comparaison dans les taux du marché.

18 La première difficulté signalée ci-dessus provient de ce que l'expression «taux du marché» ou «taux régnants» correspond à une entité abstraite. Dans la réalité, il n'y a pas de taux *unique* sur le marché. Il existe de nombreux taux régnants, et il ne suffit pas, pour résoudre le problème de la fixation des traitements, de relever les taux inhérents aux divers genres de travail dans les milieux privés; il faut encore choisir un bon échantillon d'entreprises et de taux afin d'orienter la fixation des traitements.

19 Règle générale, les salaires versés dans tous les établissements (sauf les très petits) peuvent fort bien servir de moyen de comparaison pour la rémunération des postes d'employés de bureau et d'ouvriers, à condition qu'on tienne bien compte de la répartition géographique des fonctionnaires des catégories en cause. Mais dans le cas des postes techniques, professionnels et supérieurs, le gouvernement doit faire concurrence à un groupe choisi d'employeurs. Le gouvernement, qui est un important employeur, fait alors directement concurrence aux gros employeurs du secteur privé; il ne doit pas se laisser distancer par eux s'il veut recruter et conserver un effectif compétent.

20 Le Bureau d'étude des traitements fonde ses comparaisons de salaires à partir d'un «groupe choisi d'employeurs». Il ne faut pas entendre par là les meilleurs employeurs, mais plutôt un groupe représentatif des employeurs à qui le service public dispute des candidats. Le groupe de compagnies qui sert d'échantillon aux relevés du Bureau d'étude des traitements, même s'il n'est pas encore fixe, semble bien convenir à l'effectif professionnel et technique; mais pour bien des catégories inférieures d'emploi, peut-être ne serait-il pas nécessaire de recourir dans une même mesure à des entreprises choisies.

21 Le marché du travail ayant subi des transformations radicales, bien des groupes de main-d'œuvre hautement spécialisée pour qui le service du gouvernement fédéral constituait auparavant presque le seul débouché, sont maintenant très recherchés par l'industrie privée, les gouvernements provinciaux et municipaux, et les maisons d'enseignement. Les candidats qui, dans le passé, auraient considéré la fonction publique avant toute autre possibilité peuvent maintenant choisir entre un grand nombre de postes intéressants et lucratifs. Pour cette raison et pour d'autres encore, le service public doit appliquer des échelles de traitements telles qu'il soit de plus en plus à la hauteur de la concurrence. Il doit donc maintenir des normes élevées pour la sélection et le rendement de ses employés. Il doit s'appliquer davantage à maintenir l'efficacité, les normes de rendement, et la production en harmonie avec les niveaux de la rémunération. Le coût de la rémunération ne commence qu'avec les niveaux de traitement. Ce qui compte, en définitive, c'est la production qu'achètent les traitements.

22 On a déjà signalé que nombre de fonctions du service public trouvent difficilement des équivalents, pour fins de comparaison, dans le secteur privé de l'économie. Ainsi, peut-on utiliser les taux du marché de la concurrence pour établir la rémunération des astronomes, des météorologues, des contrôleurs de la circulation aux aéroports et d'autres pour qui le principal employeur est le gouvernement? Pour donner à ces emplois la place qui leur revient dans le régime de traitements du gouvernement, on peut se servir d'emplois repères que l'on retrouve dans le secteur privé, faire la comparaison des fonctions et recourir à d'autres méthodes de ce genre.

23 Il incombe au gouvernement de voir à ce que les employés dont la fonction n'a pas d'équivalent sur le marché reçoivent un traitement équitable par rapport à ceux dont le marché détermine le salaire. On a déjà

constaté que l'augmentation de traitement des fonctionnaires qui n'ont pas d'homologues dans le secteur privé de l'économie est plus lent que celui des fonctionnaires occupant des emplois comparables mais dont les services font l'objet d'une certaine concurrence. Le gouvernement doit aussi poursuivre un autre objectif: assurer une réserve suffisante et durable d'effectifs pour occuper les emplois propres à la fonction publique. Ce besoin montre d'une façon plus convaincante encore que l'administration doit accorder une rémunération équitable et proportionnellement juste.

24 Le gouvernement devrait-il modifier sa politique en matière de rémunération des fonctionnaires pour tenir compte des attraits que constituent les avantages et autres modalités d'emploi inhérents à la fonction publique? Comme il est en bien meilleure posture que l'industrie privée pour ce qui est des avantages sociaux offerts aux employés de bureau et aux ouvriers, le gouvernement serait en quelque sorte justifié de réduire le traitement initial prévu pour ces catégories d'employés un peu en deçà de celui du secteur privé. Mais, du fait que la concurrence joue sur le marché du travail, il ne serait pas sage d'en faire autant pour le personnel de direction ou pour le personnel professionnel et technique. Les diplômés de ces groupes sont vraisemblablement plus attirés par le salaire net et les possibilités d'avancement que par des avantages sociaux dont la valeur ne se fait sentir qu'avec le temps. Sur le marché du travail, où les postes supérieurs font l'objet d'une concurrence serrée, ils n'ont pas de peine à trouver les salaires qu'ils souhaitent et des avantages assez semblables à ceux qu'offre la fonction publique. Le régime de traitement du gouvernement devrait chercher à satisfaire à la longue aux conditions du marché, tant au point de vue des échelles de traitements qu'à celui des avantages sociaux.

LA RÉMUNÉRATION DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE: CRITÈRES INTERNES

Le régime de classification

25 Les comparaisons avec l'extérieur fournissent de bons points de repère pour l'établissement de niveaux généraux de rémunération intéressant certains genres de travail au sein de la fonction publique. Elles indiquent la marge dans laquelle devrait tomber le traitement de telle ou telle catégorie d'employés, mais elles n'apportent pas toutes les données requises pour l'administration d'un régime de rémunération bien conçu. Pareil régime doit faire en sorte que le traitement du fonctionnaire puisse être incorporé à la structure de la rémunération indiquée par les comparaisons avec l'extérieur, et qu'il le soit de façon à prévoir des récompenses et des stimulants pour le travail méritant. La classification des positions est essentielle à la réalisation de ces objectifs, surtout quand il y va d'une organisation aussi vaste et aussi complexe que la fonction publique.

26 Importante dans l'administration d'un régime de rémunération, la classification l'est aussi pour d'autres fins. Elle dépend de la nature des fonctions que devra remplir le candidat nommé. La nature des emplois est évidemment une condition essentielle lorsqu'il s'agit de l'affectation, de l'avancement, de la formation des employés et de l'évaluation de leur rendement. La classification et la nature des emplois sur laquelle elle se fonde facilitent le recrutement qui doit répondre aux besoins présents et futurs de personnel, et orientent les décisions touchant les aptitudes exigées du candidat nommé à chaque emploi.

27 Le régime de classification de l'administration tire ses origines du rapport que la société *Arthur Young and Company* a présenté au Parlement, en 1919, à la suite d'une étude. A l'époque, un sentiment populaire très prononcé voulait qu'on mette frein au favoritisme. Pour mettre sur pied le régime dit «du

mérite» qui était destiné à rattacher les nominations et l'avancement aux aptitudes du fonctionnaire plutôt qu'à la faveur politique, il fallait d'abord établir un régime de classification comportant une désignation précise de chaque poste.

28 Le régime actuel de classification a été légalement institué par la Loi de 1918 sur le service civil, modifiée en 1919. La nouvelle Loi de 1961 sur le service civil, refonte de l'ancienne, maintient le régime de classification. L'article 9 est ainsi conçu :

9. (1) La Commission doit répartir le service civil en catégories d'emploi et classer chaque emploi qui en relève.
- (2) La Commission peut subdiviser chaque catégorie en deux ou plusieurs classes, mais une catégorie non ainsi subdivisée constitue, aux fins du présent article, une classe.
- (3) La Commission doit délimiter chaque classe d'après des normes relatives aux devoirs, responsabilités et qualités requises, et y donner une désignation appropriée.
- (4) Chaque classe doit comprendre tous les emplois d'une catégorie qui comportent des fonctions et responsabilités semblables et requièrent, de la part des personnes nommées à un emploi de cette classe, des qualités similaires.
- (5) La Commission peut diviser, réunir, changer ou abolir toute catégorie ou classe; toutefois, une mesure prise en vertu du présent paragraphe sans l'approbation du gouverneur en conseil ne modifie en rien l'effectif d'un ministère.
- (6) Dans tous les dossiers de la Commission, de l'auditeur général et du conseil du Trésor, ainsi que dans toutes les prévisions budgétaires des ministères et les états et crédits soumis au Parlement, on doit utiliser la désignation de chaque classe, qu'il n'est pas nécessaire, cependant, d'employer pour d'autres objets.

29 La société *Arthur Young and Company*, dans son rapport présenté en 1919, s'est penchée sur la nécessité et l'objet de la classification. Elle a signalé que la classification des postes du service est une condition préalable à l'examen des candidats. La Loi de 1918 exigeait que les candidats soient exami-

nés et que les nominations soient faites «au moyen d'un examen de concours qui sera d'une nature propre à déterminer les aptitudes des aspirants aux emplois particuliers auxquels ils doivent être nommés». Voici ce que déclare la société *Arthur Young and Company* à ce propos : «Évidemment la Commission ne saurait décider des qualités que possèdent les candidats pour remplir les devoirs attachés à des positions particulières à moins qu'elle ne sache quels sont les devoirs de ces positions . . . Ce n'est qu'à l'aide d'un système de classification d'après lequel les positions comportant des devoirs essentiellement identiques et exigeant les mêmes aptitudes sont groupées, qu'il est possible de tenir des examens d'avance et de dresser et tenir à jour des listes de candidats compétents (listes d'éligibles).»

30 En outre, la loi exigeait que la Commission du service civil, «après avoir consulté les divers sous-chefs, prépare des plans pour l'organisation de chaque ministère du service civil». Pour que la Commission puisse s'acquitter de cette tâche et indiquer «les catégories d'emploi et le nombre d'employés de chaque catégorie nécessaires au fonctionnement de chaque ministère», un programme de classification s'imposait. Enfin, la société *Arthur Young and Company* soulignait qu'un programme de ce genre constituait une condition préalable à «une rémunération uniforme pour un même travail».

31 Le régime de classification, mis en vigueur en 1919, a toujours été appliqué par la Commission du service civil. Pour la gouverner de ceux qui sont chargés de ce programme, la Commission a ratifié la déclaration de principes suivante :

1. Les devoirs et les responsabilités attachés à une position devraient être le critérium devant servir à déterminer la classification de la position, parce que ces attributs constituent les caractéristiques fondamentales qui la distinguent d'autres positions et parce que, en groupant les positions de façon à réunir celles qui en substance comportent les mêmes devoirs et respon-

sabilités, on remplira complètement le but visé par la classification.

2. Les positions comportant en substance les mêmes devoirs et responsabilités exigent presque les mêmes aptitudes quant à l'instruction, l'expérience, les connaissances et l'adresse de la part des titulaires, et pour cette raison, ces qualités requises, subordonnées comme elles le sont à la nature du travail à effectuer, constituent une base auxiliaire lorsqu'il s'agit de déterminer la classification d'une position donnée.
3. Ni le degré d'efficacité qu'apporte dans l'exercice des fonctions celui qui remplit cette position, ni les aptitudes que ce dernier possède ou qui lui manquent, ni le traitement qu'il reçoit, ni aucune autre circonstance relevant uniquement de lui-même, doivent être considérés comme devant influer sur la classification de la position en question.
4. Pour le groupement des positions il faudrait adopter le procédé pratique le moins compliqué qui répondra au but pour lequel la classification s'impose; pour se conformer au principe, l'unité de classification devrait être un groupe (désigné sous le nom de «classe») comprenant toutes les positions du Service, sans tenir compte des ministères, qui comportent des devoirs et des responsabilités essentiellement identiques.

32 On peut comprendre sans peine la tâche que représente la mise à exécution d'un programme de classification si l'on songe que le Service civil ne comptait que 25,000 employés lors de la mise à exécution du programme, tandis qu'il en compte aujourd'hui 130,000. Un régime qui devait adopter la méthode la plus simple et la plus pratique pour le groupement des postes pouvait s'accommoder d'une certaine souplesse quand il s'appliquait à 25,000 ou même à 50,000 employés. Mais au fur et à mesure que le Service civil a pris de l'ampleur, le régime est devenu plus complexe, plus difficile à appliquer et moins conforme aux besoins.

33 La Commission royale d'enquête sur la classification des emplois administratifs, a fait savoir qu'il y avait, en 1946, 3,700 différentes catégories (dont 1,500 correspondaient à des emplois provisoires créés en temps de guerre). Ce nombre lui a paru excessif et aux antipodes du «procédé pratique le moins

compliqué». Elle a donc recommandé l'adoption d'un régime de classification plus simple et plus facile d'application. Depuis lors, on s'est manifestement efforcé de donner suite à cette recommandation; au moment où commençait l'étude qui fait l'objet du présent rapport, le nombre de catégories avait été réduit à 887, dont 106 avaient été décrites de façon telle qu'on les croyait adaptées aux conditions actuelles du travail. Cependant, il n'existait pas de normes officielles pour les 781 autres catégories, et on estimait que l'établissement d'une liste complète de normes prendrait encore des années.

34 Jusqu'au début des années cinquante, la gestion du régime de classification faisait preuve d'une certaine élasticité. Bien qu'ils fussent des employés de la Commission du service civil, les agents du classement exerçaient presque toujours leurs fonctions dans les ministères et ils étaient tenus de se familiariser avec tous les fonctionnaires. Ils finissaient par bien connaître les ministères auprès desquels ils étaient détachés, ainsi que les fonctionnaires qui y travaillaient. Les décisions relatives au classement étaient arrêtées, pour ainsi dire, sur place. C'est ainsi que les choses se passaient après la seconde guerre mondiale: ceux qui accomplissaient alors ce travail avaient acquis une certaine ancienneté et, en plus d'être rompus au classement, s'étaient occupés d'un grand nombre de genres d'employés dans mille circonstances diverses. A cette époque, on savait fort bien qui était à la tête de la Commission; les échelons hiérarchiques entre les agents du classement et le président de la Commission étaient peu nombreux, et les agents du classement pouvaient obtenir des décisions rapides et compter sur l'appui de leur chef.

35 Depuis dix ans, cette souplesse a disparu. Les problèmes touchant le classement semblent plus difficiles à résoudre, tant pour le fonctionnaire que pour son chef. La persuasion éclairée ne joue plus un rôle aussi important et les rouages fonctionnent beaucoup

plus lentement qu'auparavant. Cet état de choses semble être attribuable à plusieurs raisons, dont le réorganisation de la Commission elle-même. Les trois commissaires se partagent maintenant les responsabilités, avec ce résultat que l'équipe préposée au classement et au traitement, et l'équipe chargée du fonctionnement et de la mise à exécution relèvent de deux commissaires différents.

36 En outre, on a pris une initiative qui paraît discutable: on a confié le classement, le recrutement et l'affectation aux agents du Service de fonctionnement de la Commission. Dans le monde industriel, l'expérience montre que ces fonctions sont distinctes et qu'il vaut mieux les considérer séparément; sinon, l'une ou l'autre aura vraisemblablement à en souffrir, selon les pressions du moment. Peu d'administrateurs du personnel peuvent exercer des fonctions aussi diverses avec une égale compétence.

37 Toutefois, la détérioration relative de l'application du régime de classification est surtout imputable aux exigences de la réglementation financière. Le conseil du Trésor n'est pas habilité à classer un emploi; mais en fixant le nombre de postes d'une catégorie donnée dans un ministère au cours d'une année financière, et en déterminant le traitement de chaque catégorie, il détient le véritable pouvoir malgré le régime de classification. Ces responsabilités accrues ont inévitablement entraîné un dédoublement des équipes préposées au personnel. Ainsi, le conseil du Trésor n'a pas mis de temps à constater que, pour prendre des décisions sur l'échelle de traitements appropriée à telle ou telle catégorie, il avait besoin de spécialistes en matière de personnel qui examineraient les recommandations de la Commission du service civil. D'autre part, le processus de révision des effectifs, dont les imperfections ont déjà été examinées plus haut, a rendu le programme de classification inerte et inopérant.

38 La classification ne semble pas poser

autant de problèmes à l'industrie qu'à la fonction publique. C'est surtout parce que l'industrie a moins tendance à appliquer des catégories communes à tous les secteurs de son activité. Dans le service du gouvernement fédéral, c'est d'ordinaire la classification qui sert de dénominateur commun, tandis que dans l'industrie, c'est l'éventail des salaires. La distinction est d'importance. On a constaté, dans l'industrie, qu'il est beaucoup plus avantageux d'échelonner les catégories d'emploi d'après un tableau simplifié d'échelles de salaires plutôt que d'appliquer un régime de classification englobant toute l'organisation.

39 Bien des pays d'Europe, notamment la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la Belgique, ont adopté des catégories générales communes à tous les secteurs de leur administration. Le régime de classification adopté au Canada s'oriente aussi dans cette voie. Aux États-Unis, le service de l'État fédéral est tellement vaste qu'on ne saurait procéder par catégories applicables à l'ensemble du service. C'est donc l'éventail des traitements qui sert de dénominateur commun et, sous l'empire du Programme de classification des emplois dans le service fédéral des États-Unis, tous les postes sont compris dans 18 classes de traitements. Chaque classe de traitements s'applique à de nombreuses catégories et le titre des postes n'a que peu d'importance. Ce qui compte, c'est que tel ou tel emploi d'une classe de traitements donnée se compare à tous les autres emplois de cette classe au point de vue des difficultés d'exécution qu'il comporte et des responsabilités assignées au titulaire.

40 C'est généralement cette méthode qu'on applique à l'heure actuelle dans l'industrie nord-américaine. Il existe un nombre restreint d'éventails de salaire, et la désignation des fonctions d'une catégorie permet de rattacher cette catégorie à tel ou tel éventail. Parce qu'elle est subjective, cette classification ne peut être méticuleusement précise; les échelles de salaires ont donc tendance à s'étendre et

à déborder les unes sur les autres. En réalité, sous l'empire du régime actuel de classification, la Commission du service civil et le conseil du Trésor s'efforcent d'établir des distinctions plus subtiles que la Commission du service civil des États-Unis ou que les administrateurs préposés aux relations industrielles des grandes entreprises ne s'estiment capables de faire. En conséquence, les bureaux de la Commission du service civil à Ottawa regorgent d'une fastidieuse documentation provenant de querelles interminables sur de prétendues injustices ou manques de logique, conséquence inévitable de la complication du régime actuel de classification.

41 La normalisation des catégories qu'on tente d'établir montre aussi qu'on cherche à atteindre une perfection impossible. Au mois de mai 1961, seulement 106 catégories sur 887 avaient été assujetties à des normes généralement reconnues. Il y a quelques mois, un fonctionnaire de la Commission du service civil prédisait qu'il faudrait quatorze ans pour mener le programme à terme. Cette prédiction est sans doute juste, étant donné la méthode qu'on utilise: les normes sont énoncées dans les détails les plus méticuleux. Cette longueur et cette complexité dépassent les capacités de mémorisation de l'administrateur moyen qui ne pourra jamais espérer retenir avec netteté un nombre utile de normes. En voulant établir une classification poussée jusqu'aux plus menus détails, on manque du sens des réalités. Des détails minutieux, qui servent peu à déterminer la valeur d'un emploi par rapport au marché ou à le situer au sein de l'organisation, ont surtout pour effet d'embrouiller la question et de rendre moins souple l'administration du personnel. Les désignations minutieuses des emplois ne valent que pour un certain temps, car tout comme les organismes vivants, les emplois évoluent constamment.

42 Il est de beaucoup préférable de recourir à des désignations succinctes comportant tous les détails importants dont on a besoin pour

éclairer l'organisation et déterminer la valeur d'un emploi donné. Heureusement, la Commission du service civil s'intéresse de nouveau à cette formule depuis quelque temps, avec ce résultat que la préparation des normes s'est accélérée d'autant. On espère mettre au point un ensemble complet de normes en quatre ans. Peut-être cette prédiction pêche-t-elle par optimisme; tout dépendra de la rapidité de l'évolution à l'intérieur du régime de classification pendant cette période. Le rythme de l'évolution de la fonction publique est tel que les administrateurs du régime de classification, s'ils ne veulent pas donner l'impression de piétiner, devront travailler de plus en plus vite.

43 Tout ceci n'est que rafistolage d'un régime qui devrait être totalement repensé. À l'heure actuelle, les agents de la classification font songer à des mécaniciens spécialisés qui s'acharneraient à réparer les pièces motrices d'un bateau à aubes en transformant un boulon de carrosse en pièce de rechange et en trouvant quelque emploi à une chaîne de bicyclette. Ils sont trop affairés pour se demander si le moteur qu'ils connaissent si bien et qu'ils soignent avec tant d'ingéniosité n'est pas désuet.

44 On a injecté une forte dose de rigidité au régime de classification de la fonction publique en adoptant la méthode qui consiste à rattacher aux postes des conditions très précises touchant l'instruction et l'expérience des aspirants. Ces exigences semblent souvent quelque peu arbitraires; il en résulte inévitablement que bien des carrières prévues par le régime de classification contiennent des obstacles que ne réussissent pas à surmonter nombre de candidats qui ont une grande puissance de travail et des aptitudes susceptibles de les mener loin.

45 La première déclaration de principe sur la classification, formulée par la Commission du service civil et citée ci-dessus, annonçait la pratique qui consiste à déterminer l'ins-

truction et l'expérience exigées des candidats. L'utilisation de telles normes présente un avantage: il facilite le choix des candidats. L'établissement de normes objectives et explicites, quelque arbitraires qu'elles soient, permet, mieux que la désignation la plus pondérée des emplois, de restreindre le nombre des appels pouvant être interjetés contre des décisions relatives à l'avancement, et de réduire dans une certaine mesure les pressions qu'on ne cesse d'exercer pour faire de l'ancienneté le principal motif de l'avancement.

46 Ceux qui soutiennent qu'il faut établir des normes arbitraires et bien arrêtées touchant l'instruction des candidats ont contre eux l'expérience des organismes exemptés. Ainsi, la Banque du Canada n'exige pas de ses économistes des titres académiques déterminés. Certains employés accèdent à ce poste, mais n'ont jamais fréquenté l'université, ni ne se sont perfectionnés dans l'accomplissement de leurs fonctions à la Banque même.

47 Dans le passé, les administrateurs du régime de classification ont tâché de faire disparaître la rigidité en établissant et en utilisant des catégories générales plus souples. Ainsi, on peut ranger dans la catégorie des «chimistes» ceux qui répondent aux exigences requises en matière d'instruction, et dans la catégorie des «agents techniques» ceux qui n'ont pas fait d'études régulières en chimie mais qui possèdent les connaissances d'un chimiste subalterne. Celui qui a fait des études académiques sera considéré comme «économiste»; son collègue autodidacte, comme «agent technique». Ainsi, pour redonner au programme un peu de la souplesse que les normes lui font perdre, on a ajouté à la liste nombre de catégories générales très vagues: celles des «agents techniques» et des «agents d'administration» en sont les exemples les plus frappants. On peut sans peine deviner les fonctions d'un commis, d'un économiste, d'un surveillant de machines à calculer, ou d'un inspecteur en cargaisons; il n'en va pas de même pour un agent technique si l'on s'en

tient uniquement au titre de son emploi. Le titre semble indiquer un travail de laboratoire; il arrive souvent que le titulaire soit un agent du personnel ou de l'information.

48 Un principe fondamental du régime de classification, énoncé en 1919, était ainsi libellé: «Ni le degré d'efficacité qu'apporte dans l'exercice des fonctions celui qui remplit cette position, ni les aptitudes que ce dernier possède ou qui lui manquent, ni le traitement qu'il reçoit, ni aucune autre circonstance relevant uniquement de lui-même, doivent être considérés comme devant influencer sur la classification de la position en question.» Autrement dit, la classification ne concerne pas des particuliers comme tels, mais les fonctions inhérentes aux emplois.

49 Toutefois, la classification du service public se préoccupe plus du titulaire que du poste; c'est ce qui est devenu très manifeste et qui ressort notamment des catégories d'emploi scientifique. Ainsi, un fonctionnaire peut escalader tous les échelons qui vont de «chimiste 1», avec traitement annuel de \$4,380, à «chimiste 5», avec traitement de \$11,200, sans jamais changer d'emploi ni cesser de s'occuper du même problème. En l'occurrence, le changement de classe correspond au changement qui se produit dans le titulaire de l'emploi, ce qui change du tout au tout le niveau du poste qu'il occupe, en raison d'éléments purement personnels. On reconnaît depuis longtemps que la fonction, à tous les paliers de l'administration, tend à se modeler sur celui qui l'exerce. L'exercice d'une fonction administrative ne se résoud pas à une seule norme d'excellence: deux administrateurs peuvent accomplir leur tâche avec compétence, mais la meilleure façon de procéder, pour l'un, peut être presque impossible pour l'autre.

50 Même aux échelons des emplois de bureau, les aptitudes et autres caractéristiques propres d'un fonctionnaire peuvent modifier la nature d'un emploi et contraindre au re-

classement. Il en résulte ce qu'on a appelé, dans le service public, «l'ascension par reclassification». Il ne fait pas de doute que cette pratique est justifiée dans une certaine mesure.

51 L'administration actuelle du régime de classification, voire le régime lui-même, n'est qu'un aspect du paternalisme excessif qui entoure le fonctionnaire. Il est protégé par le Parlement, indirectement par les députés et directement par la Commission du service civil; sauf si l'on recourt à divers moyens pour le contourner, un régime rigide d'administration du personnel empêche sa personnalité de s'épanouir. Ainsi, on affranchit la classification de toute autorité ministérielle pour la confier à un organisme de régie plus éloigné, sans doute dans le dessein d'assurer l'objectivité et l'impartialité. Cette initiative a pour résultat de dépersonnaliser le régime tout en le rendant bien moins sensible aux réalités des fonctions, qui évoluent constamment, et des responsabilités assignées à chacun.

Le régime de rémunération

52 La plupart des régimes modernes de rémunération tentent — et ce sont des tentatives imparfaites — d'assurer que chaque employé soit rémunéré équitablement par rapport à quatre considérations fondamentales:

- Les exigences de l'emploi.
- Le rendement de l'employé relativement à ces exigences.
- L'importance interne (et habituellement historique) qui est accordée aux responsabilités et aux difficultés inhérentes à un emploi donné comparativement à celles de tous les autres emplois de l'organisation.
- L'importance relative qui est accordée à cet emploi à l'extérieur.

53 Comme il n'y a pas, dans la réalité, de régime parfait de rémunération, on emploie diverses méthodes pour déterminer les rap-

ports à l'intérieur d'un régime et pour en assurer la mise à exécution. En Amérique du Nord, le monde économique et certains gouvernements, notamment celui des États-Unis, semblent s'entendre dans une large mesure sur les principes qui doivent éclairer le régime de la rémunération. Le régime qu'appliquent actuellement la fonction publique et la plupart des sociétés de la Couronne n'est pas conforme à ces critères.

54 Dans l'administration canadienne, le régime de la rémunération, comme celui de la classification, s'appuie sur des principes formulés dans le rapport de la société *Arthur Young and Company*, en 1919. En voici le résumé:

- La rémunération, au même niveau, doit être uniforme.
- Il doit exister un juste rapport entre les niveaux de rémunération prévue pour les différentes catégories. Pour le même métier, la même profession ou le même genre d'emploi, le rapport est établi d'après les différences relatives aux fonctions, aux responsabilités, à l'expérience, aux connaissances et à la compétence. Le rapport entre les échelles de traitements prévues pour les différents domaines des métiers, des professions et des divers genres d'emploi doit être le même que celui qui existe dans le monde des affaires.
- Le traitement prévu pour chaque catégorie doit être équitable, c'est-à-dire juste envers le fonctionnaire et envers le contribuable. On explicitait les répercussions sociales de cette justice en disant que le traitement ne devait pas être nettement supérieur au salaire accordé pour des services comparables par des employeurs avisés du monde des affaires et de l'industrie. Pour comparer la rémunération de l'administration et du secteur industriel, on devait tenir compte de la permanence et de la continuité de l'emploi, de la semaine de travail, des vacances et des congés de maladie.

- Le barème doit comporter un minimum absolu, un maximum absolu, et des échelons intermédiaires entre ces deux extrêmes.

55 Avant d'analyser l'application du régime actuel, il serait opportun de s'arrêter aux postulats d'où découle la méthode qui est suivie. En voici l'énumération :

- Le recours à un organisme central d'administration assurera la meilleure mise en application des principes.
- On peut appliquer avec beaucoup de précision le principe selon lequel on doit accorder un traitement égal pour un travail égal.
- L'application du second principe, suivant lequel le rapport de la rémunération des diverses catégories doit être juste, suppose un régime d'évaluation des emplois.
- L'interprétation du quatrième principe, initialement énoncé par la société *Arthur Young and Company*, à savoir «que les échelles de traitement doivent établir un minimum et un maximum absolus et des taux intermédiaires», est maintenant subordonnée à de nombreuses hypothèses qui semblent avoir pris naissance avec le temps et qui ne s'inspirent pas du rapport de la société *Arthur Young and Company*. Ces hypothèses se résument comme suit :

- a) la valeur d'un employé d'une catégorie donnée peut être étroitement délimitée;
- b) la marge de cette délimitation se rétrécit à mesure que s'accroît la valeur des services que rend l'employé;
- c) à l'intérieur de cette étroite marge, la compétence croissante de l'employé peut être directement rattachée à l'élément de temps et on peut donc l'en rémunérer selon un horaire préétabli;
- d) la grande majorité des employés de n'importe quelle catégorie mériteront les relèvements de traitements conformes à ces règles chronométriques, et il devrait par conséquent être difficile de les leur refuser.

- Le postulat suivant est passé sous silence, mais il n'en est pas moins important : c'est que le traitement d'aucun membre classifié du service public ne doit excéder celui d'un ministre du Cabinet. Cette hypothèse semble exercer de profondes influences sur les sociétés de la Couronne, et il y a lieu de croire que c'est même le cas là où le directeur du conseil d'administration reçoit un traitement supérieur à celui d'un ministre du Cabinet.

56 Une condition fondamentale du régime de rémunération a fait défaut et en a paralysé l'application; il aurait fallu un ensemble complet de normes de classification. En outre, le régime présupposait l'évaluation des emplois, mais on n'a jamais adopté de méthode officielle d'évaluation des emplois. Il est vrai qu'on a appliqué à l'évaluation des emplois certains facteurs d'un régime de comparaison, mais au fond, il s'agit d'un régime de gradation appliqué d'une façon très libre. Si, à l'occasion, on a accordé des traitements équitables, le régime n'y est pour rien. La Commission du service civil conseille et le conseil du Trésor décide : double responsabilité et dédoublement de l'effectif. Les rapports avec les salaires en vigueur dans le monde économique sont assurément mieux observés depuis la création du Bureau d'étude des traitements, mais à son tour, le Bureau ne dispose pas de normes suffisantes pour établir des comparaisons, ce qui entrave son travail.

57 Depuis la mise en œuvre de ce régime, on applique le principe que les échelles doivent comporter un minimum absolu, un maximum absolu, et, entre ces deux extrêmes, des échelons intermédiaires auxquels l'employé accède automatiquement. Ce principe diffère tout à fait de la pratique générale du monde économique, notamment en ce qui a trait aux postes de surveillance et d'administration. Certaines sociétés ont adopté des programmes de progression automatique aux échelons inférieurs du travail de bureau. Elles

ont constaté que la progression automatique, aux plus bas échelons et parfois jusqu'aux échelons moyens des catégories d'emplois de bureau, réduit les réclamations, simplifie l'administration et épargne le temps des administrateurs préposés aux services, au personnel ou aux relations industrielles.

58 On pourrait prétendre que cette situation tend à démontrer la sagesse du système de l'administration fédérale. Cependant, la plupart de ceux qui appliquent ce système avoueront qu'il favorise la médiocrité et constitue un effort de rationalisation en faveur de la paix. Ce sont les employés à rendement supérieur qui en sont les victimes. On ne reconnaît pas leur compétence de peur d'attirer les griefs de leurs collègues, plus faibles en compétence mais plus forts en nombre.

59 Ce qui suit confirme la justesse de cette conclusion : les sociétés qui adoptent des échelons automatiques de salaires pour les dactylographes établissent, pour les surveillants, de larges marges de rémunération où la compétence entre en ligne de compte. Elles supposent que les méthodes d'émulation importent davantage pour les postes supérieurs. Cette opinion est peut-être juste, car on peut fort bien supposer que les employés qui possèdent les qualités requises pour accéder aux postes supérieurs sont, selon toute vraisemblance, les plus sensibles à l'émulation financière. Certes, rien ne prouve qu'il soit préférable d'éliminer les primes de rendement pour les employés de bureaux aux échelons inférieurs. En mettant tous ces employés sur le même pied, on facilite peut-être le travail d'administration. Cela ne veut pas dire, loin de là, qu'une entreprise accroîtra le rendement de ses employés de bureau subalternes en les privant de l'émulation financière. Même les sociétés qui ont procédé de cette façon ne se font pas d'illusions à ce propos.

60 L'application des échelles de salaires dans la fonction publique n'a absolument rien de commun avec la recommandation de

la société *Arthur Young and Company*. Cette recommandation, formulée au numéro (g) de la troisième partie, du rapport est ainsi libellée :

L'augmentation du traitement au sens employé ici signifie l'augmentation du salaire d'un employé occupant une position déterminée, d'un taux à un taux plus élevé tout en restant dans la limite de la rémunération qui peut lui être accordée, sans qu'il y ait changement de position ou de fonctions. On admettra que l'augmentation de salaire est une des formes de récompense les plus efficaces que l'on puisse offrir à l'employé pour l'encourager à s'appliquer à son travail. Il est évident que si l'on accorde une augmentation de salaire comme récompense pour les bons services ou comme encouragement à bien faire, qu'il faudra baser ces augmentations sur le travail efficace reconnu et sur aucune autre considération.

Déjà en 1919, on pouvait écrire dans le rapport de *Arthur Young and Company* « que l'augmentation annuelle n'est refusée que très rarement », ce qui est aussi vrai maintenant qu'alors. Le passage d'un échelon à l'autre tend à se faire d'une façon tellement automatique que le Bureau d'étude des traitements, la Commission du service civil et le conseil du Trésor emploient l'échelon supérieur de l'échelle comme norme pour établir leurs comparaisons avec les traitements payés par un échantillon d'entreprises privées.

61 Le système des échelles, conçu dans l'étude de 1919, tenait compte, pour l'évaluation d'un poste, des efforts que le titulaire déployait pour le remplir. Les échelles étaient relativement courtes, de sorte que la disposition visant à reconnaître les efforts et la diversité des employés était peu importante ; mais elle existait quand même, et il est regrettable que ce stimulant dont on pouvait attendre d'excellents résultats ait été à peu près neutralisé, dans la pratique, au sein de la fonction publique.

62 Depuis lors, des sociétés clairvoyantes du continent nord-américain ont eu tendance à allonger ces échelles, surtout aux niveaux supérieurs. On a cherché à établir le traite-

ment de l'employé à l'échelon approprié de l'échelle, strictement d'après son rendement. Nous ne disconvenons pas par là que dans une organisation quelconque la durée du service tend à faire hausser le traitement, mais on s'est toujours efforcé d'enrayer cette tendance et de minimiser son influence par rapport au rendement.

63 Cette gamme plus étendue préconisée par l'industrie n'est efficace que si le principe de l'avancement au mérite est appliqué. Un plus large éventail, conçu pour reconnaître l'inégalité du rendement — chose inévitable au sein de n'importe quel groupe d'hommes et de femmes — mais appliqué de façon que le passage d'un échelon à l'autre corresponde strictement dans la pratique au temps écoulé, coûterait très cher. Comme le système actuel des échelons se fonde sur le temps écoulé et non sur le mérite, les directeurs, dans les ministères, trouvent nécessaire de se servir d'autres moyens pour reconnaître le mérite. Le moyen le plus commun c'est ce qu'on a déjà appelé «l'ascension par reclassification», pratique facilitée par une classification générale imprécise et par l'absence de normes pour la majorité des classifications. Ainsi il est possible de justifier un changement de classe en invoquant le prétexte que les fonctions ont changé; mais la véritable raison sera que la valeur d'un employé a changé. Ses fonctions restent les mêmes mais, de l'avis de son supérieur, son rendement mérite d'être reconnu.

64 Cette pratique a grandement sapé l'efficacité du système de classification et les échelons ne correspondent plus à grand-chose, de sorte que seule une enquête de grande envergure au sein du Service civil pourrait révéler les échelles qui correspondent à des postes comportant des difficultés et des responsabilités semblables. On peut dire à coup sûr que les échelles véritables sont beaucoup plus longues qu'elles ne le paraissent d'après les listes officielles des classes. L'expérience obtenue ailleurs laisse supposer qu'elles sont

peut-être beaucoup plus étendues que celles que préconise l'industrie à l'heure actuelle; mais si la chose est vraie, elles ne sont pas administrées équitablement car ce ne sont pas tous les employés compétents donnant un rendement supérieur qui bénéficient de cette pratique de «l'ascension par reclassification». D'autre part, les changements véritables de responsabilité peuvent ne pas être, et souvent ne sont pas reconnus promptement. Un employé peut être mal classifié et mal rémunéré pendant de longues périodes de temps en attendant que son cas soit étudié par les organismes de contrôle qui n'ont aucune responsabilité réelle à son égard et qui ne s'intéressent pas à lui, ni à la réalisation des objectifs de son ministère.

65 Vos commissaires se trouvent obligés de conclure que le régime actuel de rémunération est essentiellement négatif. Il ne prévoit pas la reconnaissance formelle du rendement supérieur. Les administrateurs sont enclins à considérer ce régime comme un moyen de contrôle des frais et, pour les raisons données, il est apte à décevoir ceux qui le considèrent comme étant en effet un moyen efficace de contrôler les frais. Il est trop facile de s'y soustraire et, qui pis est, ceux qui exercent le contrôle ne peuvent savoir jusqu'à quel point on s'y soustrait. C'est donc un système de régie qui n'est pas ce qu'il paraît être—un système qu'on tire d'un côté ou de l'autre selon la pression des circonstances et qu'on rapièce pour répondre à des besoins variables. Il a depuis longtemps perdu l'homogénéité qu'il avait peut-être autrefois.

66 Ces graves imperfections des systèmes de classification et de rémunération sont de plus en plus évidentes à mesure que le service public emploie plus de professionnels et d'administrateurs de haut calibre. Que ce soit pour soutenir la concurrence en ce qui concerne le recrutement de ce personnel ou pour obtenir de lui un meilleur rendement, l'administration fédérale, tout comme les employeurs des secteurs privés, doit de plus en plus se laisser guider par les principes suivants:

a) Il faut insister encore plus sur l'offre d'avantages pécuniaires ou autres aux fonctionnaires professionnels supérieurs, afin de combattre la tendance actuelle qu'ils ont d'abandonner des postes professionnels et de chercher l'avancement dans les postes administratifs. Les plans devraient prévoir des chances égales d'avancement pour le personnel professionnel et administratif avec des échelles de traitements à peu près semblables. Le système actuel accorde trop d'importance, dans certains secteurs, au palier de l'organisation et au nombre de subordonnés, mais pas assez à la compétence technique et au rendement du fonctionnaire.

b) Il doit être tenu compte davantage des différences dans le rendement individuel, surtout au niveau supérieur. Il importe de fonder désormais la rétribution sur la compétence et le rendement des employés plutôt que sur la nature des fonctions seulement. Le système actuel, qu'on dit fondé sur le principe du salaire égal pour un travail égal, résulte trop souvent en un traitement égal pour un effort et un intérêt inégaux. Cela est injuste et peut nuire au moral et au rendement du personnel. Selon le système actuel de classification, le poste compte d'abord et l'homme vient ensuite. Un bon système de classification et de rémunération reconnaît que dans les secteurs professionnels et administratifs, c'est l'employé qui détermine le degré de responsabilité attaché au poste. Les groupes d'emplois peuvent être classifiés par le degré de responsabilité qui s'y rattache aussi bien que par la nature du travail accompli. Ainsi, dans une juste mesure, l'employé peut être récompensé par l'avancement au sein d'une catégorie et par une promotion à une catégorie supérieure pour le même travail exécuté à un niveau comportant plus de responsabilités.

MÉTHODE DE FIXATION ET DE GESTION DE LA RÉMUNÉRATION

67 Aux termes de la Loi sur le service civil, la fixation et la gestion des traitements incombent à la Commission du service civil et au

gouverneur en conseil. La Commission doit faire une révision constante des niveaux de rémunération et, chaque fois qu'il y a lieu, soumettre des recommandations à ce sujet au gouverneur en conseil. Avant d'être mises en œuvre, les recommandations de la Commission doivent être approuvées par le gouverneur en conseil, dont les pouvoirs à cet égard sont habituellement exercés par le conseil du Trésor.

68 Deux directions de la Commission du service civil s'occupent de la fixation des traitements. Le Bureau d'étude des traitements est chargé de recueillir des données. Il doit faire des recherches comparatives sur les niveaux de traitement, les conditions d'emploi et les pratiques connexes qui règnent aussi bien au sein du Service civil qu'à l'extérieur. Il doit aussi présenter un rapport objectif de ses conclusions à la Commission, au conseil du Trésor et, en fait, aux représentants des principales associations de fonctionnaires. La Direction des traitements et des normes est chargée d'aider la Commission à mettre au point les recommandations sur les traitements, compte tenu des rapports du Bureau, et d'autres considérations telles que la nécessité d'une certaine concordance des normes à l'intérieur du Service civil ou les constatations récentes à l'égard du recrutement et de la rétention d'employés compétents dans la fonction publique.

69 La Commission est conseillée par le Comité consultatif sur l'étude des traitements. Cet organisme se réunit régulièrement pour recevoir les rapports du Bureau, étudier divers problèmes relatifs aux critères et aux techniques d'étude, décider du moment opportun d'effectuer les études et de distribuer les rapports. Le Comité, présidé par un commissaire du Service civil, comprend six autres membres, dont trois représentent le personnel et trois la direction. Un des trois délégués du personnel représente l'Institut professionnel du service public du Canada. Parmi les membres représentant l'administration, l'un

doit représenter la direction des ministères qui emploient un personnel professionnel.

70 Les associations de personnel s'intéressent activement à la fixation des traitements. Leur rôle, qui a évolué au cours des ans, a récemment été officiellement reconnu dans la nouvelle Loi sur le service civil; en effet, un article prévoit que la Commission doit consulter en matière de traitements les «représentants des organisations et associations appropriées d'employés».

71 Le rôle des ministères est plus difficile à définir. Juridiquement, ils n'ont aucune responsabilité dans ce domaine. Dans la pratique, cependant, il y a consultation constante entre la Commission et la direction des ministères en vue de déterminer si les niveaux de traitements sont suffisants et quelles seront les conséquences probables des révisions proposées.

72 Dernière étape dans la fixation des traitements, le conseil du Trésor examine les recommandations de la Commission. Cela nécessite souvent de longs entretiens entre les fonctionnaires supérieurs des deux organismes. Aux termes de l'ancienne Loi sur le service civil, le gouverneur en conseil pouvait accepter ou rejeter les recommandations de la Commission, mais ne pouvait établir des niveaux de traitements différents de ceux qui étaient recommandés. Aux termes de la nouvelle loi, le gouverneur en conseil, bien qu'il doive tenir compte des vues de la Commission, est libre d'établir les niveaux qu'il juge opportuns.

73 La responsabilité de la Commission du service civil en ce qui concerne les recommandations sur les traitements se borne à celles qui touchent les fonctionnaires. Le conseil du Trésor, le ministère employeur et le ministère du Travail se partagent la responsabilité de déterminer les niveaux de traitements des employés aux taux régnants, des officiers et des équipages de navires et d'autres grou-

pes semblables soustraits à l'application de la Loi sur le service civil. Il n'est pas étonnant qu'il y ait dans le domaine de la fixation du niveau des traitements versés aux fonctionnaires un dédoublement des rouages et des efforts, de même qu'un manque de coordination et de principes directeurs communs. On pourrait y remédier si la Division du personnel du conseil du Trésor, dont l'établissement a été proposé, était chargée de faire un relevé de la situation et de formuler des recommandations au Conseil au sujet de tous les redressements de traitements dans la fonction publique. De même, le Bureau d'étude des traitements devrait être chargé de recueillir et de coordonner toutes les données comparatives qui ont trait au travail hors du service public. Il est beaucoup plus apte à fournir ces utiles renseignements que ne le sont le ministère du Travail ou le Bureau fédéral de la statistique, dont le rôle se prête mieux à l'assemblage et à la compilation des données d'ensemble destinées au public.

74 La responsabilité de l'établissement et du rajustement des plans relatifs aux avantages offerts aux employés est encore plus dispersée qu'elle ne l'est dans le cas des traitements. Par conséquent, chaque plan de prévoyance en est venu à être considéré isolément plutôt que par rapport à l'ensemble ou, ce qui est plus juste, selon la rémunération globale (paiements et avantages). Pour bien remplir le rôle qui lui revient, la Division du personnel du conseil du Trésor doit se préoccuper autant de l'ensemble des avantages offerts au service public que de la fixation des traitements.

75 Il y a lieu de s'arrêter en particulier aux comparaisons qu'il convient de faire entre le secteur privé et le service public en ce qui concerne les niveaux de traitements, les avantages et les autres conditions de travail. Quoique simple en théorie, la chose est extrêmement difficile dans la pratique. Il s'agit essentiellement d'obtenir des données mais il faut, pour déterminer quelles sont les données per-

tinentes, un solide bagage de connaissances techniques et professionnelles. On ne peut faire de comparaisons justes des traitements qu'en se fondant sur une saine évaluation des fonctions et des exigences de la tâche à accomplir. Pour comparer les conditions de travail et les avantages, il faut étudier avec soin ce qu'ils valent et ce qu'ils coûtent à l'employeur et à l'employé.

76 Le Bureau d'étude des traitements a été établi en 1957 pour ce difficile travail de documentation. Il a fait de grands progrès sur la façon d'évaluer la comparabilité des fonctions dans le service public et dans le secteur privé, et sur la façon d'établir des comparaisons de traitements d'après les données obtenues. Il fournit des renseignements précieux au sujet des marchés du travail où la fonction publique doit soutenir la concurrence. Il s'est récemment mis à la tâche indispensable d'adjoindre aux comparaisons de traitements des données sur les avantages et autres conditions de travail. Le Bureau, qui fonctionne comme organisme indépendant et impartial—autrement, il ne pourrait mener à bien sa tâche professionnelle—fournit des données sur lesquelles l'administration centrale du gouvernement peut se fonder pour prendre des décisions sur la rémunération. A l'heure actuelle, les renseignements qu'il recueille sont fournis à la Commission du service civil (dont le Bureau fait partie), au conseil du Trésor et à certains dirigeants d'importantes associations de fonctionnaires.

77 Comme on l'a déjà constaté au Royaume-Uni (où les études sur les traitements sont menées par un organisme dirigé et financé conjointement par le gouvernement et les associations de personnel), la tentation de faire de trop nombreuses ou de trop fréquentes comparaisons avec le secteur privé, ou encore les pressions qui s'exercent en ce sens représentent un des plus graves dangers. Afin que cette tâche conserve des proportions raisonnables pour une organisation aussi vaste et variée que la fonction publique, il faut

être déterminé à restreindre les comparaisons à des tâches repères appropriées et à en limiter la fréquence par un plan d'examen cyclique. Le gouvernement fédéral a fait un pas dans cette voie récemment en établissant un plan d'examen biennal, les niveaux de traitements des fonctionnaires et des membres de la Gendarmerie royale étant divisés en cinq groupes, et les dates suivantes ayant été fixées pour les premiers examens.

- Catégories professionnelles et connexes: examinées le 1^{er} juillet 1961.
- Catégories administratives, services d'écritures et de bureau, catégories sous-professionnelles et officiers de la Gendarmerie royale: examinées le 1^{er} octobre 1961.
- Catégories des employés d'hôpitaux: examinées le 1^{er} janvier 1962.
- Catégories des employés de pénitenciers, et des sous-officiers de la Gendarmerie royale: examinées le 1^{er} avril 1962.
- Catégories des employés de la douane et de l'immigration, des employés des postes, des métiers, de la construction, de la surveillance, de l'entretien et autres: à être examinées le 1^{er} octobre 1962.

78 C'est en se tenant au courant de la situation chez les employeurs qui accordent leur collaboration qu'on apprendra à limiter le nombre et la fréquence des comparaisons exigées par l'administration interne. Sans cette collaboration volontaire des employeurs du secteur privé, les comparaisons de traitements sont susceptibles d'être faussées, et il sera très difficile d'en obtenir même de médiocres. D'autre part, la plupart des employeurs avec lesquels le gouvernement fédéral désire faire des comparaisons éprouvent les mêmes besoins et sont déjà habitués à cette pratique. Ils savent que, pour eux, les comparaisons de traitements ne valent que si l'on tient compte en même temps des frais de main-d'œuvre et des autres frais. Ils font des comparaisons

avec d'autres sociétés, sachant bien que pour obtenir la collaboration voulue, il faut que leurs demandes soient raisonnables et que les renseignements qu'ils reçoivent et échangent soient utiles aux deux parties. Il ne faudrait

pas chercher à contraindre des employeurs du secteur privé à accorder leur collaboration ni leur imposer des obligations astreignantes et coûteuses sans leur accorder en retour des avantages réciproques.

APPENDICE A-1

Appendice A-1—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS—
PAR MINISTÈRE—SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	Total général	Ottawa-Hull	Reste du Canada	Étranger
Affaires des anciens combattants.....	11,438	1,199	10,235	4
Affaires extérieures.....	1,357	902	2	453
Commission mixte internationale.....	9	9	—	—
Agriculture.....	6,181	1,696	4,484	1
Assurances.....	92	85	7	—
Bibliothèque nationale.....	42	42	—	—
Archives publiques.....	93	92	—	1
Bureau de l'auditeur général.....	127	125	2	—
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion.....	24	24	—	—
Chambre des communes.....	220	220	—	—
Sénat.....	37	37	—	—
Bibliothèque du Parlement.....	29	29	—	—
Citoyenneté et Immigration.....	2,801	758	1,954	89
Commerce.....	1,114	666	332	116
Bureau fédéral de la statistique.....	1,699	1,620	79	—
Office national de l'énergie.....	35	35	—	—
Commission des grains.....	886	2	884	—
Commission du service civil.....	653	515	138	—
Conseil privé.....	141	141	—	—
Défense nationale.....	26,555	6,749	19,759	47
Directeur général des élections.....	21	21	—	—
Finances.....	458	439	18	1
Contrôleur du Trésor.....	4,297	2,366	1,918	13
Monnaie royale.....	194	194	—	—
Commission du tarif.....	17	17	—	—
Galerie nationale.....	65	63	2	—
Gendarmerie royale.....	1,030	510	514	6
Impressions et papeterie.....	637	606	31	—

Appendice A-1 — RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS —
PAR MINISTÈRE — SEPTEMBRE 1960 — Fin

Ministère ou organisme	Total général	Ottawa-Hull	Reste du Canada	Étranger
Justice.....	317	281	36	—
Commissaire des pénitenciers.....	94	94	—	—
Mines et Relevés techniques.....	2,315	2,234	81	—
Office fédéral du charbon.....	18	18	—	—
Nord canadien et Ressources.....	2,033	1,048	983	2
Pêcheries.....	1,183	149	1,034	—
Postes.....	22,911	1,892	21,019	—
Production de la défense.....	1,367	1,154	191	22
Revenu national (douanes et accise).....	7,479	1,058	6,419	2
Revenu national (impôt).....	6,056	1,053	5,003	—
Santé et Bien-être.....	2,906	1,116	1,755	35
Secrétariat d'État.....	715	715	—	—
Secrétariat du gouverneur général.....	15	15	—	—
Transports.....	9,468	1,671	7,796	1
Commission des transports aériens.....	67	63	4	—
Commission des transports du Canada.....	153	125	28	—
Commission maritime canadienne.....	21	21	—	—
Travail.....	560	534	24	2
Assurance-chômage.....	7,849	490	7,356	3
Travaux publics.....	4,781	1,902	2,879	—
Total: Service civil.....	130,560	34,795	94,967	798

APPENDICE A-2

Appendice A-2 — RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS — PAR PROVINCE ET PAR MINISTÈRE — SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	Canada	T.-N.	N.-É.	Î.P.-É.	N.-B.	Québec	Ontario	Mani- toba	Sask.	Alberta	C.-B.	Yukon	T. N.-O.
Affaires des anciens combattants.....	11,434	44	558	29	533	2,386	4,467	863	253	714	1,587	—	—
Affaires extérieures.....	904	—	—	—	1	—	903	—	—	—	—	—	—
Commission mixte internationale.....	9	—	—	—	—	—	9	—	—	—	—	—	—
Agriculture.....	6,180	34	217	145	255	719	2,596	432	591	633	552	4	2
Assurances.....	92	—	—	—	—	1	91	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque nationale.....	42	—	—	—	—	—	42	—	—	—	—	—	—
Archives publiques.....	92	—	—	—	—	—	92	—	—	—	—	—	—
Bureau de l'auditeur général.....	127	—	—	—	—	1	125	1	—	—	—	—	—
Bureau des gouverneurs de la radio- diffusion.....	24	—	—	—	—	—	24	—	—	—	—	—	—
Chambre des communes.....	220	—	—	—	—	—	220	—	—	—	—	—	—
Sénat.....	37	—	—	—	—	—	37	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque du Parlement.....	29	—	—	—	—	—	29	—	—	—	—	—	—
Citoyenneté et Immigration.....	2,712	13	102	3	91	370	1,402	144	108	136	324	6	13
Commerce.....	998	10	8	4	10	91	782	17	18	26	32	—	—
Bureau fédéral de la statistique.....	1,699	7	13	—	—	14	1,636	10	—	9	10	—	—
Office national de l'énergie.....	35	—	—	—	—	—	35	—	—	—	—	—	—
Commission des grains.....	886	—	—	—	—	34	352	283	26	79	112	—	—
Commission du service civil.....	653	5	12	—	7	32	345	11	6	15	20	—	—
Conseil privé.....	141	—	—	—	—	—	141	—	—	—	—	—	—
Défense nationale.....	26,508	291	3,197	99	998	3,648	12,373	1,216	384	1,623	2,373	306	—
Directeur général des élections.....	21	—	—	—	—	—	21	—	—	—	—	—	—
Finances.....	457	—	—	—	—	—	453	—	—	4	—	—	—
Contrôleur du Trésor.....	4,284	44	129	12	110	500	2,894	157	83	127	226	—	2
Monnaie royale.....	194	—	—	—	—	—	194	—	—	—	—	—	—
Commission du tarif.....	17	—	—	—	—	—	17	—	—	—	—	—	—
Galerie nationale.....	65	—	—	—	—	1	63	—	1	—	—	—	—
Gendarmerie royale.....	1,024	17	31	3	28	63	573	41	59	78	128	2	1
Impressions et papeterie.....	637	—	4	—	—	560	64	2	—	2	5	—	—
Justice.....	317	—	—	—	3	11	289	5	1	1	3	3	1
Commissaire des pénitenciers.....	94	—	—	—	—	—	94	—	—	—	—	—	—
Mines et Relevés techniques.....	2,315	—	9	—	—	—	2,238	—	1	8	58	1	—
Office fédéral du charbon.....	18	—	—	—	—	—	18	—	—	—	—	—	—

Nord canadien et Ressources.....	2,031	30	39	8	53	44	1,122	81	36	253	154	41	170
Pêcheries.....	1,183	333	245	46	144	47	167	20	6	3	166	2	4
Postes.....	22,911	281	744	71	520	5,170	10,046	1,209	868	1,525	2,457	15	5
Production de la défense.....	1,345	3	27	—	9	44	1,203	12	5	19	23	—	—
Revenu national (douanes et accise).....	7,477	142	212	11	343	1,681	3,772	245	118	216	724	12	1
Revenu national (impôt).....	6,056	64	186	33	122	1,189	2,924	279	259	417	577	6	—
Santé et Bien-être.....	2,871	40	87	10	48	297	1,601	130	128	218	278	24	10
Secrétariat d'État.....	715	—	—	—	—	—	715	—	—	—	—	—	—
Secrétariat du gouverneur général.....	15	—	—	—	—	—	15	—	—	—	—	—	—
Transports.....	9,467	624	399	66	750	1,304	3,390	677	114	901	1,021	83	138
Commission des transports aériens	67	—	—	—	—	4	63	—	—	—	—	—	—
Commission des transports du													
Canada.....	153	2	—	—	4	4	129	6	—	6	2	—	—
Commission maritime canadienne.....	21	—	—	—	—	—	21	—	—	—	—	—	—
Travail.....	558	2	1	—	—	6	543	4	—	—	2	—	—
Assurance-chômage.....	7,846	145	249	26	402	2,210	2,848	477	195	365	923	6	—
Travaux publics.....	4,781	116	156	42	137	736	2,572	161	134	278	408	22	19
Total: Service civil.....	129,762	2,247	6,625	608	4,568	21,167 ¹	63,950 ¹	6,483	3,394	7,656	12,165	533	366

¹ Les totaux du Québec et de l'Ontario comprennent 34,795 fonctionnaires employés dans la zone métropolitaine d'Ottawa-Hull.

APPENDICE A-3

Appendice A-3 — RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS — PAR ZONE MÉTROPOLITAINE ET PAR MINISTÈRE — SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	Canada	Total: 14 zones métro.	Saint- Jean (T.-N.)	Hali- fax	Saint- Jean (N.-B.)	Mont- réal	Qué- bec	To- ronto	Hamil- ton	Lon- don	Wind- sor	Winni- peg	Cal- gary	Ed- mon- ton	Van- couver	Vic- toria
Affaires des anciens combattants.....	11,434	9,717	44	541	512	2,027	352	1,732	86	1,303	10	850	479	213	1,225	343
Affaires extérieures.....	904	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission mixte internationale.....	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Agriculture.....	6,180	1,821	26	33	27	245	161	257	32	92	25	332	128	183	183	97
Assurances.....	92	7	—	—	—	1	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque nationale.....	42	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Archives publiques.....	92	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bureau de l'auditeur général.....	127	2	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion.....	24	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Chambre des communes.....	220	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sénat.....	37	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque du Parlement.....	29	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Citoyenneté et Immigration.....	2,712	929	6	70	13	159	69	160	27	19	71	81	33	35	164	22
Commerce.....	998	266	10	8	10	56	17	50	21	22	—	17	13	13	26	3
Bureau fédéral de la statistique.....	1,699	75	7	9	—	14	—	16	—	—	—	10	—	9	10	—
Office national de l'énergie.....	35	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission des grains.....	886	497	—	—	—	33	—	2	—	—	—	283	42	31	102	4
Commission du service civil.....	653	127	5	12	2	29	3	28	—	2	—	11	3	12	17	3
Conseil privé.....	141	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Défense nationale.....	26,508	10,256	104	2,536	48	2,023	196	947	173	707	16	555	407	679	481	1,384
Directeur général des élections Finances.....	21	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Contrôleur du Trésor.....	457	18	—	—	—	—	—	14	—	—	—	—	—	4	—	—
Monnaie royale.....	4,284	1,666	44	122	32	280	218	402	6	59	—	155	18	105	156	69
Commission du tarif.....	194	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Galerie nationale.....	17	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission du tarif.....	65	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Gendarmerie royale.....	1,024	359	14	24	2	53	9	51	1	4	1	33	15	51	42	59

APPENDICE A-4

Appendice A-4—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS AU SERVICE
DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE—SEPTEMBRE 1960

	Total général	Ottawa- Hull	Reste du Canada	Étranger
<i>Sociétés de ministère</i>				
Commission de contrôle de l'énergie atomique.....	8	8	—	—
Conseil national de recherches.....	2,434	2,276	149	9
<i>Sociétés de mandataire</i>				
<i>Atomic Energy of Canada Limited</i>	2,629	253	2,376	—
<i>Canadian Arsenals Limited</i>	2,943	87	2,856	—
Commission de la capitale nationale.....	620	620	—	—
Commission d'énergie du Nord canadien.....	153	30	123	—
Commission des champs de bataille nationaux.....	23	—	23	—
Conseil des ports nationaux.....	2,609	42	2,567	—
Corporation commerciale canadienne.....	56	51	—	5
Corporation de disposition des biens de la Couronne	104	80	24	—
<i>Defence Construction (1951) Limited</i>	376	158	215	3
<i>Sociétés de propriétaire</i>				
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	1,174	15	1,159	—
<i>Cornwall International Bridge Co. Limited</i>	15	—	15	—
Société d'assurance des crédits à l'exportation.....	31	26	5	—
Société centrale d'hypothèques et de logement.....	1,874	703	1,171	—
Société du crédit agricole.....	245	47	198	—
<i>Autres sociétés</i>				
Banque d'expansion industrielle.....	259	7	252	—
Commission canadienne du blé.....	687	—	681	6
Société «Northern Ontario Pipe Line».....	2	2	—	—
Bureau du séquestre des biens ennemis.....	22	22	—	—
<i>Conseils statutaires</i>				
Conseil de recherches pour la défense.....	2,785	968	1,770	47
Conseil de recherches sur les pêcheries.....	541	14	527	—
Office national du film.....	734	31	671	32
Total.....	20,324	5,440	14,782	102

APPENDICE A-5

Appendice A-5 — RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS AU SERVICE DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE — PAR PROVINCE —
SEPTEMBRE 1960

	Total Canada	Terre- Neuve	Nou- velle- Écosse	Ile P.-É.	N.-B.	Québec	Ontario	Mani- toba	Saskat- chewan	Alberta	Colom- bie- Britan- nique	Yukon	T. N.-O.
<i>Sociétés de ministère</i>													
Commission de contrôle de l'énergie atomique.....	8	—	—	—	—	—	8	—	—	—	—	—	—
Conseil national de recherches.....	2,425	—	44	—	—	3	2,280	1	95	—	1	—	1
<i>Sociétés de mandataire</i>													
<i>Atomic Energy of Canada Limited</i>	2,629	—	—	—	—	—	2,629	—	—	—	—	—	—
<i>Canadian Arsenals Limited</i>	2,943	—	—	—	—	1,943	1,000	—	—	—	—	—	—
Commission de la capitale nationale.....	620	—	—	—	—	—	620	—	—	—	—	—	—
Commission d'énergie du Nord canadien	153	—	—	—	—	—	30	—	—	4	3	14	102
Commission des champs de bataille nationaux.....	23	—	—	—	—	23	—	—	—	—	—	—	—
Conseil des ports nationaux.....	2,609	—	266	—	119	1,759	131	210	—	—	124	—	—
Corporation commerciale canadienne.....	51	—	—	—	—	—	51	—	—	—	—	—	—
Corporation de disposition des biens de la Couronne.....	104	—	5	—	—	1	90	—	—	6	2	—	—
<i>Defence Construction (1951) Limited</i>	373	8	29	9	3	28	228	19	1	21	19	—	8
<i>Sociétés de propriétaire</i>													
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.....	1,174	—	—	—	—	356	818	—	—	—	—	—	—
<i>Cornwall International Bridge Co. Ltd.</i>	15	—	—	—	—	—	15	—	—	—	—	—	—
Société d'assurance des crédits à l'exportation.....	31	—	—	—	—	2	29	—	—	—	—	—	—
Société centrale d'hypothèques et de logement.....	1,874	14	61	—	18	242	1,186	68	49	112	124	—	—
Société du crédit agricole.....	245	—	—	7	9	15	105	15	50	37	7	—	—

<i>Autres sociétés</i>													
Banque d'expansion industrielle.....	259	—	13	—	10	104	62	13	5	21	31	—	
Commission canadienne du blé.....	681	—	—	—	—	4	—	624	6	30	17	—	
Société «Northern Ontario Pipe Line»..	2	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	
Bureau du séquestre des biens ennemis..	22	—	—	—	—	—	22	—	—	—	—	—	
<i>Conseils statutaires</i>													
Conseil de recherches pour la défense.....	2,738	—	215	—	—	793	1,182	35	19	409	83	2	
Conseil de recherches sur les pêcheries.....	541	102	64	5	91	30	71	1	—	—	175	2	
Office national du film.....	702	5	6	2	6	594	56	5	10	7	11	—	
Total.....	20,222	129	703	23	256	5,897	10,615	991	235	647	597	14	115

APPENDICE A-6

Appendice A-6 — RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS AU SERVICE DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE — PAR ZONE MÉTROPOLITAINE

	Canada	Total: 14 zones métr.	Saint- Jean (T.-N.)	Hali- fax	Saint- Jean (N.-B.)	Mont- réal	Québec	Toronto	Hamil- ton	Lon- don	Wind- sor	Winni- peg	Cal- gary	Ed- mon- ton	Van- couver	Vic- toria
<i>Sociétés de ministère</i>																
Commission de contrôle de l'énergie atomique.....	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Conseil national de recherches.....	2,425	51	—	44	—	3	—	2	—	—	—	1	—	—	—	—
<i>Sociétés de mandataire</i>																
<i>Atomic Energy of Canada Limited</i>	2,629	159	—	—	—	—	—	159	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Canadian Arsenals Limited</i>	2,943	1,541	—	—	—	—	794	747	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission de la capitale nationale.....	620	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commission d'énergie du Nord canadien.....	153	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	—
Commission des champs de bataille nationaux.....	23	23	—	—	—	—	23	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Conseil des ports nationaux.....	2,609	2,258	—	266	119	1,513	236	—	—	—	—	—	—	—	124	—
Corporation commerciale canadienne.....	51	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Corporation de disposition des biens de la Couronne	104	24	—	5	—	1	—	10	—	—	—	—	6	—	2	—
<i>Defence Construction (1951) Limited</i>	373	66	2	16	—	7	—	11	—	2	—	5	2	13	5	3
<i>Sociétés de propriétaire</i>																
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.....	1,174	73	—	—	—	73	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

APPENDICE B-1

Appendice B-1 — RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS PAR CLASSE D'EMPLOI ET PAR MINISTÈRE — SEPTEMBRE 1960

Ministère ou organisme	Classes d'emploi												Total	
	Professions		Administration		Techniques		Travail de bureau		Services, entretien et production		Total			
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		
Affaires des anciens combattants.....	2,057	18.0	853	7.4	808	7.1	3,385	29.6	4,335	37.9	11,438	100.0		
Affaires extérieures.....	10	0.7	398	29.3	48	3.5	820	60.5	81	6.0	1,357	100.0		
Commission mixte internationale.....	2	22.2	1	11.1	1	11.1	5	55.6	—	—	9	100.0		
Agriculture.....	1,724	27.9	184	3.0	2,496	40.4	1,205	19.5	572	9.2	6,181	100.0		
Assurances.....	14	15.2	30	32.6	—	—	48	52.2	—	—	92	100.0		
Bibliothèque nationale.....	12	28.6	—	—	3	7.1	25	59.5	2	4.8	42	100.0		
Archives publiques.....	22	23.7	3	3.2	18	19.4	49	52.6	1	1.1	93	100.0		
Bureau de l'auditeur général.....	—	—	110	86.6	—	—	16	12.6	1	0.8	127	100.0		
Bureau des gouverneurs de la radio-diffusion.....	2	8.3	3	12.5	—	—	19	79.2	—	—	24	100.0		
Chambre des communes.....	3	1.4	24	10.9	—	—	98	44.5	95	43.2	220	100.0		
Sénat.....	—	—	6	16.2	—	—	16	43.3	15	40.5	37	100.0		
Bibliothèque du Parlement.....	14	48.3	—	—	2	6.9	11	37.9	2	6.9	29	100.0		
Citoyenneté et Immigration.....	33	1.2	501	17.9	28	1.0	2,177	77.7	62	2.2	2,801	100.0		
Commerce.....	24	2.2	294	26.4	358	32.1	433	38.9	5	0.4	1,114	100.0		
Bureau fédéral de la statistique.....	188	11.1	37	2.2	120	7.1	1,352	79.5	2	0.1	1,699	100.0		
Office national de l'énergie.....	7	20.0	3	8.6	6	17.1	19	54.3	—	—	35	100.0		
Commission des grains.....	13	1.5	5	0.6	708	79.8	160	18.1	—	—	886	100.0		
Commission du service civil.....	1	0.2	222	34.0	4	0.6	425	65.0	1	0.2	653	100.0		
Conseil privé.....	2	1.4	42	29.9	3	2.1	94	66.6	—	—	141	100.0		
Défense nationale.....	515	1.9	585	2.2	4,358	16.4	11,986	45.2	9,111	34.3	26,555	100.0		
Directeur général des élections.....	—	—	2	9.5	—	—	10	47.6	9	42.9	21	100.0		

Finances.....	2	0.4	118	25.8	4	0.8	334	73.0	—	—	458	100.0
Contrôleur du Trésor.....	1	—	729	17.0	2	—	3,554	82.7	11	0.3	4,297	100.0
Monnaie royale.....	9	4.6	7	3.6	18	9.3	12	6.2	148	76.3	194	100.0
Commission du tarif.....	5	29.4	2	11.8	—	—	10	58.8	—	—	17	100.0
Galerie nationale.....	4	6.2	5	7.7	21	32.3	24	36.9	11	16.9	65	100.0
Gendarmerie royale.....	2	0.2	5	0.5	48	4.7	951	92.3	24	2.3	1,030	100.0
Impressions et papeterie.....	5	0.8	48	7.5	109	17.1	384	60.3	91	14.3	637	100.0
Justice.....	61	19.2	38	12.0	2	0.6	216	68.2	—	—	317	100.0
Commissaire des pénitenciers.....	7	7.4	13	13.8	20	21.3	54	57.5	—	—	94	100.0
Mines et Relevés techniques.....	586	25.3	53	2.3	1,145	49.5	366	15.8	165	7.1	2,315	100.0
Office fédéral du charbon.....	1	5.6	2	11.1	1	5.6	14	77.7	—	—	18	100.0
Nord canadien et Ressources.....	367	18.1	251	12.3	374	18.4	722	35.5	319	15.7	2,033	100.0
Pêcheries.....	84	7.1	47	4.0	603	51.0	237	20.0	212	17.9	1,183	100.0
Postes.....	10	—	2,453	10.7	70	0.3	10,690	46.7	9,688	42.3	22,911	100.0
Production de la défense.....	22	1.6	519	38.0	26	1.9	791	57.9	9	0.6	1,367	100.0
Revenu national (douanes et accise).....	14	0.2	959	12.8	393	5.3	5,938	79.4	175	2.3	7,479	100.0
Revenu national (impôt).....	30	0.5	2,687	44.4	76	1.3	3,247	53.6	16	0.2	6,056	100.0
Santé et Bien-être.....	688	23.7	134	4.6	269	9.3	1,477	50.8	338	11.6	2,906	100.0
Secrétariat d'État.....	107	15.0	220	30.8	8	1.1	377	52.7	3	0.4	715	100.0
Secrétariat du gouverneur général.....	—	—	4	26.7	—	—	11	73.3	—	—	15	100.0
Transports.....	749	7.9	225	2.4	4,458	47.1	1,931	20.4	2,105	22.2	9,468	100.0
Commission des transports aériens.....	4	6.0	20	29.8	3	4.5	40	59.7	—	—	67	100.0
Commission des transports du Canada.....	16	10.5	20	13.1	40	26.1	77	50.3	—	—	153	100.0
Commission maritime canadienne.....	1	4.8	4	19.0	3	14.3	13	61.9	—	—	21	100.0
Travail.....	44	7.9	90	16.1	30	5.4	392	69.9	4	0.7	560	100.0
Assurance-chômage.....	9	0.1	4,655	59.3	2	—	3,168	40.4	15	0.2	7,849	100.0
Travaux publics.....	348	7.3	94	2.0	438	9.2	647	13.5	3,254	68.0	4,781	100.0
Total: Service civil.....	7,819	6.0	16,705	12.8	17,124	13.1	58,030	44.4	30,882	23.7	130,560	100.0

APPENDICE B-2

Appendice B-2 — RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS AU SERVICE DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE PAR CLASSE D'EMPLOI —
SEPTEMBRE 1960

	Classes d'emploi										Total	
	Professions		Administration		Techniques		Travail de bureau		Services, entretien et production		Nombre	%
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		
<i>Sociétés de ministère</i>												
Commission de contrôle de l'énergie atomique.....	2	25.0	1	12.5	—	—	5	62.5	—	—	8	100.0
Conseil national de recherches.....	683	28.1	36	1.5	941	38.6	395	16.2	379	15.6	2,434	100.0
<i>Sociétés de mandataire</i>												
Atomic Energy of Canada Limited.....	478	18.2	84	3.2	511	19.4	411	15.6	1,145	43.6	2,629	100.0
Canadian Arsenal Limited.....	74	2.5	195	6.6	202	6.9	461	15.7	2,011	68.3	2,943	100.0
Commission de la capitale nationale.....	10	1.6	14	2.3	23	3.7	28	4.5	545	87.9	620	100.0
Commission d'énergie du Nord canadien	7	4.6	3	2.0	2	1.3	32	20.9	109	71.2	153	100.0
Commission des champs de bataille nationaux.....	—	—	3	13.0	—	—	—	—	20	87.0	23	100.0
Conseil des ports nationaux.....	52	2.0	101	3.9	70	2.7	313	12.0	2,073	79.4	2,609	100.0
Corporation commerciale canadienne.....	1	1.8	13	23.2	—	—	42	75.0	—	—	56	100.0
Corporation de disposition des biens de la Couronne.....	2	1.9	19	18.3	—	—	83	79.8	—	—	104	100.0
Defence Construction (1951) Limited.....	90	23.9	38	10.1	129	34.4	119	31.6	—	—	376	100.0
<i>Sociétés de propriétaire</i>												
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.....	50	4.3	36	3.1	61	5.2	138	11.8	889	75.6	1,174	100.0
Cornwall International Bridge Co. Limited	—	—	—	—	—	—	10	66.7	5	33.3	15	100.0

Société d'assurance des crédits à l'exportation.....	2	6.5	4	12.9	6	19.4	18	58.0	1	3.2	31	100.0
Société centrale d'hypothèques et de logement.....	86	4.6	177	9.4	475	25.3	1,009	53.9	127	6.8	1,874	100.0
Société du crédit agricole.....	7	2.9	15	6.1	66	26.9	157	64.1	—	—	245	100.0
<i>Autres sociétés</i>												
Banque d'expansion industrielle.....	49	18.9	76	29.3	—	—	134	51.8	—	—	259	100.0
Commission canadienne du blé.....	—	—	40	5.8	—	—	626	91.1	21	3.1	687	100.0
Société «Northern Ontario Pipe Line».....	—	—	1	50.0	—	—	1	50.0	—	—	2	100.0
Bureau du séquestre des biens ennemis.....	1	4.5	4	18.2	—	—	17	77.3	—	—	22	100.0
<i>Conseils statutaires</i>												
Conseil de recherches pour la défense.....	590	21.2	30	1.1	973	34.9	580	20.8	612	22.0	2,785	100.0
Conseil de recherches sur les pêcheries.....	156	28.8	32	5.9	191	35.3	62	11.5	100	18.5	541	100.0
Office national du film.....	6	0.8	207	28.2	252	34.3	227	31.0	42	5.7	734	100.0
Total.....	2,346	11.5	1,129	5.6	3,902	19.2	4,868	23.9	8,079	39.8	20,324	100.0

APPENDICE B-3

Appendice B-3 — RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS PAR SPÉCIALITÉ ET PAR MINISTÈRE — SEPTEMBRE 1960

MINISTÈRE OU ORGANISME	PROFESSIONS														TOTAL GÉNÉRAL: PROFESSIONS	
	SCIENCES PHYSIQUES			SCIENCE MÉDICALES				DROIT	SCIENCE SOCIALES ET AUTRES					Autres Total		
	Génie	Autres	Total	BIOLOGIE	Médecine	Nursing	Science vétérinaire		Total	Enseignement	Diététique, économie ménagère	Assist. sociale	Biblioth. économique			Écon. et Stat.
								SCIENCE SOCIALES ET AUTRES								
Affaires des anciens combattants	5	47	52	5	242	1,552	—	1,794	47	—	56	—	—	19	159	2,067
Affaires extérieures	1	1	2	—	—	—	—	—	2	—	—	6	—	—	6	10
Commission mixte internationale	1	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	2
Agriculture	105	15	120	1,107	—	—	407	407	—	6	—	17	67	—	90	1,724
Assurances	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14	—	14	14
Bibliothèque nationale	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12	—	—	12	12
Archives publiques	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—	19	22	22
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	1	2
Chambre des communes	—	—	—	—	—	1	—	1	2	—	—	—	—	—	—	3
Bibliothèque du Parlement	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14	—	—	14	14
Citoyenneté et Immigration	10	2	12	2	—	—	—	—	9	—	7	2	1	—	10	33
Commerce	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	4	19	—	23	24
Bureau fédéral de la statistique	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	184	—	188	188
Office national de l'énergie	4	—	4	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	2	7
Commission des grains	—	11	11	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	2	13
Commission du service civil	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	1
Conseil privé	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2
Défense nationale	244	38	282	—	8	62	—	70	3	142	—	11	5	2	160	515
Finances	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	2	2
Contrôleur du Trésor	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1
Monnaie royale	2	7	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9
Commission du tarif	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	5	5
Galerie nationale	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2	4	4

Appendice B-3 — RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS PAR SPÉCIALITÉ ET PAR MINISTÈRE — SEPTEMBRE 1960 — Fin

MINISTÈRE OU ORGANISME	ADMINISTRATION			TECHNIQUES ET INSPECTION	TRAVAIL DE BUREAU					SERVICES ET ENTRETIEN				TOTAL GÉNÉRAL		
	Gestion	Comptabilité	Général		Total	Commiss	Sténos	Mécan. (c.p.)	Mécan. (é.n.)	Standardistes	Total	Métiers	MAGASINS ET ÉDIFICES		Total	
													Autres s. et c.			Total
Affaires des anciens combattants.....	14	—	839	853	808	1,301	11	18	90	3,385	526	3,764	45	4,335	11,438	
Affaires extérieures.....	327	—	71	398	48	280	—	12	94	820	—	81	—	81	1,357	
Commission mixte internationale.....	1	—	—	1	1	3	—	—	—	5	—	—	—	—	9	
Agriculture.....	112	—	72	184	2,496	574	23	22	2	1,205	59	108	405	572	6,181	
Assurances.....	5	19	6	30	—	7	—	11	—	48	—	—	—	—	92	
Bibliothèque nationale.....	—	—	—	—	3	7	—	1	—	25	—	2	—	2	42	
Archives publiques.....	—	—	3	3	18	9	—	3	—	49	—	1	—	1	93	
Bureau de l'auditeur général.....	4	106	—	110	—	2	—	—	—	16	—	1	—	1	127	
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion.....	2	—	1	3	—	5	—	—	—	19	—	—	—	—	24	
Chambre des communes.....	9	—	15	24	—	20	—	—	—	98	—	95	—	95	220	
Sénat.....	3	—	3	6	—	3	—	—	—	16	—	15	—	15	37	
Bibliothèque du parlement.....	—	—	—	—	2	1	—	—	—	11	—	—	—	2	29	
Citoyenneté et Immigration.....	65	—	436	501	28	470	7	3	7	2,177	13	48	1	62	2,801	
Commerce.....	249	—	45	294	358	174	—	3	1	433	—	5	—	5	1,114	
Bureau fédéral de la statistique.....	4	—	33	37	120	118	145	83	—	1,352	1	1	—	2	1,699	
Office national de l'énergie.....	—	—	3	3	6	10	—	—	—	19	—	—	—	—	35	
Commission des grains.....	—	—	5	5	708	35	6	9	—	160	—	—	—	—	886	
Commission du service civil.....	210	—	12	222	4	277	10	8	2	425	—	1	—	1	653	
Conseil privé.....	13	—	29	42	3	40	—	—	—	94	—	—	—	—	141	
Défense nationale.....	23	1	561	585	4,358	3,971	232	192	937	11,986	1,307	7,683	121	9,111	26,555	
Directeur général des élections.....	—	—	2	2	—	2	—	—	—	10	—	9	—	9	21	
Finances.....	91	—	27	118	4	60	2	8	16	334	—	—	—	—	458	
Contrôleur du Trésor.....	4	195	530	729	2	390	220	315	1	3,554	3	8	—	11	4,297	
Monnaie royale.....	1	—	6	7	18	5	—	—	—	12	143	5	—	148	194	
Commission du tarif.....	2	—	—	2	—	6	—	—	—	10	—	—	—	—	17	

APPENDICE C

Appendice C—NIVEAU ATTEINT PAR LES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS POSSÉDANT UN DIPLÔME
UNIVERSITAIRE—PAR MINISTÈRE, CLASSE D'EMPLOI ET SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960

N ^o	Ministère ou organisme	Professions								
		Sciences physiques								
		Génie			Autres			Biologie		
		*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.
1	Affaires des anciens combattants.....	4	—	—	24	3	—	4	1	—
2	Affaires extérieures.....	1	—	—	—	—	1	—	—	—
3	Commission mixte internationale.....	1	—	—	—	—	—	—	—	—
4	Agriculture.....	91	9	—	14	3	2	293	382	445
5	Assurances.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6	Bibliothèque nationale.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7	Archives publiques.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8	Bureau de l'auditeur général.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9	Bureau des gouverneurs de la radiodif- fusion.....	1	—	—	—	—	—	—	—	—
10	Chambre des communes.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
11	Sénat.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
12	Bibliothèque du Parlement.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
13	Citoyenneté et Immigration.....	7	—	1	1	—	—	2	—	—
14	Commerce.....	1	—	—	—	—	—	—	—	—
15	Bureau fédéral de la statistique.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16	Office national de l'énergie.....	4	—	—	—	—	—	—	—	—
17	Commission des grains.....	—	—	—	1	1	8	—	—	—
18	Commission du service civil.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
19	Conseil privé.....	1	—	—	—	—	—	—	—	—
20	Défense nationale.....	158	25	—	21	5	—	—	—	—
21	Directeur général des élections.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
22	Finances.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
23	Contrôleur du Trésor.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
24	Monnaie royale.....	—	—	—	7	—	—	—	—	—
25	Commission du tarif.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
26	Galerie nationale.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
27	Gendarmerie royale.....	1	—	—	—	—	1	—	—	—
28	Impressions et papeterie.....	2	—	—	—	—	—	—	—	—
29	Justice.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
30	Commissaire des pénitenciers.....	2	—	—	4	—	—	—	—	—
31	Mines et Relevés techniques.....	101	7	9	207	90	179	—	—	—
32	Office fédéral du charbon.....	1	—	—	—	—	—	—	—	—
33	Nord canadien et Ressources.....	92	5	—	2	5	4	102	65	33
34	Pêcheries.....	15	—	—	7	—	—	27	6	—
35	Postes.....	7	1	—	—	—	—	—	—	—
36	Production de la défense.....	14	—	—	—	—	—	—	—	—
37	Revenu national (douanes et accise).....	—	—	—	6	2	—	—	—	—
38	Revenu national (impôt).....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
39	Santé et Bien-être.....	19	8	1	123	27	40	14	5	14
40	Secrétariat d'État.....	92	8	2	—	—	—	—	—	—
41	Secrétariat du gouverneur général.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
42	Transports.....	226	19	—	248	164	3	—	—	—
43	Commission des transports aériens.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
44	Commission des transports du Canada.....	6	—	—	—	—	—	—	—	—
45	Commission maritime canadienne.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
46	Travail.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
47	Assurance-chômage.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
48	Travaux publics.....	237	11	—	25	—	—	—	—	—
TOTAL.....		1,084	94	13	690	300	238	442	459	492
TOTAL DES DIPLÔMES.....			1,191			1,228		1,393		

*B: Baccalauréat; M: Maîtrise; D: Doctorat.

Professions

Sciences médicales

<i>Médecine</i>			<i>Nursing</i>			<i>Science vétérinaire</i>			<i>Droit</i>			<i>Enseignement</i>			<i>N°</i>
<i>*B.</i>	<i>*M.</i>	<i>*D.</i>	<i>*B.</i>	<i>*M.</i>	<i>*D.</i>	<i>*B.</i>	<i>*M.</i>	<i>*D.</i>	<i>*B.</i>	<i>*M.</i>	<i>*D.</i>	<i>*B.</i>	<i>*M.</i>	<i>*D.</i>	
229	—	—	4	—	—	—	—	—	44	1	—	—	—	—	1
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	2
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	3
—	—	—	—	—	—	435	1	1	—	—	—	—	—	—	4
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	9
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	10
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12
—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	—	—	—	—	—	13
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	16
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	19
7	—	—	1	1	—	—	—	—	3	—	—	26	57	56	20
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	22
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	23
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	24
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	25
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	26
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	27
—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	28
—	—	—	—	—	—	—	—	—	43	8	1	—	—	—	29
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	30
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	31
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	32
—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	1	—	—	—	33
—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	34
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	35
—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	1	—	—	—	—	36
—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	1	—	—	—	—	37
—	—	—	—	—	—	—	—	—	21	5	—	—	—	—	38
242	—	—	12	—	—	—	—	1	2	—	—	—	—	—	39
—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	40
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	41
—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	1	1	—	—	—	42
—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—	43
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	44
—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	45
—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	—	—	—	—	46
—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	—	—	—	—	—	47
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	48
478	—	—	19	1	—	435	1	2	157	19	5	26	57	56	
	478		20			438			181			139			

Appendice C—NIVEAU ATTEINT PAR LES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS POSSÉDANT UN DIPLÔME
UNIVERSITAIRE—PAR MINISTÈRE, CLASSE D'EMPLOI ET SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960—Suite

		<i>Professions</i>								
		<i>Sciences sociales et autres</i>								
N ^o	Ministère ou organisme	<i>Diét. écon. ménagère</i>			<i>Assistance sociale</i>			<i>Bibliothéconomie</i>		
		*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.
1	Affaires des anciens combattants.....	68	1	—	14	23	—	—	—	—
2	Affaires extérieures.....	—	—	—	—	—	—	4	1	—
3	Commission mixte internationale.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4	Agriculture.....	7	—	—	—	—	—	18	—	—
5	Assurances.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6	Bibliothèque nationale }.....	—	—	—	—	—	—	13	2	3
7	Archives publiques }.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8	Bureau de l'auditeur général.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9	Bureau des gouverneurs de la radiodif- fusion.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10	Chambre des communes.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
11	Sénat.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
12	Bibliothèque du Parlement.....	—	—	—	—	—	—	9	3	—
13	Citoyenneté et Immigration.....	—	—	—	2	3	—	2	—	—
14	Commerce.....	—	—	—	—	—	—	3	1	—
15	Bureau fédéral de la statistique.....	—	—	—	—	—	—	3	—	1
16	Office national de l'énergie.....	—	—	—	—	—	—	1	—	—
17	Commission des grains.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
18	Commission du service civil.....	—	—	—	—	—	—	1	—	—
19	Conseil privé.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
20	Défense nationale.....	—	—	—	—	—	—	6	4	—
21	Directeur général des élections.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
22	Finances.....	—	—	—	—	—	—	2	—	—
23	Contrôleur du Trésor.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
24	Monnaie royale.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
25	Commission du tarif.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
26	Galerie nationale.....	—	—	—	—	—	—	—	1	—
27	Gendarmerie royale.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
28	Impressions et papeterie.....	—	—	—	—	—	—	2	—	—
29	Justice.....	—	—	—	—	—	—	2	—	—
30	Commissaire des pénitenciers.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
31	Mines et Relevés techniques.....	—	—	—	—	—	—	7	1	—
32	Office fédéral du charbon.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
33	Nord canadien et Ressources.....	—	—	—	6	6	—	5	2	—
34	Pêcheries.....	7	—	—	—	—	—	1	1	—
35	Postes.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
36	Production de la défense.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
37	Revenu national (douanes et accise).....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
38	Revenu national (impôt).....	—	—	—	—	—	—	1	—	—
39	Santé et Bien-être.....	10	2	—	12	3	—	4	1	—
40	Secrétariat d'État.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
41	Secrétariat du gouverneur général.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
42	Transports.....	—	—	—	—	—	—	4	1	—
43	Commission des transports aériens.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
44	Commission des transports du Canada.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
45	Commission maritime canadienne.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
46	Travail.....	—	—	—	—	—	—	3	1	—
47	Assurance-chômage.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
48	Travaux publics.....	—	—	—	—	—	—	1	—	—
TOTAL.....		92	3	—	34	35	—	92	19	4
TOTAL DES DIPLÔMES.....		95			69			115		

* B: Baccalauréat; M: Maîtrise; D: Doctorat.

Professions																	
Sciences sociales et autres									Administration								
Économie et statistique			Autres			Administration A			Administration B			Administration C			N°		
*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.			
—	—	—	5	8	5	5	—	1	—	—	—	91	6	—	1		
—	—	—	—	—	—	148	144	29	—	—	—	15	4	1	2		
—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	3		
37	21	7	—	—	—	74	12	7	—	—	—	25	10	—	4		
13	1	—	—	—	—	5	—	—	16	1	—	3	—	—	5		
—	—	—	11	10	2	—	—	—	—	—	—	—	—	1	6		
—	—	—	—	—	—	1	—	—	41	3	—	—	—	—	7		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8		
—	1	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	9		
—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	3	2	—	10		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12		
—	—	1	—	—	—	43	9	—	—	—	—	73	31	3	13		
11	6	2	—	—	—	177	44	6	—	—	—	13	2	—	14		
120	61	10	—	—	—	1	1	1	—	—	—	8	1	1	15		
1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	16		
1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17		
—	—	—	—	—	—	127	31	1	—	—	—	1	1	—	18		
1	—	—	—	—	—	5	4	1	—	—	—	9	5	—	19		
4	1	—	—	2	—	9	2	1	—	—	—	92	14	2	20		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21		
—	—	—	—	—	—	60	27	6	—	—	—	7	—	—	22		
—	—	—	—	—	—	1	—	—	31	5	1	28	3	—	23		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	24		
3	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	25		
—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1	1	—	26		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	27		
—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	11	1	1	28		
—	1	—	—	—	—	14	6	—	—	—	—	4	—	—	29		
—	—	—	—	—	—	1	—	6	—	—	—	13	1	—	30		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	31		
—	—	4	—	5	1	17	8	—	—	—	—	66	20	2	33		
11	9	—	—	—	—	1	2	1	—	—	—	6	2	—	34		
—	—	—	—	—	—	8	—	—	—	—	—	9	2	—	35		
4	2	—	—	—	—	75	12	1	—	—	—	6	1	—	36		
—	—	—	—	—	—	5	1	—	65	28	—	56	1	—	37		
1	—	—	—	—	—	8	3	—	437	107	—	30	4	—	38		
9	14	2	—	1	—	7	2	3	—	—	—	27	12	4	39		
—	—	—	—	—	—	2	1	—	—	—	—	95	32	8	40		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	41		
4	7	2	—	—	—	9	3	1	—	—	—	16	1	—	42		
1	—	—	—	—	—	1	1	—	2	—	—	3	3	—	43		
3	—	—	—	—	—	3	1	—	1	—	—	—	—	—	44		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	45		
17	12	7	—	—	—	—	3	2	—	—	—	19	8	—	46		
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	73	14	2	47		
—	1	—	—	—	—	6	2	1	—	—	—	17	1	—	48		
241	142	35	16	26	9	818	320	68	593	144	1	825	183	25			
	418			51				1,206						1,033			

Appendice C — NIVEAU ATTEINT PAR LES FONCTIONNAIRES À PLEIN TEMPS POSSÉDANT UN DIPLÔME
UNIVERSITAIRE—PAR MINISTÈRE, CLASSE D'EMPLOI ET SPÉCIALITÉ—SEPTEMBRE 1960—Fin

Ministère ou organisme	Techniques			Nombre de diplômés par ministère				Pourcentage des diplômés universitaires
	*B.	*M.	*D.	*B.	*M.	*D.	Total	
Affaires des anciens combattants.....	2	—	—	494	43	6	543	4.7
Affaires extérieures.....	2	—	—	171	150	31	352	25.9
Commission mixte internationale.....	—	—	—	3	—	—	3	33.3
Agriculture.....	266	27	—	1,260	465	462	2,187	35.3
Assurances.....	—	—	—	37	2	—	39	42.4
Bibliothèque nationale } Archives publiques }	1	—	—	25	12	6	43	31.9
Bureau de l'auditeur général.....	—	—	—	42	3	—	45	35.4
Bureau des gouverneurs de la radiodif- fusion.....	—	—	—	3	2	—	5	20.8
Chambre des communes.....	—	—	—	5	2	2	9	4.1
Sénat.....	—	—	—	—	—	—	—	—
Bibliothèque du Parlement.....	—	—	—	9	3	—	12	41.4
Citoyenneté et Immigration.....	—	1	—	137	44	5	186	6.6
Commerce.....	3	2	—	208	55	8	271	24.3
Bureau fédéral de la statistique.....	23	2	—	155	65	13	233	13.7
Office national de l'énergie.....	—	1	—	8	2	—	10	28.6
Commission des grains.....	2	—	1	4	2	9	15	1.7
Commission du service civil.....	1	—	—	130	32	1	163	25.0
Conseil privé.....	—	—	—	16	10	1	27	19.1
Défense nationale.....	96	21	5	423	132	64	619	2.3
Directeur général des élections.....	—	—	—	—	—	—	—	—
Finances.....	—	1	—	69	28	6	103	22.5
Contrôleur du Trésor.....	—	—	—	61	8	1	70	1.6
Monnaie royale.....	—	—	—	7	—	—	7	3.6
Commission du tarif.....	—	—	—	3	3	—	6	35.3
Galerie nationale.....	4	2	1	5	4	2	11	16.9
Gendarmerie royale.....	—	—	—	2	1	1	4	0.4
Impressions et papeterie.....	—	—	—	18	1	1	20	31.3
Justice.....	1	—	—	64	15	1	80	25.2
Commissaire des pénitenciers.....	2	—	1	8	—	1	9	9.8
Mines et Relevés techniques.....	60	4	4	389	103	198	690	29.8
Office fédéral du charbon.....	—	—	—	2	—	—	2	11.1
Nord canadien et Ressources.....	21	2	1	313	118	46	477	23.5
Pêcheries.....	20	2	—	97	22	1	120	10.1
Postes.....	—	—	—	25	3	—	28	0.1
Production de la défense.....	2	—	—	104	16	1	121	8.8
Revenu national (douanes et accise).....	—	—	—	135	33	—	168	2.2
Revenu national (impôt).....	—	—	—	498	119	—	617	10.2
Santé et Bien-être.....	16	10	4	497	85	69	651	22.4
Secrétariat d'État.....	5	—	—	196	41	10	247	34.5
Secrétariat du gouverneur général.....	—	—	—	1	—	—	1	6.7
Transports.....	34	3	—	543	199	7	749	7.9
Commission des transports aériens.....	—	—	—	10	4	—	14	20.9
Commission des transports du Canada.....	4	—	—	18	1	—	19	12.4
Commission maritime canadienne.....	—	—	—	2	—	—	2	9.5
Travail.....	10	1	1	53	25	10	88	15.7
Assurance-chômage.....	2	1	—	83	15	2	100	1.3
Travaux publics.....	14	3	—	300	18	1	319	6.7
TOTAL.....	591	83	18	6,633	1,886	966	9,485	7.3
TOTAL DES DIPLÔMES.....		692				9,485		

* B: Baccalauréat; M: Maîtrise; D: Doctorat.