

Cet ouvrage appartient
à la bibliothèque du
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ



CANADA

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

Cet ouvrage appartient
à la bibliothèque du
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

3

LES SERVICES AUXILIAIRES DU
GOUVERNEMENT

12: RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES

13: SERVICES D'INFORMATION

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

14: SERVICES D'ENSEIGNEMENT

15: SERVICES DE SANTÉ

16: PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE

17: LES POSTES

18: SERVICES DIVERS

3

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT^{SUITE}

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

TOME 3

LES SERVICES AUXILIAIRES
DU GOUVERNEMENT SUITE

•
LES SERVICES DESTINÉS
AU PUBLIC

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



CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION
DU GOUVERNEMENT

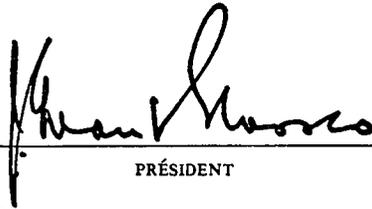
J. GRANT GLASSCO
F.-EUGÈNE THERRIEN
WATSON SELLAR

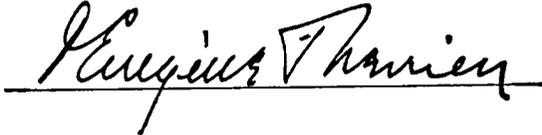
A Son Excellence

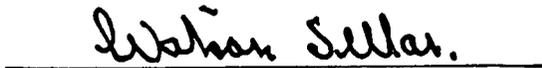
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Qu'il plaise à Votre Excellence

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


PRÉSIDENT





Le 3 décembre 1962



CANADA

Élisabeth Deux

PAR LA GRÂCE DE DIEU ❁

Reine

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Kerwin'.

SUPPLÉANT DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. D. ...'.

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL

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

Salut

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ordre,

LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT,



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

© Droits de la Couronne réservés

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

OTTAWA

Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

Édifice Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL

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

ou dans n'importe quelle librairie

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

Prix \$6.00

N° de catalogue Z1-1960/4-3F

TABLE DES MATIÈRES

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT SUITE

12 RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES	15
13 SERVICES D'INFORMATION	55

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

INTRODUCTION GÉNÉRALE	121
14 SERVICES D'ENSEIGNEMENT	137
15 SERVICES DE SANTÉ	179
16 PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE	251
17 LES POSTES	309
18 SERVICES DIVERS	363

12 RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 12: RECHERCHES
ÉCONOMIQUES ET
STATISTIQUES

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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS	19
1 INTRODUCTION	21
2 ANALYSE ÉCONOMIQUE	24
Grandes subdivisions	24
La recherche économique	24
L'actualité économique	25
Les études particulières	25
Le milieu de travail	26
Commissions royales	28
Publication d'études	28
Coordination de l'activité	29
Recommandation	32
La recherche dans le secteur privé	33
3 SERVICES STATISTIQUES	36
Les usagers de la statistique	36
Le gouvernement	37
L'entreprise, les travailleurs et les autres intéressés	37
La recherche	38
Le public	38
Concepts d'organisation	39
La nécessité de l'intégration	39
Conclusions	42
Le Bureau fédéral de la statistique	42
Premières activités	42
Attributions	43
Coordination	44
Défauts actuels	46
Relations avec le public	47
Recommandations	50

REMERCIEMENTS

L'étude détaillée des services d'analyse économique et de statistique du gouvernement fédéral a été effectuée par un groupe d'étude dirigé par le professeur E. F. Beach, PH.D., de l'*Université McGill*, Montréal.

Plusieurs personnes ont participé à cette étude à titre de membres du groupe et vos commissaires tiennent à leur témoigner leur reconnaissance; ce sont

Le professeur H. Scott Gordon, M.A., *Université Carleton*, Ottawa

Le professeur A. Asimakopulos, *Université McGill*, Montréal

M. Maxwell-Fisher, M.A., *Graham Associates Limited*, Montréal

Le présent rapport renferme aussi les résultats de l'enquête sur les méthodes externes du gouvernement fédéral et vos commissaires tiennent à remercier de leur concours les personnes suivantes:

M. Michel Chevalier, *Chevalier Associates*, Montréal

M. Philip Creighton, M.A., C.A., *The Thorne Group Ltd.*, Toronto

M. Charles R. Graham, B.SC., M.A., A.M., *Graham Associates Limited*, Montréal

M. Ian Malcolm Hamer, B.A.SC., P.ENG., Whitby (Ontario)

M. G. Ashley Hutchinson, B.SC., P.ENG., *Tek Plastics Limited*, Toronto

M. Gérard Larose, C.A., L.S.C., *McDonald, Currie & Co.*, Québec

M. H. O. Spindler, C.A., *McDonald, Currie & Co.*, Montréal

M. Peter E. Ross, B.COMM., *Compagnie de téléphone Bell du Canada*, Montréal

M. G. L. Fillipelli, B.SC., *The Consolidated Mining and Smelting Company of Canada Limited*, Montréal

Vos commissaires ont étudié un certain nombre de mémoires portant sur la question et il en est fait mention dans le dernier tome de leur rapport.

En remerciant de leur aide et de leurs conseils les personnes susmentionnées, vos commissaires ne veulent pas cependant leur imputer les constatations et les conclusions du présent rapport, dont ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral emploie environ 700 économistes et statisticiens de profession, sans compter les quelque 2,300 employés auxiliaires non spécialisés qui s'occupent aussi de travaux d'ordre économique et statistique. Il verse à ces 3,000 employés une rémunération annuelle d'environ 14 millions, dont les deux tiers à peu près vont à la statistique et le reste à l'analyse économique. Compte tenu des autres dépenses connexes, les services d'ordre économique et statistique coûtent environ 20 millions par an.

Le chiffre de la dépense est modeste, peut-être trop modeste, vu l'importance de ces services dans la bonne administration du pays ainsi que l'étendue et la diversité de l'activité fédérale. Les modifications et les améliorations que vos commissaires estiment nécessaire d'apporter à ce secteur d'activité se solderont, en fait, par une augmentation de la dépense. Il ne saurait en être autrement si l'on veut maintenir la valeur actuelle des travaux statistiques et répondre pleinement à des besoins pressants.

La Commission du service civil utilise les termes «économiste» et «statisticien» pour désigner des classes de fonctionnaires professionnels, mais ces deux classes sont loin de comprendre tous ceux qui font fonction d'économistes et de statisticiens dans le service public. Beaucoup de «professionnels» dans les autres classes, tels que les «chargés d'enquêtes sur les coalitions» ou les «agents du commerce», font effectivement œuvre d'économistes et, dans une moindre mesure, de statisticiens. D'autre part, certains professionnels classés comme économistes seraient mieux désignés autrement. Ainsi, par exemple, quelques ministères et organismes emploient des sociologues qu'ils doivent

classer avec les économistes parce que la classe de «sociologue» n'existe pas.

L'organisation de la recherche économique et statistique diffère de façon marquée d'un ministère ou organisme à l'autre. Les statisticiens de profession pratiquent surtout au Bureau fédéral de la statistique; ailleurs, il est rare d'en voir plus de deux ou trois ensemble. Les auxiliaires préposés à la statistique sont généralement plus dispersés dans les ministères et les organismes et y font ordinairement du travail courant de bureau. Les ministères de la Santé nationale et du Travail font exception à cette tendance de la statistique vers la centralisation.

Les économistes de profession sont beaucoup mieux distribués dans tout le service et on en trouve des groupes assez nombreux dans une douzaine d'endroits. L'Agriculture en emploie plus de 80, presque deux fois plus que le Travail, son plus proche émule. Il s'en trouve un bon nombre à la Banque du Canada et aux ministères du Commerce, des Finances et de la Santé nationale et du Bien-être social; des groupes un peu moins nombreux travaillent aux Pêcheries, à la Justice (chargés d'enquêtes sur les coalitions), aux Mines et Relevés techniques (économistes miniers), aux Affaires extérieures, au ministère des Transports et dans les organismes affiliés à ce ministère. Les économistes sont généralement assez nombreux pour constituer une division distincte au sein des ministères ou organismes.

La grande concentration des travaux statistiques dans le service public tient à ce que le gouvernement a délibérément décidé, il y a quarante-cinq ans, de créer un organisme central de statistique, le Bureau fédéral de la statistique. Par contre, le gouvernement n'a pas statué sur l'analyse économique qui n'a acquis le statut d'une activité organisée et pourvue d'un personnel important que durant la seconde guerre mondiale. A la fin de la guerre, certains prévoient que l'analyse économique, comme la statistique, serait centralisée, mais elle a nettement évolué depuis quinze ans vers la dispersion. C'est ainsi que deux services auxiliaires, indispensables aux nécessités d'ordre fédéral et administratif et nécessairement solidaires, se sont développés de façon fort différente.

Le présent rapport étudie dans quelle mesure les dispositions actuelles suffisent à assurer les services d'ordre économique et statistique dont l'État a besoin pour élaborer son programme d'action, prendre des décisions d'ordre administratif et servir et renseigner le public. Vos commissaires se sont penchés en particulier sur certaines questions très importantes:

- Fait-on le meilleur emploi du petit nombre d'économistes et de statisticiens de profession?
- Les grandes études économiques entreprises par la Banque du Canada, les Finances et le Commerce font-elles double emploi?

- Les économistes de l'État participent-ils à la gestion ainsi qu'aux diverses étapes de l'établissement d'un programme d'action?
- L'organisme central de statistique répond-il bien aux besoins de l'État en matière de gestion et de décision?
- Quel rang et quelle mesure d'indépendance a-t-on accordés au Statisticien fédéral? A quel point est-il chargé de l'ensemble des travaux statistiques de l'État et quel contrôle exerce-t-il sur eux?
- Quels sont les rapports du Bureau fédéral de la statistique avec ses répondants et avec le public en général?

2

ANALYSE ÉCONOMIQUE

GRANDES SUBDIVISIONS

L'étude de l'analyse économique sera plus aisée si l'on distingue entre les diverses activités qui retiennent les économistes. Sans donner un caractère absolu au classement, retenons trois secteurs: la recherche économique, l'actualité économique et les études particulières.

La recherche économique

La recherche économique réunit des données portant sur de nombreuses années, cherche à découvrir les cycles économiques ou s'efforce de donner une explication minutieuse et approfondie des variations et phénomènes importants de l'économie. Cette œuvre peut bien ne pas servir immédiatement l'État, mais elle fournit des connaissances et des vues sur lesquelles doivent s'étayer les travaux en cours. Les recherches des économistes de l'État ne diffèrent pas beaucoup de celles de leurs confrères des universités ou des organismes privés.

La recherche est d'ordre général ou particulier, c'est-à-dire qu'elle porte sur des questions qui atteignent toute l'économie du pays ou elle s'attache à un secteur particulier (transports aériens, pêches, etc.). La recherche d'ordre général n'occupe qu'une poignée d'économistes de profession dans le service public, dont la plupart n'y consacrent qu'une partie de leur temps. La Division de l'économique du ministère du Commerce est le noyau de la recherche économique d'ordre général; la Banque du Canada et le ministère du Travail en font aussi, mais moins.

La recherche économique d'ordre particulier est plus courante. Certains ministères qu'intéressent des aspects particuliers de la vie économique du pays, tels que la santé ou les ressources forestières, reconnaissent que la recherche pure sert à l'administration aussi bien qu'à l'élaboration d'un programme d'action; mais d'autres ne la voient pas du même œil. Le domaine de l'agriculture, par exemple, demanderait encore beaucoup de recherches économiques, bien que le ministère de l'Agriculture emploie déjà une foule d'économistes.

L'actualité économique

Le deuxième secteur de l'analyse économique, l'actualité économique, vise à suivre, au Canada et ailleurs, les événements qui peuvent avoir une grande portée sur l'activité du ministère où travaille l'économiste. Ici encore, il faut distinguer entre le général et le particulier. Certains économistes, dont ceux de la Banque du Canada, des Finances et du Commerce offrent peut-être le meilleur exemple, s'occupent d'observations économiques d'ordre général; ils suivent les tendances et les événements intérieurs et extérieurs qui peuvent influencer profondément sur l'économie canadienne. Le champ d'activité d'autres analystes de l'actualité économique est plus limité: le marché d'un produit particulier ou l'expansion de telle ou telle industrie.

L'analyste de l'actualité économique exerce une double fonction. D'abord, en suivant les événements d'ordre économique qui intéressent son ministère, il est en mesure d'informer promptement les administrateurs et les dirigeants du ministère des mouvements importants qui s'amorcent. C'est ainsi que le programme d'action et l'administration du ministère peuvent se fonder sur de meilleures connaissances et réagir plus rapidement. Ensuite, dirigeants et administrateurs peuvent faire appel à son savoir pour résoudre les problèmes du ministère au fur et à mesure qu'ils surgissent.

Certains économistes de l'État se bornent presque entièrement aux observations courantes; ils ne font ni recherches ni études particulières. Il serait trompeur, cependant, d'établir une distinction trop marquée entre l'actualité économique et les autres secteurs de l'analyse économique parce que le bon économiste s'efforce toujours de se tenir au courant des événements qui se déroulent dans le domaine qui l'intéresse. La distinction n'en aide pas moins, cependant, à comprendre la nature des services que les économistes de l'État sont appelés à rendre.

Les études particulières

Les études particulières ou occasionnelles qu'entreprennent les économistes se rattachent étroitement au programme d'action et à l'administration de leur

ministère ou organisme. Elles sont d'habitude amorcées par une demande ou une question émanant du ministre ou d'un haut fonctionnaire; et comme elles visent uniquement à répondre à un besoin immédiat de renseignements ou de conseils d'ordre économique, elles cessent dès que la réponse a été fournie. Une étude peut occuper l'économiste durant une heure ou plusieurs mois et se traduire par un mémoire d'une page ou par un rapport qui en comporte une centaine. Parfois, les études particulières révèlent des domaines de recherche importants qui nécessiteraient d'autres études et elles peuvent ainsi se prolonger et se transformer en recherches économiques; la plupart, toutefois, sont très brèves.

LE MILIEU DE TRAVAIL

Pour bien apprécier la situation de l'analyse économique dans la fonction publique, il faut tenir compte du caractère récent de cette activité gouvernementale. Plusieurs services d'analyse économique n'existaient pas avant la seconde guerre mondiale et la plupart du personnel, des directeurs aux subalternes, ne sont dans le service public que depuis 1945.

A cause de l'intégration récente de l'analyse économique dans les grandes fonctions de l'État, de son expansion rapide et continue et de la jeunesse relative de la plupart de ses praticiens, on peut s'attendre à y trouver un certain désordre et des inégalités de rendement. C'est souvent le cas, mais dans l'ensemble, l'analyse économique a prospéré dans le milieu gouvernemental. Des jeunes gens doués et entreprenants ont su orienter le développement et l'organisation des travaux, dont la qualité est excellente.

Les conditions qui favorisent et stimulent le bon travail ne diffèrent pas tellement, semble-t-il, de celles qui y font obstacle. D'une part, l'économiste donne sa pleine mesure lorsqu'il a le sentiment que sa tâche est utile et facilite les décisions importantes; d'autre part, l'économiste astreint exclusivement à des petites études particulières peut bien regretter que ses supérieurs trouvent ce genre de travail si utile. L'économiste compétent fait souvent un excellent directeur de service d'analyse économique; il ne tarde guère ensuite à passer à un poste purement administratif et il n'est plus économiste. Bien que le développement de l'analyse économique en devienne de ce fait plus difficile, il n'est ni sage ni facile de décourager l'accession des économistes à de hauts postes d'administration. Les administrateurs de talent sont aussi rares que les économistes et le service public aurait tort de se priver d'une source féconde de bons administrateurs.

A la vérité, le recrutement d'administrateurs parmi les économistes aidera éventuellement à éliminer un des obstacles qui gênent actuellement la recherche économique; en effet, les administrateurs supérieurs de certains

ministères, n'ayant qu'une idée vague de l'analyse économique, affichent souvent un scepticisme irraisonné à l'endroit des économistes. Le recrutement d'un certain nombre d'économistes n'est pas à lui seul un gage de productivité, si les hauts fonctionnaires ne voient pas comment ces professionnels peuvent concourir à l'œuvre du ministère.

Vos commissaires ont constaté que ce qui nuit le plus à la qualité et à la productivité de l'analyse économique, c'est la contrainte des études occasionnelles. Ces études peuvent contribuer puissamment à ouvrir des voies intéressantes à la recherche, mais elles n'atteindront ce but que si les économistes ont le loisir de s'y engager et y sont encouragés. Dans certains ministères, la contrainte des études occasionnelles se fait pressante au point de frustrer les ambitions et d'amener la démission de jeunes économistes très prometteurs.

L'augmentation du personnel permettrait dans certains cas de diminuer ces pressions, mais le problème ne serait pas pour autant résolu. Le ministère des Finances, où la recherche économique végète faute de personnel, a fait très peu dans ce sens; il semble se contenter d'un maigre personnel plutôt que d'effectuer des recherches économiques et préfère s'en remettre à d'autres ministères pour établir les bases de ses propres études particulières. On aurait tort, cependant, de croire que la recherche prospère lorsque les économistes sont nombreux. Au ministère de l'Agriculture, qui possède pourtant la meilleure organisation d'analyse économique du service public, les études particulières sont si absorbantes qu'on n'y fait pour ainsi dire pas de recherche pure, bien que l'économie agricole ait subi de profondes transformations depuis quelque temps et qu'il soit absolument indispensable d'en comprendre à fond l'évolution.

L'emploi judicieux des économistes ne pose pas de difficultés particulières, si l'on observe deux règles essentielles: l'économiste doit exécuter des travaux importants qui font nettement appel à sa compétence et à sa formation et il doit disposer de quelques loisirs pour approfondir certains aspects prometteurs de recherche. Ces conditions ne dépendent d'aucune forme particulière d'organisation; le service d'analyse économique de chaque ministère ou organisme ne sera vigoureux et productif que si les hauts fonctionnaires savent créer et maintenir un climat de travail favorable. Il faudrait trouver un moyen qui permettrait à un organisme, indépendant du ministère, d'amorcer une enquête lorsque des manquements importants à cet égard se font sentir; les cas les plus graves feraient l'objet d'une étude particulière.

Vu les besoins aussi étendus que variés du service public en matière d'analyse économique, vos commissaires sont convaincus qu'il serait peu pratique d'établir un bureau économique central qui détacherait des économistes auprès

des ministères et organismes. La Division du personnel du conseil du Trésor devrait, cependant, s'intéresser de façon active et continue à assurer des carrières aux économistes, comme elle le fait pour d'autres fonctionnaires professionnels, en établissant des échelles⁹ de rémunération équitables, en stimulant le recours aux experts de l'extérieur (comme vos commissaires le proposent plus loin) tout en encourageant les économistes de l'État à s'occuper d'activités professionnelles et universitaires extérieures, et en favorisant un programme de mutations interministérielles propre à élargir le champ de leur expérience et de leurs connaissances.

COMMISSIONS ROYALES

Il importe de mentionner ici les commissions royales, car plusieurs ont étudié des problèmes d'ordre économique. La commission royale est essentiellement une enquête particulière; son objet est d'étudier un problème d'intérêt immédiat et de formuler des avis à son sujet. Mais la commission royale est souvent établie lorsque de graves problèmes d'administration publique ne peuvent se résoudre par les voies internes normales à l'aide des seules connaissances économiques déjà acquises; elle devient ainsi l'instrument qui déclenche beaucoup de recherches nouvelles. Les commissions royales ont probablement fait plus de recherches économiques pures au Canada que tous les ministères et organismes fédéraux réunis. Certains des travaux d'ordre économique et statistique des commissions ont joué un rôle capital dans le développement des sciences économiques et statistiques au Canada.

La commission royale peut devenir un instrument particulièrement productif pour plusieurs raisons assez manifestes: on lui accorde plus de latitude en matière de personnel et elle peut recruter les experts les plus doués dans différents secteurs du service public, dans le monde des affaires et dans les universités; elle jouit ordinairement d'une plus grande liberté en matière de finances; enfin, elle a les pouvoirs et le prestige nécessaires pour réunir de nouveaux renseignements que les ministères et organismes auraient grand peine à obtenir. La liberté de publier ses constatations a aussi son importance; les publications des commissions royales n'étant pas considérées comme l'énoncé de la politique du gouvernement, elles peuvent s'exprimer sur toutes sortes de questions sans engager en rien le gouvernement. La publication d'un grand nombre d'études entreprises pour le compte des commissions a fourni un apport immense à la somme des connaissances économiques du Canada.

PUBLICATION D'ÉTUDES

Contrairement à la pratique des commissions royales, la plupart des ministères et organismes de l'État publient très peu de résultats de leur recherche

économique. Le Commerce et les Finances n'en publient pour ainsi dire pas du tout; les publications du Bureau fédéral de la statistique ne contiennent que des informations descriptives; la Banque du Canada, en dehors de résumés statistiques mensuels, ne publie que ce que renferme le Rapport annuel du gouverneur. Le Travail et l'Agriculture en publient davantage, mais les meilleurs travaux de recherche des économistes de l'État ne sont pour la plupart accessibles qu'au gouvernement.

On avance de bonnes raisons pour ne pas publier ces études, mais les arguments en faveur d'une publication sélective sont encore plus convaincants. La rédaction de traités destinés à la publication exige du temps; un texte voué à la consommation interne est souvent impropre à la publication. Même si le temps ne manquait pas, certains économistes hésiteraient à publier les résultats de la recherche gouvernementale parce qu'elle se rattache souvent à des questions de politique administrative courante et qu'il leur répugne d'être ainsi entraînés dans des controverses publiques.

Ces difficultés ne sont pas insurmontables, cependant, et ne doivent pas faire oublier les avantages que procurerait une plus vaste diffusion des résultats de la recherche gouvernementale. Une telle publication stimulerait grandement la recherche dans les universités et permettrait une discussion plus éclairée des problèmes économiques du pays. Le journalisme économique au Canada, encore trop inférieur à celui du Royaume-Uni et des États-Unis, gagnerait beaucoup à la publication d'articles rédigés par les économistes de l'État et les résultats de recherches importantes seraient ainsi mieux diffusés. Ce serait une initiative louable de la part du gouvernement que de lancer une publication qui, un peu comme le *Survey of Current Business* du département du Commerce des États-Unis, présenterait un aperçu des grandes tendances de l'économie canadienne et renfermerait des articles signés par les économistes et les statisticiens du gouvernement.

COORDINATION DE L'ACTIVITÉ

Étant donné la dispersion de l'analyse économique dans tout le service public, on pourrait craindre un double emploi que devraient éliminer une coordination et une centralisation plus poussées. Vos commissaires sont d'avis qu'il ne faudrait pas concentrer toute la recherche économique dans un bureau central. Au contraire, les divers ministères et organismes intéressés devraient continuer leurs propres études économiques et se constituer un personnel formé et équipé expressément pour répondre aux besoins de l'État en matière de programme d'action et d'administration. On cherche actuellement à assurer une certaine coordination au moyen de comités in-

terministériels et de contacts officieux entre économistes qui se penchent sur des problèmes semblables et qui en viennent ainsi à se mieux connaître et à mettre en commun leurs idées, leurs expériences et leurs renseignements. A mesure que les divers personnels s'accroissent, les obstacles aux réunions officieuses grandissent, mais les comités interministériels fournissent déjà les éléments d'une bonne coordination.

Parce que quatre ministères ou organismes consacrent beaucoup d'attention à l'actualité économique d'ordre général, on pourrait supposer que le double emploi serait inévitable, mais une connaissance éclairée de la nature des travaux en fait juger tout autrement. Il est essentiel d'observer les tendances et les phénomènes économiques sous divers angles; aussi les jugements d'ordre économique peuvent s'appuyer plus solidement sur de multiples points de vue que sur un seul. Voilà pourquoi il ne faut pas qualifier de gaspillage des deniers publics le double emploi qui peut sembler exister dans les travaux courants du gouvernement fédéral sur l'actualité économique.

C'est au Cabinet qu'il incombe d'élaborer le programme intégral d'action économique et, vraisemblablement, l'évolution des fonctions de l'État orientera davantage l'attention des ministères vers ce domaine. Il faudra peut-être établir des rouages pour assurer la bonne présentation des résultats de l'analyse économique à ceux qui formulent le programme général d'action économique du gouvernement. Dans les ministères, la structure interne permet généralement à l'analyse économique d'éclairer la ligne de conduite et les responsabilités mais il faut, pour déterminer le programme général d'action économique, des rouages qui aient prise sur toute la gamme des activités de l'État et qui fournissent à l'action de chaque ministère un cadre et un contexte cohérents.

Un certain nombre de pays ont reconnu la nécessité d'intégrer les programmes économiques dans un plan économique unifié de grande envergure. Même si la question soulève des points qui dépassent le cadre du présent rapport, il peut être utile d'esquisser brièvement la nature des organismes institués à cette fin en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

En France, le Commissariat général au Plan, qui est le plus ancien et, à bien des égards, le plus influent de ces organismes, a été créé en 1946 pour mettre sur pied le premier programme d'après-guerre de reconstruction et d'expansion des industries de base. Le Commissariat était à l'origine une division du bureau du premier ministre, il a ensuite passé sous l'autorité du ministre des Finances et des Affaires économiques sans être intégré à son ministère. Le personnel ne compte que 140 employés, dont certains empruntés à titre temporaire aux autres ministères. Une bonne partie des travaux s'exécute

en collaboration avec d'autres organismes, notamment avec le Service des études économiques et financières du ministère des Finances. Les cadres restreints du Commissariat et ses emprunts de personnel à d'autres ministères visent expressément à réduire les conflits de responsabilités et à faciliter son intégration dans les rouages du gouvernement.

Le Commissariat établit des prévisions détaillées sur l'économie française en fonction de certains aspects fondamentaux du programme d'action de l'État. Vingt-cinq commissions de modernisation, composées de représentants du patronat, des ouvriers et de personnes qui ont un intérêt particulier dans certaines industries, étudient les prévisions avant que le Commissariat n'en fasse la synthèse définitive et que le programme ne devienne officiel. Il s'agit, en somme, d'une méthode de prévision et de planification qui fait appel aux efforts conjoints des secteurs public et privé de l'économie. L'analyse économique intervient manifestement dans l'élaboration des premières propositions présentées au gouvernement, dans l'établissement des prévisions acheminées vers les commissions dès que le gouvernement a pris certaines décisions fondamentales, et dans le travail subséquent de synthèse qui réunit les résultats des critiques et des discussions des commissions. La création d'un service central d'analyse économique et la décision d'élaborer un plan économique intégré vont, évidemment, de pair.

Au Royaume-Uni, le *National Economic Development Council* récemment établi se modèle de bien des manières sur le Commissariat français. Comme en France, le nouvel organisme se rattache au Trésor, mais ne fait pas partie des rouages ministériels ordinaires. Le Conseil se compose de vingt membres recrutés dans l'industrie, le salariat, les universités et le gouvernement; le Chancelier de l'Échiquier en est le président et le ministre du Travail en est membre. Le Conseil est doté d'un personnel constitué surtout de spécialistes détachés pour deux ou trois ans de la fonction publique, de l'industrie et d'ailleurs. Il a pour mission d'assurer une étude intégrée et continue des projets et perspectives des industries principales, de les mettre en corrélation les uns avec les autres et avec les projets du gouvernement pour le secteur public et de rattacher le tout à l'évolution probable de l'économie et à la situation éventuelle de la balance des paiements. Comme en France, il est manifeste qu'un service central d'analyse économique est indispensable à son fonctionnement.

La collaboration officielle avec le secteur privé, qui caractérise si bien les organismes établis en France et en Angleterre pour la prévision et la planification économiques, ne se retrouve dans aucun des organismes économiques du gouvernement américain. Le *Council of Economic Advisers*, cependant, fait des analyses en profondeur et des projections à long terme semblables à celles

du *National Economic Development Council* et du Commissariat général au Plan. Le Conseil se réunit dans le bureau exécutif du président et il est soustrait aux lois sur le recrutement et la rémunération des fonctionnaires. Un extrait du *United States Government Organization Manual* résume ses fonctions principales:

Le Conseil fait l'analyse de l'économie nationale et de ses divers secteurs, renseigne le président sur les tendances de l'économie, évalue les programmes et les mesures économiques du gouvernement fédéral, propose au président des mesures propres à assurer la croissance et la stabilité de l'économie et aide à établir les rapports économiques du président au Congrès.

Le Conseil, créé par l'*Employment Act* de 1946, avait pour mission particulière de réunir, d'analyser et d'interpréter des données relatives aux grands objectifs énoncés dans la loi. Le Conseil était autorisé à consulter les gouvernements des États et les autorités locales, ainsi que les milieux industriels, ouvriers et autres groupes extérieurs et il était en outre invité à utiliser au maximum les services et les renseignements (y compris la statistique) d'autres organismes de recherche publics et privés. Doté d'un important personnel d'économistes, le Conseil constitue l'organisme central d'analyse économique du gouvernement américain.

RECOMMANDATION

Les recommandations, formulées par vos commissaires dans le tome 1 de leur rapport, sur l'organisation et les responsabilités du conseil du Trésor et du ministère des Finances, portent directement sur la formulation et l'intégration du plan d'action économique au Canada et sur la nécessité d'un personnel central d'analyse économique. La gestion centrale étant confiée au conseil du Trésor, le ministère des Finances devrait s'orienter de façon plus active vers la responsabilité qui lui incombe de formuler un plan intégral d'action économique; tout en accordant la première place aux questions financières, le ministère devrait faire fonction de coordonnateur de tous les aspects importants du plan économique. Les travaux d'analyse économique du ministère devraient être multipliés afin de combler les lacunes que présentent les secteurs observés; il faudrait, en particulier, transformer l'organisation actuelle en un service économique central qui étendrait les bases scientifiques du plan économique général du gouvernement.

On n'envisage aucun transfert immédiat de fonctions entre les Finances et les autres ministères. Il pourrait sembler logique, par exemple, de transférer aux Finances les travaux de prévision économique exécutés par la Direction de l'économie du Commerce et de transférer au Commerce l'activité des Finances en matière de négociations commerciales internationales. Ces re-

maniements pourraient s'imposer plus tard, mais il faut les différer pour le moment et y revenir à mesure que les Finances évolueront et assumeront le rôle qui leur est propre.

Le plus pressé est de créer, au sein des Finances, un service économique central compétent qui se charge non pas des travaux qui se font ailleurs, mais plutôt, sous la direction du ministre des Finances, de l'établissement d'un plan d'action économique pour l'ensemble du gouvernement. Quelle que soit la nature de la collaboration qui pourrait être sollicitée plus tard de l'extérieur, pour définir l'action économique de l'État, le ministère sera tout naturellement le centre de rassemblement et de diffusion de l'information économique.

Nous recommandons donc: Que le ministère des Finances se charge d'une analyse économique intégrée afin d'aider à l'établissement et à la coordination du programme général d'action économique.

LA RECHERCHE DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Au Canada, c'est surtout dans les universités que se fait la recherche économique qui ne relève pas directement de l'État. Les économistes des universités, n'ayant pas à répondre aux besoins immédiats de l'administration publique, ont plus de loisirs que les économistes de l'État pour se livrer à la recherche pure. Le gouvernement fédéral bénéficie directement de la recherche universitaire, qui lui livre ses constatations ou lui suggère de nouvelles méthodes d'analyse; certains organismes dynamiques de l'État s'intéressent vivement à la recherche économique effectuée en dehors des cadres officiels au Canada et à l'étranger. La recherche économique privée ne contribue pourtant pas encore tout ce qu'elle pourrait au développement des connaissances économiques. L'enseignement des sciences économiques ne date pas d'hier au Canada, mais, jusqu'à la seconde guerre mondiale, les économistes étaient peu nombreux dans les universités canadiennes et la recherche économique y était excellente mais limitée. L'expansion rapide des facultés des sciences économiques après la guerre est allée de pair avec l'accroissement des études économiques dans les services de l'État; malgré cela, les universités américaines comptent proportionnellement cinquante fois plus d'économistes que celles du Canada.

La plupart des économistes des universités canadiennes ont à peine quarante ans et la prochaine décennie verra probablement s'accélérer fortement l'apport des universités aux connaissances économiques au Canada. Cependant, le développement relativement lent de la recherche économique dans

les universités canadiennes par suite du manque de ressources financières menace le recrutement et la valeur des économistes professionnels de demain. L'État consacre chaque année des millions à la recherche en physique et en biologie, mais il accorde très peu d'aide financière à la recherche en sciences sociales. Dans l'établissement d'un programme national de recherche et dans le choix des domaines scientifiques à subventionner il conviendrait de ne pas oublier les sciences sociales, presque totalement négligées jusqu'ici. De l'avis de vos commissaires, toute initiative tendant à stimuler la recherche privée rendrait service à l'analyse économique entreprise par le gouvernement fédéral, car il existe des rapports étroits entre les études économiques du gouvernement et celles des universités et le secteur privé est susceptible de fournir un apport complémentaire très conséquent.

A l'heure actuelle, les ministères et organismes font appel aux services spécialisés des économistes universitaires pour l'étude de problèmes particuliers et, parfois, pour exécuter des travaux de recherche de longue haleine. Vos commissaires sont d'avis qu'il faut encore encourager cette excellente pratique. En premier lieu, des économistes de l'extérieur pourraient occuper, pour un mandat de deux ans environ, certains postes supérieurs de recherche et de planification, surtout aux Finances, au Commerce, au Travail et à l'Agriculture; il faudrait aussi encourager la Banque du Canada à faire de même. Au Royaume-Uni, le gouvernement emploie ce moyen pour diversifier les opinions qu'on lui prodigue et pour diffuser davantage la connaissance des méthodes et des problèmes du gouvernement. En deuxième lieu, des économistes de l'extérieur pourraient faire partie de comités temporaires ou permanents. Les avantages de la participation d'un économiste de l'extérieur dont le domaine de recherches correspond aux travaux d'un comité officiel dépasseraient de beaucoup le peu qu'elle coûterait. Enfin, les économistes de l'extérieur pourraient faire partie plus souvent des groupes chargés de négociations internationales; le gouvernement et la profession y gagneraient tous deux.

Aux États-Unis, des organismes tels que le *National Bureau of Economic Research*, la *Brookings Institution*, la *Cowles Commission* et la *Rand Corporation* témoignent de l'utilité exceptionnelle des instituts de recherche privés; chacun reconnaît les services précieux qu'ils rendent au gouvernement et la masse importante des connaissances d'ordre général qu'ils fournissent au public. Le Canada n'a pas d'organisme semblable. La *Canadian Tax Foundation* fait œuvre utile et importante dans un domaine d'intérêt limité, l'*Economic Research Institute of Queen's University* compte des travaux importants à son crédit et la recherche qui se fait sous les auspices de la *Private Planning Association* est précieuse. Sans minimiser pour autant

l'œuvre de ces institutions de recherche, ou celle des universités et autres organismes, il faudrait songer à mettre sur pied au Canada une fondation indépendante de recherche économique.

Vos commissaires formulent ces suggestions parce qu'ils y voient le moyen de mettre à profit la productivité complémentaire de tous les économistes canadiens, fonctionnaires et autres. Cependant, une collaboration de cette nature ne doit pas rester unilatérale. Pour que la participation soit réelle de part et d'autre, les universités devraient retenir les services d'économistes de l'État pour des périodes qui varieraient selon le cas afin d'encourager la recherche et de communiquer leurs connaissances spécialisées aux étudiants des cours supérieurs.

3

SERVICES STATISTIQUES

LES USAGERS DE LA STATISTIQUE

Les entreprises publiques et privées ont beaucoup augmenté, ces dernières années, leur production de statistiques. Cela tient à la demande grandissante du public et aux possibilités accrues d'établir des statistiques sûres. On réclame sans cesse plus de renseignements statistiques parce qu'on reconnaît aujourd'hui que les décisions en affaires, les programmes d'action des gouvernements et la discussion des questions d'intérêt public exigent des données tangibles et concrètes solidement étayées. Plusieurs facteurs ont contribué à faciliter l'obtention de ces renseignements. L'amélioration de la documentation des entreprises, la connaissance plus répandue de l'arithmétique, les progrès de l'enquête, du sondage et des autres techniques servant à recueillir des renseignements sûrs, l'invention de machines de traitement des données numériques, la formation de spécialistes du relevé, du contrôle, du traitement et de l'analyse des statistiques, voilà autant d'éléments qui permettent à la statistique d'aller presque au pas des besoins. Rien ne laisse augurer une baisse de la demande; au contraire, on exige un champ d'action plus complet, de nouvelles matrices statistiques et une ventilation plus détaillée.

Au Canada, la statistique sert à quatre fins qui, sans être étrangères les unes aux autres, comportent des différences importantes qui intéressent les points principaux examinés par vos commissaires:

- Statistiques indispensables au gouvernement pour bien administrer et bien formuler la politique d'action.
- Statistiques destinées à permettre à l'entreprise, aux travailleurs et aux autres intéressés d'adopter des décisions mieux éclairées.

- Statistiques fournissant les matériaux essentiels à la recherche des sociologues dans les universités et ailleurs.
- Statistiques nécessaires en démocratie à la discussion des grandes questions d'intérêt public.

Le gouvernement

Sans une statistique suffisante, le gouvernement serait aussi dépourvu, de nos jours, pour bien administrer ses affaires que le serait une entreprise moderne sans comptabilité. Les programmes d'action et d'administration portent sur les ressources, l'enseignement, l'immigration, la loi et l'ordre public, la santé nationale, la sécurité sociale, l'habitation, la fiscalité, la gestion de la dette et d'autres questions d'importance fédérale ou régionale; or, tous ces domaines exigent un courant continu de statistiques récentes et sûres. Et pour cela il faut des mesures quantitatives d'ordre général telles que les comptes nationaux, les indices de la production et des prix, les états de la balance des paiements et des données par industrie ou par secteur de l'économie. Aujourd'hui, la documentation qui passe sur le bureau d'un administrateur supérieur ou d'un conseil expert dans le service public est susceptible de renfermer plus de chiffres que de mots.

L'entreprise, les travailleurs et les autres intéressés

Les mêmes besoins se retrouvent chez les administrateurs et les dirigeants des entreprises industrielles et commerciales modernes. Pour assurer la prospérité d'une entreprise dans une économie complexe, imbriquée et dynamique, il faut désormais en affaires fonder les décisions sur une connaissance très étendue de la situation de la demande, de l'offre et du prix de revient. Cette connaissance doit être beaucoup plus vaste et plus variée que celle acquise par les seules ressources de l'observation et de l'expérience personnelles. Une bonne partie des renseignements nécessaires à l'administration d'une entreprise est puisée dans sa propre comptabilité, mais même les comptes internes les plus élaborés ne sauraient fournir des données externes importantes telles que le pourcentage du marché capturé par l'entreprise; la situation, l'âge, le sexe et la condition économique des clients éventuels; les tendances des bénéfices, des frais de distribution et de main-d'œuvre, de la productivité et des investissements dans l'industrie; l'évolution des frais de financement à long et à court terme; et les concentrations possibles de matières premières et de produits semi-ouvrés. Ces renseignements, les dirigeants des entreprises doivent les posséder afin de fonder leurs projets et leur action sur autre chose que des conjectures ou des perspectives chimériques. Une statis-

tique bien présentée peut réduire une infinité de faits à des résumés intelligibles d'où se dégagent les données dont on a besoin.

De nos jours, les syndicats, les associations professionnelles, les organismes d'aide sociale, les éducateurs, ainsi que les administrations provinciales et municipales ont recours aux données statistiques pour orienter leur ligne de conduite et leurs décisions quotidiennes. En effet, les pourparlers avec les syndicats seraient fort difficiles sans données sûres en matière de salaires, de coût de la main-d'œuvre, de semaines de travail, de rendement, d'évolution industrielle et de prix à la consommation. Les administrations publiques et privées seraient bien en peine de remplir leurs tâches quotidiennes sans données statistiques concernant les tendances démographiques, les niveaux de l'emploi et des salaires, la situation des transports, de la production industrielle et du commerce. En un mot, la statistique économique et sociale est devenue un élément indispensable au bon fonctionnement d'une société moderne.

La recherche

Le rôle de la statistique dans la recherche socio-économique moderne saute aux yeux de quiconque examine les revues et les monographies scientifiques qui se publient dans le domaine des sciences économiques, de la sociologie, de la psychologie sociale, de l'histoire et des sciences politiques. Le sociologue recourt à la statistique non seulement pour obtenir la dimension numérique des phénomènes qui l'intéressent, mais aussi pour vérifier des propositions et des hypothèses théoriques. Pendant vingt ans, les techniques mathématiques et métriques ont transformé les sciences sociales. L'implantation actuelle du calculateur électronique provoquera une autre révolution dans les méthodes et le rendement des sciences sociales qui peuvent fonder leurs analyses sur la statistique.

Cependant, techniques avancées et matériel électronique ne sont guère utiles sans un jet continu de données sûres et intégrées indispensables à la haute analyse mathématique et aux méthodes de calcul avancées. A l'heure actuelle, les sociologues cherchent, au prix de grands efforts, à combler les lacunes de la statistique ancienne ou à adapter la statistique moderne aux besoins de leurs travaux d'analyse. Le gouvernement est assailli de demandes de statistiques plus nombreuses et plus au point.

Le public

L'examen même très superficiel des journaux et des autres organes d'information des masses démontre clairement l'importance de la statistique dans la discussion publique des questions économiques et sociales. Les rédacteurs,

commentateurs et chefs politiques qui discutent ces questions ne sauraient aujourd'hui se dispenser de citer quelques statistiques. Quel que soit l'usage qui est fait de la statistique dans ces discussions—les enquêteurs sociaux et les statisticiens de profession doivent entretenir bien des doutes sur la valeur de cette façon d'éclairer le public—les renseignements numériques n'en jouent pas moins un rôle important dans les discussions publiques.

Cet emploi particulier de la statistique revêt un intérêt tout spécial pour vos commissaires. Les travaux statistiques du gouvernement fédéral importent non seulement aux usagers professionnels, mais aussi au grand public qui en subit l'influence lorsqu'il prend les décisions qui sont essentielles au processus démocratique. Le présent rapport examine plus loin l'intégrité de la statistique officielle, qui compte pour beaucoup dans l'organisation des services statistiques de l'État.

CONCEPTS D'ORGANISATION

La nécessité de l'intégration

Pour être vraiment utile aux fins décrites plus haut, la statistique doit fournir plus que de simples «données sûres». L'intérêt d'une série statistique particulière comme telle est limité; l'utilisateur tient presque toujours à conjuguer différentes séries. On peut établir des séries particulières de données «sûres» de plusieurs façons, puisque des définitions et des concepts différents peuvent tout aussi bien y présider. Mais si l'on veut conjuguer diverses séries, il faut que toutes soient conçues à cette fin dès le départ. Les données sur la production, le commerce, les prix et le revenu, par exemple, ne sont pas séparées et distinctes, mais étroitement rattachées et elles doivent être comparables pour que l'analyse puisse en tirer parti. La statistique sociologique a les mêmes exigences. La statistique des arrestations policières doit pouvoir se comparer avec celle des tribunaux, des prisons et des pénitenciers; il serait absolument impossible d'établir certaines statistiques générales importantes comme les comptes nationaux, les tableaux de l'intrant et de l'extrant et divers indices de la production et des prix, si les séries élémentaires sur lesquelles elles se fondent n'étaient pas comparables ou ne pouvaient le devenir. L'établissement des statistiques les plus utiles exige donc non seulement que des spécialistes s'occupent de chaque série, mais aussi que l'ensemble soit conçu dans le cadre d'un système intégré.

L'intégration de la statistique soulève la question de la mesure optimale de centralisation pour le Canada; les statisticiens de profession débattent la question depuis plusieurs années, mais sans aboutir à une opinion unanime. L'intégration en bloc risque de figer le système dans un cadre rigide qui soit insensible aux progrès de la théorie et des méthodes d'analyse. Dans l'ensemble,

cependant, l'intégration est tellement plus avantageuse qu'une simple collection de séries disparates qu'il faut accepter le risque de sclérose. En augmentant le nombre des spécialistes au Bureau fédéral de la statistique on limiterait de beaucoup ce danger. De l'avis de vos commissaires, l'organisation de la statistique fédérale devrait assurer une intégration systématique et très poussée.

Voici les arguments qu'invoquent le plus fréquemment les défenseurs de la décentralisation des services statistiques:

- Pour autant que la statistique sert à des fins internes—élaboration du programme d'action et d'administration du ministère—les données sont plus appropriées si c'est le ministère usager qui les recueille et les exploite.
- Un organisme central ne peut connaître aussi intimement les besoins des ministères.
- En ce qui concerne l'obtention des données, le ministère responsable dans le même domaine obtient plus facilement la collaboration des répondants qu'un organisme qui se borne à recueillir la statistique.
- L'obtention et l'exploitation des données statistiques dans une économie avancée constituent une tâche si considérable que l'organisme central serait trop vaste pour se bien administrer. Il faudrait le fragmenter en divisions spécialisées pour des raisons d'administration interne, et l'on retrouverait les divisions qui existent actuellement au sein des ministères.

On soutient aussi que beaucoup de statistiques sont recueillies, non pas à part, mais dans le cadre de l'activité administrative ordinaire des ministères. Les déclarations d'impôt remises au ministère du Revenu national sont la source d'un grand nombre de séries statistiques sur l'activité productive, financière et commerciale des sociétés industrielles et commerciales. Même si cela était souhaitable, on ne saurait, ici comme en d'autres cas semblables, séparer l'obtention des données de l'activité administrative d'un ministère.

Les tenants du principe de la centralisation des services statistiques font valoir d'autres arguments:

- Un organisme qui a pour rôle premier d'établir la statistique et de veiller à la valeur générale de l'appareil statistique est le plus apte à répondre à l'impératif de l'intégration. Lorsque ce sont les ministères qui recueillent la statistique, l'intégration exige une coordination et une collaboration interministérielles qui ne s'obtient pas facilement.
- L'organisme central peut réaliser d'importantes économies d'ordre pratique dans le domaine, par exemple, des totalisations, des calculs, de l'impression et de la diffusion.

- L'organisme central peut diriger un réseau de bureaux régionaux chargés des enquêtes complémentaires sur place.
- Il peut mieux utiliser les rares effectifs spécialisés ainsi que le matériel mécanique et électronique coûteux.
- L'organisme central peut opérer des mutations chez les statisticiens dont les connaissances et la compétence dans un domaine peuvent fournir un apport décisif à d'autres domaines où surgissent des difficultés. L'association étroite et l'action éducative mutuelle des statisticiens de profession groupés dans le même organisme central assurent des avantages de même nature.

On reconnaît généralement que les ressources statistiques ne suffiront probablement jamais à tous les besoins et qu'il faut, de ce fait, les doser. Les éléments qui doivent guider le jugement dans la recherche de cet équilibre sont intangibles dans quelque domaine statistique que ce soit et les comparaisons entre divers domaines statistiques peuvent être encore plus nébuleuses. Il faut quand même établir des comparaisons et en arriver à des décisions. Il est nécessaire, au préalable, de connaître pleinement les problèmes que pose la création de séries statistiques, leur exactitude et le rôle qu'elles jouent dans les décisions d'ordre économique et social. La centralisation n'apporte pas de solution facile, mais l'organisme central réussit mieux à établir des évaluations comparatives et arrive plus rapidement à des décisions que lorsque les services statistiques sont indépendants.

L'objectivité est aussi une question importante; elle veut que la statistique soit exacte et se publie promptement. La statistique est un puissant moyen de démonstration et de discussion, il est donc impérieux que ce genre d'information fournisse à la discussion publique une base d'une objectivité incontestable. L'intégrité de l'appareil statistique canadien ne doit prêter à aucun doute.

Affirmer qu'un organisme central et spécialisé de statistique est mieux en mesure de répondre à cet impératif, ce n'est pas mettre en doute l'intégrité ni le rendement des services décentralisés. Il faut reconnaître, cependant, que l'urgence du travail quotidien dans les services décentralisés risque d'écarter les considérations d'ordre statistique. Ce conflit d'intérêts peut retarder ou même supprimer la production de séries statistiques utiles au public, mais qui n'ont guère d'importance immédiate ou apparente aux yeux du ministère. La partialité que l'on reproche parfois à la statistique officielle et les disputes qui en résultent démontrent que le public veut des statistiques qui soient aussi dégagées que possible de toute influence, politique ou autre, et dont la publication ne souffre aucun retard suspect.

Conclusions

Il est impossible d'évaluer les arguments pour et contre la centralisation des services statistiques sur une base qui ne soit pas, au fond, subjective. Vos commissaires sont d'avis que la centralisation est souhaitable. Une telle conclusion s'inspire des résultats qu'a donnés au Canada le Bureau fédéral de la statistique. Le Bureau s'est acquis, au cours des années, une réputation enviable et l'appareil statistique du Canada, dont le Bureau est le pivot, jouit d'une grande réputation au pays et à l'étranger. On n'a pas à chercher à déterminer dans quelle mesure ce succès tient à la centralisation qui est le fondement du Bureau, à son indépendance statutaire des autres ministères ou à l'exceptionnelle bonne fortune qui a présidé au choix du premier statisticien fédéral et de ses successeurs. Le Bureau a été un succès, voilà l'essentiel.

Certes, il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'avoir un appareil statistique entièrement centralisé; les ministères doivent être libres de recueillir et d'exploiter eux-mêmes certaines données. Le principe directeur est que l'activité statistique des ministères doit se limiter à des travaux expérimentaux relativement restreints. Le Bureau devrait prendre à son compte toute activité statistique qui en arrive au point où elle peut se systématiser. Toutes les activités statistiques qui emploient un personnel statistique important ou qui occasionnent de grandes dépenses en matériel de totalisation et de calcul et en d'autres installations devraient relever du Bureau ou, si c'est un ministère qui les exerce, être soumises à une surveillance de la part du Statisticien fédéral.

LE BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE

Premières activités

Avant 1918, la masse statistique fédérale était le fruit des travaux compilés sans coordination et parfois au petit bonheur par les divers ministères. La croissance du pays au début du siècle et la complexité grandissante des problèmes économiques ont fait ressortir les insuffisances de l'appareil statistique. La situation aboutit à la nomination, en 1912, d'une commission de six membres chargée «de faire enquête et rapport sur la statistique officielle du Canada». Le décret en conseil qui créait la Commission signalait la pénurie de statistiques sur la production et la distribution, le double emploi dans les ministères et l'absence de coordination et de collaboration. La commission était chargée d'élaborer le plan «d'un système complet de statistiques générales qui répondent aux intérêts du pays et qui s'harmonisent avec les besoins de l'heure». Voici deux passages du rapport de la Commission:

Même si plusieurs des rapports statistiques publiés par divers ministères et services sont certainement excellents et utiles, la masse de la statistique canadienne manque manifestement de

cohérence et d'unité de but. Cela tient à ce que l'on n'a pas bien saisi dans le passé que la statistique du pays, qu'elle soit le produit d'un ou de plusieurs organismes, doit constituer un ensemble harmonieux dont toutes les divisions soient en corrélation les unes les autres comme il se doit.

Au contraire, chaque organisme ou service, chargé directement ou indirectement de la recherche statistique, ne s'est préoccupé avant tout que de ses fins immédiates. Cela, normalement, est tout à fait dans l'ordre; un ministère n'est pas censé s'arrêter à des points de vue qui dépassent le cadre de l'administration dont il est chargé. Cependant, en ce qui concerne la statistique, cela a eu pour effet d'implanter la routine et la négligence des occasions de donner plus d'ampleur à la statistique et d'assurer des services plus étendus.

L'enquête a eu pour résultat la création, en 1915, du poste de Statisticien fédéral et l'établissement, en 1918, du Bureau fédéral de la statistique. Depuis lors, l'appareil statistique canadien a grandement étendu son champ d'action.

Attributions

La *Loi sur la statistique*, qui prévoit clairement un système statistique centralisé et pleinement coordonné, stipule que:

3. Est institué un bureau, sous l'autorité du Ministre, appelé Bureau fédéral de la statistique, qui doit
 - a) recueillir, établir, analyser, résumer et publier des renseignements statistiques sur les mouvements commerciaux, industriels, financiers, sociaux, économiques et généraux, et sur la condition de la population;
 - b) collaborer avec tous les autres départements de l'État à la réunion, à l'établissement et à la publication de relevés statistiques d'administration, suivant les règlements;
 - c) opérer le recensement du Canada, de la manière prévue à la présente loi; et
 - d) généralement, organiser un système de statistiques sociales et économiques coordonnées, concernant le Canada tout entier et chacune de ses provinces.

La centralisation et la coordination prévues par le législateur n'ont pas été pleinement réalisées. Cela tient à ce qu'aucune disposition de la *Loi sur la statistique* ou des autres lois ne limite l'activité statistique des autres ministères ou organismes ou ne l'assujettit à un contrôle quelconque. Les pouvoirs statutaires des ministères en matière de statistique manquent nettement de précision et d'harmonie ou sont même totalement incompatibles avec la *Loi sur la statistique*. Les lois qui ont créé les ministères des Pêcheries et des Transports ne mentionnent pas la statistique, mais les deux ministères en font une collecte abondante qui n'est pas le simple sous-produit de l'administration. D'autre part, la *Loi sur le ministère du Travail* est précise sur ce point:

4. Afin de répandre des données statistiques et d'autres renseignements exacts au sujet des conditions de la main-d'œuvre, le Ministre doit recueillir, résumer et publier sous une forme convenable des renseignements statistiques et autres au sujet des conditions de la main-d'œuvre, instituer et conduire des enquêtes sur les questions industrielles importantes au sujet desquelles il peut ne pas exister actuellement de renseignements satisfaisants, et publier au moins une fois par mois, une publication appelée la *Gazette du Travail*, laquelle doit

contenir des renseignements au sujet de l'état du marché de la main-d'œuvre et autres questions analogues, et être distribuée ou procurable en conformité des termes et conditions prescrits par le Ministre à cet égard.

La Loi sur le ministère des Mines et des Relevés techniques stipule que:

6. Le Ministre doit a) recueillir et publier une statistique complète de la production minérale et des industries minières et métallurgiques du Canada et telles données sur les minéraux économiques du Canada qui visent les procédés et activités connexes à leur utilisation, et rassembler et conserver tous les éléments d'information disponibles sur les mines et les travaux miniers au Canada.

La Loi sur la statistique demande, elle aussi, que soient recueillies des données sur l'emploi et les salaires en général ainsi que sur la production des mines. Les textes cités visent à montrer comment la variété des dispositions législatives amène un double emploi administratif, des mésententes dans le service public et du mécontentement chez les répondants. Il serait dans l'intérêt commun d'adopter des mesures propres à bien délimiter le champ des responsabilités.

La faiblesse fondamentale réside dans la *Loi sur la statistique* qui oblige le Statisticien fédéral à «collaborer avec tous les autres départements» en matière de statistique et à «émettre des avis sur toutes questions relatives aux principes statistiques», mais n'oblige pas ces autres «départements» à collaborer avec le Statisticien fédéral. La loi oblige également le Bureau fédéral de la statistique à «organiser un système de statistiques sociales et économiques coordonnées . . .» et enjoint au Statisticien fédéral d'«organiser et maintenir un système de coopération pour le rassemblement, la classification et la publication de statistiques entre les divers départements de l'État», mais n'établit ni rouages ni pouvoirs à ces fins, sous prétexte apparemment que la seule existence d'un organisme central de statistique suffit à assurer la coordination.

En 1957, le conseil du Trésor, afin d'assurer une meilleure coordination, a émis le mandement suivant aux ministères:

... Le Conseil espère... que les ministères et organismes prendront l'initiative de discuter leurs problèmes avec le Bureau et qu'ils n'entreprendront pas d'autre activité statistique sans le consulter... Le Conseil entend soumettre tous les besoins de personnel découlant des fonctions statistiques à un examen minutieux au cours des réunions des Comités d'étude des effectifs afin d'assurer que cette règle est suivie.

Il n'est pas si évident que cette résolution ait influencé les ministères ou amélioré la situation. Il y a donc toujours danger que les ministères, à l'insu du Statisticien fédéral, amorcent des activités non coordonnées et superflues qui ne tardent pas à devenir inséparables de leurs autres activités.

Coordination

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les services statistiques officiels sont décentralisés. Le problème de la coordination reçoit donc dans ces pays plus

d'attention qu'au Canada et les rouages de coordination y sont très développés.

Aux États-Unis, la nécessité d'un organisme pour coordonner l'activité statistique très étendue du gouvernement a donné lieu à la création du *Central Statistical Board* en 1933. Le *Board* a acquis de grands pouvoirs en 1939 grâce à son incorporation au *Bureau of the Budget* au sein de l'*Executive Office* du président. Cet organisme, maintenant appelé *Office of Statistical Standards*, se situe à l'échelon exécutif le plus élevé dans l'organisation du gouvernement et possède de vastes pouvoirs sur tous les travaux de statistique des organismes du gouvernement américain. Sauf dans quelques cas bien déterminés, toute demande de renseignements envoyée à dix répondants ou plus doit recevoir l'approbation de l'*Office* qui contrôle dès lors toute collecte de la statistique. L'*Office* est chargé de normaliser et d'appliquer les définitions, classifications et méthodes qui doivent servir à tous les organismes de statistique, ce qui lui permet d'assurer l'implantation d'un système de statistique intégré. L'*Office* joue un rôle important dans l'examen que fait le *Budget Bureau* des prévisions budgétaires des organismes de statistique. L'*Office* établit depuis 1949 un budget général des activités statistiques qui sert à examiner les fonctions de l'ensemble du système statistique; c'est ainsi que le *Bureau of the Budget* évalue l'activité statistique d'un département non pas tant comme une fonction de ce département, mais dans le cadre du service statistique du gouvernement.

Au Royaume-Uni, c'est le *Central Statistical Office*, établi en 1941 au sein du *Cabinet Office*, qui assure la coordination. L'*Office* effectue certains travaux statistiques qui lui sont propres, mais il a aussi autorité, directement ou par le canal du Trésor, sur toute l'activité statistique du gouvernement du Royaume-Uni. Il s'emploie à assurer la normalisation, la coordination et l'intégration de la statistique et à en pousser le développement. Le directeur du *Central Statistical Office* exerce son autorité sur la nomination, l'avancement et les responsabilités des statisticiens dans l'ensemble du service public.

La conclusion importante qui se dégage de la situation aux États-Unis et au Royaume-Uni, c'est que, malgré les divergences de vues sur la façon d'organiser l'activité statistique, on convient généralement qu'il faut coordonner les éléments d'un système de statistique moderne. Le système centralisé du Canada est, chose paradoxale, moins en mesure d'assurer la coordination que certains systèmes décentralisés. La centralisation a manifestement fait oublier l'importance de coordonner les initiatives, petites mais importantes néanmoins, prises en dehors du Bureau fédéral de la statistique et on n'a pas créé les rouages nécessaires pour donner suite à la ligne de conduite énoncée dans la loi. En conséquence, le Bureau s'est occupé surtout de la statistique destinée au public, au détriment des besoins de renseignements d'ordre administratif des ministères. Il faudra déployer un puissant effort de

réorganisation de l'activité statistique fédérale pour surmonter ces difficultés et, au besoin, modifier la situation et les pouvoirs du Bureau fédéral de la statistique et du Statisticien fédéral.

Défauts actuels

La situation du Bureau fédéral de la statistique est ambiguë. Le Bureau, que la loi rend indépendant des ministères mais placé sous l'autorité du ministre du Commerce, est habituellement considéré, dans la pratique, comme faisant partie du ministère du Commerce. Le fait que le Statisticien fédéral n'a pas le rang de sous-ministre et la distinction plutôt rigide et contestable de la Commission du service civil entre les fonctionnaires qui participent à l'orientation de la politique des ministères et ceux qui n'y participent pas, situent la structure des traitements du Bureau un cran (ou plusieurs) en dessous de celle des autres ministères et organismes. Il en résulte que les fonctionnaires du Bureau sont limités à des échelons de rémunération incompatibles avec leurs connaissances, leur formation et leurs responsabilités et nettement en désaccord avec le marché concurrentiel actuel.

En ce qui concerne le rang du Statisticien fédéral, il importe de souligner que les services statistiques de l'État ont pour fonction de fournir en toute objectivité des données qui se rattachent aux faits. Il est essentiel à cette fin que les services statistiques fassent preuve d'une grande intégrité. Le Statisticien fédéral doit avoir un rang qui cadre avec ses fonctions et il doit être libre de refuser les demandes qui pourraient compromettre l'objectivité de la statistique. Il va sans dire que le principe d'une parfaite objectivité s'applique de façon aussi impérieuse à l'activité statistique des autres organismes de l'État.

Les nombreuses divisions du Bureau ne sont pas suffisamment dotées de statisticiens de profession. Si l'appareil statistique n'a pas fait manifestement fiasco, cela tient surtout à ce que le Bureau a su tirer le meilleur parti possible des statisticiens dont il dispose. Il est difficile de ne pas conclure que le hasard a contribué tout autant que la bonne administration à empêcher de graves échecs depuis quelques années; ainsi, par exemple, il existe un service statistique qui relève entièrement d'un ou de deux statisticiens de profession et qui ne compte aucun subordonné ni aucun adjoint qu'on pourrait préparer à des postes supérieurs ou qui serait en mesure de diriger le service en cas d'urgence.

La statistique de la balance canadienne des paiements en est un bon exemple. L'établissement de cette très importante statistique exige beaucoup de connaissances très particulières. Les travaux ne peuvent se ramener à une simple routine et il est impossible à un statisticien d'un autre domaine d'en

apprendre rapidement les complexités. A l'heure actuelle, la statistique de la balance est de grande qualité et s'établit assez rapidement; mais sous des apparences de stabilité, son organisation repose sur des bases très précaires. Si un employé de la Division des comptes nationaux du Bureau mourait, devenait gravement malade ou démissionnait tout à coup, la statistique de la balance des paiements en serait retardée et la qualité en serait fort diminuée durant plusieurs mois. Si deux employés de la division partaient simultanément, on pourrait même être forcé de suspendre la statistique pour quelque temps et il faudrait attendre des années avant de retrouver la même qualité. Cette situation, que l'on retrouve dans d'autres divisions, n'est pas acceptable; certaines statistiques importantes risquent trop de subir de graves interruptions.

En dehors des programmes courants du Bureau, le développement de la statistique dans le service public exige le concours de personnes de la profession. A cause de la pénurie de statisticiens de profession, le Bureau n'a pu ces dernières années ni entreprendre ni seconder d'importants travaux de développement et le Canada est aujourd'hui très en retard sur d'autres pays dans certains domaines récents de la statistique. C'est le cas, par exemple, de l'établissement de matrices statistiques générales, telles que les tableaux de l'intrant et de l'extrait et les comptes des transactions nationales, qui se révèlent si utiles à l'établissement des grandes lignes de l'analyse et de l'action dans les domaines de l'économie et des finances. Dans d'autres pays, la statistique a progressé au point que les hauts fonctionnaires de l'État peuvent en faire bon usage pour conseiller les autorités en matière d'action économique. Au Canada, l'insuffisance des effectifs spécialisés dont dispose le gouvernement a généralement retardé le développement de la statistique.

Un des arguments que l'on invoque communément contre la centralisation est que les statisticiens d'un organisme central ne sont pas en contact suffisamment étroit avec l'activité des ministères usagers de la statistique. Le seul moyen de surmonter la difficulté est de nommer au sein du Bureau un nombre suffisant de spécialistes pour étudier et comprendre les problèmes des divers usagers en matière de recherche, de décision et d'administration. Le Bureau devrait, en outre, être suffisamment étoffé pour fournir des avis techniques d'ordre spécialisé aux ministères et aux organismes qui sont aux prises avec des problèmes complexes de statistique. Le personnel devra compter d'autres statisticiens de profession pour répondre à ces besoins.

RELATIONS AVEC LE PUBLIC

Les données statistiques primaires qui parviennent au Bureau fédéral de la statistique sont recueillies en partie par les ministères dans le cours normal de

leur activité administrative. Mais le Bureau en recueille directement une bien plus grande quantité, et se trouve ainsi en contact immédiat avec le public. Les ministères et organismes font remplir au public environ 4,000 formules, dites « extérieures ». La seule collecte de la statistique en utilise presque 1,000, dont 800 émanent du Bureau fédéral de la statistique. Même si 80 p. 100 environ des formules extérieures vont à la Commission d'assurance-chômage, ce sont les formules du ministère du Revenu national et du ministère des Postes qui suscitent le plus de plaintes, d'observations et de suggestions.

Le public fait certainement la distinction entre les déclarations destinées à des fins de réglementation et les demandes de renseignements statistiques qu'il trouve fastidieuses et d'utilité douteuse. Il se résigne aux questionnaires de réglementation et il reconnaît les avantages qu'il tirera de certaines formules administratives. L'établissement de bonnes relations avec les répondants dans le domaine de la statistique doit donc faire l'objet d'un effort résolu et permanent. La *Loi sur la statistique* confère au Bureau des pouvoirs coercitifs, mais celui-ci les utilise rarement. Il est indispensable d'obtenir la collaboration des répondants pour obtenir des renseignements prompts et exacts et le Bureau ne peut se permettre des mesures trop autoritaires.

Le Bureau se préoccupe donc de la question des relations avec les répondants depuis plusieurs années et il a établi d'utiles liaisons avec divers secteurs du public. Les relations ont fort bénéficié du soin apporté à la présentation matérielle des formules, questionnaires et publications et de la promptitude que met le Bureau à répondre aux demandes de statistiques qui lui viennent du public. Le Bureau est conscient de la nécessité d'améliorer davantage ses relations avec les répondants et ses relations extérieures; le recrutement du personnel de ce dernier service doit demeurer extrêmement souple parce que la quantité de travail est sujette à d'importantes variations périodiques.

Les bonnes relations avec les répondants comportent un certain nombre de problèmes. En premier lieu, de nombreux répondants n'utilisent pas eux-mêmes les statistiques du Bureau et d'autres ne connaissent pas les fins auxquelles peuvent servir les renseignements qui leur sont demandés. Les petites entreprises ont tendance à méconnaître l'utilité de la statistique publique pour la gestion de leurs affaires et n'apportent donc pas grand soin à répondre aux questionnaires. Les grandes entreprises le font généralement avec beaucoup de soin parce que les statistiques qui en résultent sont utiles au service des ventes et à d'autres fins.

En deuxième lieu, les renseignements à fournir peuvent bien ne pas exister sous la forme dans laquelle ils sont demandés. Citons en exemple le recensement annuel de la fabrication qui comporte un grand nombre de questionnaires à remplir pour le Bureau fédéral de la statistique. Les questionnaires

portent avant tout sur le détail du coût des matières premières, les catégories et le coût de la main-d'œuvre, la consommation d'électricité et de combustibles et la valeur des expéditions. La grande difficulté qui confronte les répondants, c'est de convertir les données comptables en données statistiques. Ce sont les services comptables qui remplissent la majorité des questionnaires et, pour rendre la tâche encore plus lourde, les systèmes de comptabilité sont incompatibles avec les exigences de la déclaration statistique. Comme il arrive souvent que les comptabilités ordinaires ne peuvent fournir certaines données, le comptable se voit contraint de tenir des registres spéciaux ou de répondre au jugé. Aucune de ces deux solutions n'est entièrement satisfaisante et le Bureau devrait indiquer les cas où de prudentes estimations lui suffiraient.

En troisième lieu, certains répondants se font une idée exagérée du double emploi des demandes émanant du Bureau, d'autres ministères et organismes fédéraux et des gouvernements provinciaux. Le problème est particulièrement important dans le cas des transports, puisque dix-huit ministères et organismes s'intéressent à divers aspects du transport des marchandises et des personnes et que sept ministères et organismes recueillent des statistiques sur la main-d'œuvre et les salaires.

Dans leur rapport *Méthodes et travail de bureau*, vos commissaires forment des observations sur les normes insuffisantes de la présentation matérielle des formules, présentation qui influe beaucoup sur les relations avec les répondants. Certes, de nombreux questionnaires sont très complexes et leur confection est un véritable tour de force. Il est regrettable que bien peu arrivent à la hauteur de la formule de déclaration d'impôt T2 utilisée par la Division de l'impôt du ministère du Revenu national.

Le Bureau fédéral de la statistique s'emploie par divers moyens à mitiger la difficulté: contacts personnels, étalages et conférences à l'occasion de congrès, feuilles explicatives jointes aux questionnaires, réclame au sujet des installations du Bureau et amélioration de la présentation des formules et des questionnaires; le Bureau exhorte aussi les économistes industriels et financiers et ceux qui s'occupent de l'étude des marchés à se maintenir en liaison plus étroite avec les comptables afin d'améliorer la réponse aux demandes de statistiques. Dans le passé, cependant, nul n'a vu dans cette activité une fonction importante du Bureau. De l'avis de vos commissaires, le Bureau devrait s'appliquer davantage à établir de meilleures relations avec les répondants et il est grand temps qu'il remette en question le chiffre des effectifs affectés à cette activité. Il faudrait viser à instituer un programme bien équilibré de relations avec les répondants pour compléter l'activité actuelle du Bureau en fait de contacts personnels et de diffusion de renseignements. Plus le Bureau s'efforce de répondre à la demande grandissante de statistiques, plus la tâche

imposée aux répondants s'alourdit; le Bureau devrait donc considérer le maintien d'excellentes relations avec les répondants comme une partie intégrante de son rôle principal.

RECOMMANDATIONS

Il est de l'intérêt public de maintenir l'indépendance et l'intégrité du Bureau fédéral de la statistique. Comme le Statisticien fédéral, quelques fonctionnaires publics—dont, par exemple, le Contrôleur du Trésor—sont personnellement comptables de l'application de certaines dispositions adoptées par le Parlement. Chacun relève d'un ministère, mais il ne lui incombe pas d'accepter la responsabilité des décisions ministérielles; on vise par là à soustraire certaines activités aux influences qui ne manquent pas dans l'administration publique.

Le Statisticien fédéral occupe sa charge «à titre amovible». Le Contrôleur du Trésor, en vertu d'une loi ultérieure, reste en fonction «durant bonne conduite» et ne peut être révoqué que pour incapacité, inaptitude ou négligence à exercer convenablement ses fonctions ou pour une autre raison suffisante. De l'avis de vos commissaires, le public aurait davantage confiance dans la statistique de l'État si le Statisticien fédéral occupait sa charge dans les conditions qui s'appliquent au Contrôleur du Trésor.

Nous recommandons donc: Que le Statisticien fédéral occupe sa charge durant bonne conduite et ne soit révocable que pour cause.

Afin d'assurer la coordination de l'activité statistique, il faut que le gouvernement prenne des mesures positives qui placent les travaux des autres ministères et organismes sous la surveillance du Statisticien fédéral. Étant donné la situation actuelle des responsabilités statutaires relatives aux travaux de statistique, il n'y a peut-être pas lieu de conférer au Statisticien fédéral des pouvoirs d'intervention directs. Vos commissaires sont d'avis qu'il suffit, pour contourner la difficulté, de charger le Statisticien fédéral d'examiner périodiquement tous les travaux de statistique exécutés par les autres ministères et organismes.

Nous recommandons donc: Que le Statisticien fédéral soit tenu d'examiner les programmes statistiques de tous les ministères et organismes (autres que les grandes compagnies de la Couronne) et de rendre compte annuellement au Parlement de la situation des services statistiques de l'État.

Vos commissaires sont d'avis que chaque ministère doit être libre de s'occuper de travaux de statistique pour ses propres fins, mais qu'il doit confier au Bureau les programmes qui nécessitent de grandes dépenses de personnel ou de matériel. Un examen critique de certains grands programmes s'impose et il faudrait à cette fin demander l'avis non seulement des milieux officiels, mais aussi des principaux usagers de la statistique.

Nous recommandons donc: Que le conseil du Trésor examine l'activité statistique qui s'exerce dans le domaine de la santé, du travail et des transport et qu'il en fasse une juste répartition entre le Bureau fédéral de la statistique et les autres ministères et organismes.

Dans d'autres rapports, vos commissaires soulignent la nécessité de meilleures statistiques pour des fins d'administration et de décision; la statistique de la main-d'œuvre et la statistique scientifique en sont deux exemples.

Nous recommandons donc: Que le conseil du Trésor s'en remette au Statisticien fédéral pour lui procurer les statistiques nécessaires aux décisions administratives et pour agir en qualité de conseiller principal en matière de programmes statistiques et d'emploi de statisticiens dans la fonction publique.

Vos commissaires ont aussi mentionné les problèmes de personnel qui se posent actuellement au Bureau, surtout sur le plan de l'échelle des traitements, problèmes qui entraînent une grave pénurie d'effectifs professionnels.

Nous recommandons donc: Que les traitements des statisticiens et du personnel auxiliaire du Bureau fédéral de la statistique soient reclassés de façon à les mettre en rapport avec ceux des autres fonctionnaires de rang comparable.

De l'avis de vos commissaires, on pourrait améliorer le service assuré au public ainsi que la valeur de la statistique en soumettant à l'examen de fonctionnaires qui possèdent la formation nécessaire toutes les demandes de statistiques émanant des divers ministères et organismes.

Nous recommandons donc: Que les ministères et organismes qui demandent des statistiques à plus de dix répondants soient tenus de fournir au Statisticien fédéral un exemplaire de la demande et de tous les questionnaires et formules utilisés à cette fin.

Vos commissaires ont bénéficié, au cours de leur enquête, du concours intéressé de nombreux organismes représentant divers secteurs publics. Il serait nettement avantageux d'établir des rouages qui permettraient de tenir le gouvernement informé de la réaction du public devant les demandes de renseignements.

Nous recommandons donc: Que soit formé un conseil consultatif composé des représentants des principaux usagers de la statistique et d'autres organismes publics. Que ce conseil se réunisse de temps à autre avec le Statisticien fédéral pour discuter des programmes statistiques officiels et des problèmes des répondants et qu'il rende compte annuellement au ministre compétent.

13. SERVICES D'INFORMATION

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 13: SERVICES
D'INFORMATION

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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS	59
1 INTRODUCTION	61
2 L'INFORMATION AU PAYS	63
Services destinés au public	63
Coopération du public	66
Le droit du public à être informé	67
Prévenance	67
Publicité	68
3 SERVICES D'INFORMATION À L'ÉTRANGER	73
Immigration	75
Tourisme	75
Publicité commerciale	76
Expositions internationales	77
Rôle du ministère des Affaires extérieures	78
Service international de radiodiffusion	79
Activités dans les postes à l'étranger	80
Information au Canada	81
4 ORGANISATION DE LA FONCTION D'INFORMATION	83
Informations générales	83
Relations avec les services de nouvelles	84
Relations avec le public	86
Activités de caractère publicitaire	87
Organisation régionale	90

	<i>Page</i>
5 MÉTHODES ET CRITÈRES	92
Techniques	92
Communiqués aux journaux	92
Impression des textes	93
Rapports des ministères	94
Publicité	96
Radio et télévision	97
Services de film	98
Les agents d'information et leur compétence	99
Classification et rémunération	100
Formation du personnel	101
Établissement des budgets et des comptes	103
6 INFORMATIONS DONNÉES EN LANGUE FRANÇAISE ET LE BUREAU DES TRADUCTIONS	104
7 COORDINATION DES SERVICES D'INFORMATION	112

REMERCIEMENTS

L'enquête détaillée sur les services d'information du gouvernement fédéral a été effectuée par un groupe d'étude sous la direction de M. Carl Reinke, directeur du service des relations extérieures de *Du Pont of Canada Limited* (Montréal).

Vos commissaires tiennent à exprimer toute leur reconnaissance aux membres de ce groupe dont les noms suivent :

- M. Clyde Robert Blackburn, O.B.E., anciennement de *The Canadian Press*, Ottawa
- M. Scott Fyfe, *Imperial Oil Limited*, Toronto
- M. Gordon C. Garbutt, *Gordon C. Garbutt Limited*, Willowdale, Ontario
- M. G. H. Lash, anciennement des *Chemins de fer nationaux*, Montréal
- M. Claude Melançon, M.S.R.C., anciennement des *Chemins de fer nationaux*, Montréal
- M. J. F. Sanderson, *The Canadian Bankers' Association*, Montréal
- M. Rielle Thomson, M.B.E., *Canadian Pulp and Paper Association*, Montréal
- M. J. L. Wild, M.A., *University of Western Ontario*, London, Ontario
- M. Robert P. Young, *Hiram Walker-Gooderham & Worts Limited*, Walkerville, Ontario

Vos commissaires ont également bénéficié des conseils d'un comité consultatif présidé par M. Basil Dean, vice-président et éditeur du quotidien *The Edmonton Journal*, Edmonton, Alberta. Les membres de ce comité étaient :

- M. Munro Brown, *Banque de Montréal*, Montréal
- M. A. Leonard Cawthorn-Page, *Metropolitan Life Insurance Company*, Ottawa
- M. Frank MacKinnon, Ph.D., *Prince of Wales College*, Charlottetown, Î. P.-É.
- M. A. F. Mercier, *Le Soleil*, Québec
- M. Bryan Vaughan, *Vickers & Benson Limited*, Toronto

Un certain nombre de rapports et de mémoires relatifs à cette question ont été soigneusement examinés. Ils sont mentionnés dans le dernier tome des rapports de vos commissaires.

Tout en remerciant les personnes susnommées vos commissaires les déchargent de toute responsabilité à l'égard des faits révélés et des recommandations faites dans le présent rapport; ce sont vos commissaires qui en assument l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

L'administration fédérale communique au public une foule d'informations: nouvelles concernant l'activité administrative, certaines actualités, les dernières découvertes. Elle cherche aussi à diffuser certaines idées, certaines images. Les ministères et organismes se livrent tous, d'une façon ou d'une autre, à ce genre d'activité même si leur structure administrative n'en tient pas compte. On peut même dire que tous les fonctionnaires, depuis le ministre jusqu'à la standardiste sont appelés à renseigner le public. La nature de l'information et l'importance qu'on lui accorde dépendent du but que le ministère se propose d'atteindre; elles dictent également le moyen de communication qui devra être employé.

A tous les échelons du gouvernement fédéral, les fonctionnaires fournissent journellement des renseignements de toutes sortes à leurs administrés. Des services spéciaux ont été graduellement établis au sein de la fonction publique pour faciliter la préparation et la diffusion des informations officielles. Si la plupart de ces services sont assez récents, il n'en est pas moins vrai que le ministère des Mines, peu après sa fondation en 1907, créa une division de rédaction et d'information qui devait publier et diffuser les comptes rendus scientifiques et autres de ce ministère. Le ministère de l'Agriculture qui depuis 1887 fournissait des bulletins aux cultivateurs fonda une section des publications en 1910. Quelque dix ans plus tard, le jeune ministère de la Santé créa une division de l'information et de la statistique dans le but d'éclairer le public sur des questions comme la santé des mères, la protection des enfants, la prévention et le traitement des maladies.

Sous la poussée de circonstances diverses, l'information fut organisée de plus en plus systématiquement au cours des années qui suivirent. Tout d'abord, à mesure que l'activité du gouvernement s'étendait et devenait plus complexe, le public demandait plus d'informations concernant les buts et les programmes de l'administration. En second lieu, la participation accrue du gouvernement aux affaires économiques du pays amena les experts fédéraux à recommander l'emploi de méthodes éprouvées pour la mise en valeur des ressources du pays. Troisièmement, un sens plus aigu de souveraineté nationale en même temps que d'interdépendance à l'échelon mondial incita les fonctionnaires responsables à faire connaître à l'étranger les points de vue et les aspirations du Canada. Quatrièmement, la mise en service des grands moyens de communication, surtout la radio, le cinéma et la télévision, nécessita la formation de spécialistes d'un nouveau genre. Finalement, le développement des services de relations extérieures dans le monde des affaires amena, à tort ou à raison, le gouvernement à recourir à ce genre de services.

Comme dans tant d'autres domaines, la deuxième guerre mondiale eut un effet catalytique sur le développement des services d'information du gouvernement. Il s'agissait alors de services spécialisés, dont le but était de répondre aux besoins de la guerre. Il fallait expliquer au public ce qu'on attendait de lui et l'inciter à faire sa part. Ces services de propagande, constitués en un véritable ministère dirigé par un ministre, cessèrent toute activité à la fin des hostilités. L'expérience impressionna tant et si bien les chefs politiques et les hauts fonctionnaires que quelques années plus tard la plupart des ministères et des organismes avaient leur service d'information.

Cependant, les services spécialisés ne sont responsables que d'une partie de l'activité du gouvernement dans le domaine de la diffusion de l'information. Du fait que des renseignements sont donnés à tous les points de contact qui existent entre l'administration et le public, il est impossible de contenir cette fonction dans un seul service spécialisé, de même qu'il est impossible d'en chiffrer l'importance au moyen de données statistiques.

Dans les chapitres qui suivent, on examinera la fonction d'information du gouvernement prise dans son sens le plus étendu. Les principaux buts poursuivis seront précisés et une évaluation sera faite quant à la façon dont ces services sont organisés et gérés.

2

L'INFORMATION AU PAYS

L'activité du gouvernement dans le domaine de l'information se divise en quatre grandes fonctions, dont trois concernent l'information au pays et font l'objet du présent chapitre. La quatrième fonction concerne l'information à l'étranger et elle fera l'objet du chapitre suivant. Il est indispensable de comprendre les fonctions du gouvernement dans le domaine de l'information avant d'examiner les moyens administratifs mis en œuvre pour les remplir et la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités.

SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

Certains ministères ou organismes ont pour seul ou principal but de fournir des renseignements au grand public. Pour d'autres, l'information se rattache directement à leur activité principale. Dans certains cas il s'agit de réunir et de diffuser des connaissances utiles au grand public, dans d'autres d'aider certains secteurs de l'industrie à résoudre leurs problèmes d'organisation, de rendement ou de vente.

Le service le plus caractéristique est sans doute le Bureau fédéral de la statistique qui est tenu, selon la loi, de publier les données qu'il recueille. On peut même dire que ce Bureau n'est rien d'autre qu'un service d'information spécialisé. Les publications du Bureau et les services qu'il rend ne constituent nullement une activité secondaire découlant de la préparation des statistiques; ils sont au contraire sa raison d'être statutaire. Il en va de même du service météorologique du ministère des Transports. Les bulletins de la météo sont

certainement les plus diffusés et les plus lus de tous les textes d'information publiés par le gouvernement fédéral.

L'enrichissement de nos connaissances est évidemment le but de toute recherche entreprise par le gouvernement. Même la recherche effectuée dans un but précis, comme l'amélioration des rouages civils ou militaires du gouvernement, est susceptible d'avoir des applications plus générales. C'est ainsi qu'une étude entreprise à des fins militaires peut manquer son but immédiat mais cependant révéler un principe scientifique ou une nouvelle technique de fabrication d'un produit non militaire. Dans les applications de la connaissance, il arrive souvent que deux et deux font plus que quatre et qu'un élément qui ne semble présenter aucun intérêt immédiat est justement la donnée qui manquait ailleurs et qui permettra de réaliser une avance technique de grande utilité. Il est donc essentiel, dans la mesure où la sécurité est respectée, que les résultats des recherches effectuées par un service soient communiqués aux autres services du gouvernement, ainsi qu'au grand public. Peut-être, le gouvernement devrait-il aussi communiquer les résultats de recherches qu'il n'a pas lui-même effectuées ou subventionnées, si les intéressés avaient des difficultés à se les procurer ailleurs.

L'intérêt que portent les chercheurs eux-mêmes à la publication de leurs travaux est une autre raison pour le faire. Si le gouvernement veut attirer des hommes de sciences compétents, il doit leur fournir de bonnes conditions de travail et l'occasion de se faire connaître, précisément en publiant des articles sur leurs travaux. Comme ces articles sont souvent écrits pour d'autres spécialistes, il serait bon de publier également des textes intelligibles au profane.

Ces considérations s'appliquent partout où le gouvernement effectue des recherches. Elles intéressent, par exemple, le Conseil national de recherches qui poursuit et encourage de nombreux travaux de science pure et appliquée. La sous-division d'information du Conseil est un centre national de collecte et de diffusion de toutes sortes d'informations scientifiques et techniques. Elle comprend une bibliothèque, un service de renseignements techniques, un bureau de relations extérieures et un bureau de liaison ayant une succursale à Londres et une autre à Washington. La bibliothèque revêt le caractère de bibliothèque scientifique nationale au service de tous les chercheurs. Elle entretient des relations suivies avec les bibliothèques scientifiques des autres pays. Le Service de renseignements techniques trouve dans les publications professionnelles et scientifiques du monde entier une documentation qu'il publie à l'intention d'un grand nombre d'institutions et d'entreprises canadiennes. Le bureau des relations extérieures donne des explications à la presse concernant les travaux du Conseil, il facilite les enquêtes des reporters et il

organise les conférences que les hommes de sciences et les administrateurs du Conseil donnent en public, à la radio ou à la télévision.

Du fait que de nombreux travaux du Conseil national de recherches pour la défense doivent s'effectuer dans le secret, la Direction des services d'information scientifique de cet organisme s'occupe surtout de documents inaccessibles au public. Cependant, des bulletins sont publiés chaque mois pour donner un aperçu des nouveaux documents frappés d'aucune restriction et que le Conseil tient à la disposition des ministères et organismes. La division, par l'entremise d'un agent des relations extérieures, entretient des contacts avec la presse et le grand public.

Les ministères intéressés à la mise en valeur et à la conservation des ressources du Canada, comme ceux de l'Agriculture, des Pêcheries, des Forêts, des Mines et des Relevés techniques, procèdent à d'importants travaux de recherche. Pour que ces travaux et leurs résultats soient vraiment utiles il faut qu'ils soient rendus publics grâce à de bons services d'information.

Les programmes de recherche des ministères qui exploitent les ressources naturelles sont liés à des programmes d'information visant à renseigner les consommateurs et à stimuler les ventes. C'est ainsi, par exemple, que le service d'information du ministère des Pêcheries recommande aux pêcheurs professionnels et amateurs les moyens de ne pas dilapider les réserves poissonneuses, souligne la nécessité d'améliorer les méthodes de préparation et de vente du poisson, encourage le public à manger davantage de cet aliment et cherche à rendre les Canadiens conscients du fait que les pêcheries constituent une importante ressource naturelle du pays. Les services d'information du ministère de l'Agriculture poursuivent des buts semblables.

Certains ministères cherchent à influencer l'industriel, le commerçant ou le consommateur canadien ou à améliorer les normes de santé et de logement. Le ministère du Travail dépense plus de \$500,000 par an pour ses programmes de publicité et d'information. Ses principales campagnes, auxquelles d'ailleurs les provinces participent, concernent le programme des travaux d'hiver et la formation professionnelle. Le programme des travaux d'hiver est également prôné par la Commission d'assurance-chômage.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social coopère avec les provinces à la protection et l'amélioration de la santé des citoyens. C'est la Direction des services de santé qui est chargée, en collaboration avec les services d'information de ce ministère, de la diffusion des connaissances en matière de santé et d'hygiène.

La Société centrale d'hypothèques et de logement s'intéresse à la qualité de l'architecture et de la construction de l'habitation. Elle met à la disposition du public une riche documentation sur la construction domiciliaire et sur

l'aménagement urbain. La Galerie nationale stimule l'intérêt du public pour les beaux-arts et fait connaître à l'étranger les chefs-d'œuvre canadiens.

On peut donc voir que, dans de nombreux ministères et organismes, l'information est une préoccupation parfois statutaire, mais toujours importante. Les buts poursuivis sont extrêmement variés mais les services de renseignement ont plusieurs caractéristiques communes. En premier lieu, l'information n'est pas une activité secondaire: elle est intégralement liée aux fonctions principales des ministères et des organismes. En second lieu, il n'existe pas de critère infaillible permettant de fixer à l'avance le volume des renseignements qui seront fournis. Il est donc absolument nécessaire que l'information fasse l'objet d'un contrôle de manière à la proportionner à l'activité du ministère et de la fonction publique en général.

COOPÉRATION DU PUBLIC

Le gouvernement a tout intérêt à solliciter la coopération du public pour certaines de ses opérations. C'est ainsi que des programmes d'information bien faits peuvent lui permettre de mieux organiser ses services et de réaliser de fortes économies.

Un problème qui ne cesse de préoccuper l'administration est celui des heures de pointe et des saisons d'affluence. Un exemple typique de cette affluence est l'arrivée massive des déclarations d'impôt au ministère du Revenu national vers la date limite du 30 avril. Depuis 1950, la Division de l'impôt organise chaque année des campagnes spéciales pour encourager les contribuables à ne pas tarder à faire leur déclaration d'impôt. Ces campagnes qui coûtent de \$30,000 à \$40,000 par an donnent d'excellents résultats. Les travaux du ministère du Revenu national en sont énormément facilités et les amendes imposées aux contribuables retardataires ont beaucoup diminué.

Les bureaux de poste sont assaillis de lettres tous les jours vers cinq heures de l'après-midi et avant Noël ils sont littéralement submergés. Le public peut faciliter les choses en expédiant le courrier quotidien de bonne heure et en envoyant ses souhaits de Noël au début de décembre. Une autre façon de faciliter les choses consiste à indiquer la zone postale sur les envois destinés aux grandes villes. Le ministère des Postes organise des campagnes de publicité afin d'encourager le public à tenir compte de ces préceptes. Les dépenses engagées pour les campagnes de publicité sont largement compensées par les réductions dans les frais directs d'administration.

Les efforts du ministère des Postes pour enseigner au public à faire bon usage des services postaux ne s'arrêtent pas là. Pour inciter le public à emballer et à adresser ses envois convenablement, on a recours à des conférences, à des affiches, aux prospectus et aux films, à la télévision et à la

radio. Chaque année, cependant, 50,000 colis sont enveloppés ou adressés avec si peu de soin qu'il n'est possible ni de les faire suivre ni de les retourner et \$60,000 en espèces sont retrouvés dans des lettres ne donnant aucun indice quant à l'identité et à l'adresse du destinataire ou de l'expéditeur.

Le public est sollicité à coopérer d'une autre façon: remplir les cadres de l'administration. En plus d'annoncer les postes vacants, plusieurs ministères et organismes jugent nécessaire de stimuler le recrutement par une publicité générale portant sur les carrières, les conditions de travail, et autres avantages qu'offre la fonction publique.

Le ministère de la Défense nationale est celui qui recourt le plus à cette méthode de recrutement pour la bonne raison que le personnel des forces armées n'est constitué que de volontaires. En 1960-1961, les dépenses de recrutement des trois armes se sont élevées à environ \$1,300,000. Dans cette somme, qui ne comprenait ni les traitements ni les indemnités du personnel recruteur, se trouvaient \$365,000 d'annonces; le reste avait servi à la préparation et à la distribution de documents publicitaires. C'est la Direction du personnel de chaque arme qui s'occupe du recrutement, mais la publicité est faite, pour les trois armes, par le comité interarmes de publicité pour le recrutement. Les services de relations extérieures des forces armées contribuent indirectement au recrutement mais leurs finances et leur organisation sont indépendantes de celles de la Direction du personnel.

La Commission du service civil annonce la plupart des postes offerts par les ministères. En 1960-1961, les dépenses de publicité ont atteint \$268,000, frais d'impression non compris. Un certain nombre d'organisations gouvernementales et particulièrement celles qui ont besoin d'un grand nombre d'hommes de sciences et de techniciens insistent beaucoup sur le recrutement dans leurs programmes d'information.

LE DROIT DU PUBLIC À ÊTRE INFORMÉ

Pour le public, être informé de l'activité administrative est non seulement un droit, c'est aussi une nécessité. L'étendue et la diversité de cette activité augmentent sans cesse et il devient de plus en plus difficile de fournir tous les renseignements voulus. Les divers éléments de la fonction publique se préoccupent donc de plus en plus de renseigner le public.

Prévenance

L'administration doit donc faire bon accueil aux demandes de renseignement ou d'explication. Avant tout, le Parlement doit être renseigné rapidement et avec précision. Cette responsabilité incombe aux ministres qui se tournent

vers leurs fonctionnaires pour obtenir les précisions demandées. Les ministères, en fait, sont tous appelés à fournir la documentation dont leurs chefs ont besoin pour répondre aux questions posées en Chambre et pour rédiger les déclarations ministérielles au Parlement ou ailleurs. De plus, les ministères sont presque tous obligés par la loi de présenter un rapport annuel au Parlement.

Il est de tradition que le Parlement se préoccupe du fonctionnement des services de l'État, mais aujourd'hui l'intérêt du public dans cette activité s'exprime de plus en plus par le truchement de moyens divers, dont notamment les grands moyens de communication. Le public s'attend, en tout cas, à ce qu'on lui fournisse sans tarder les renseignements qu'il sollicite directement. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les taxes. Or, vos commissaires ont eu connaissance de cas trop nombreux où des hommes d'affaires canadiens ont eu beaucoup de mal à se procurer des renseignements dont dépendaient d'importantes décisions commerciales. On comprend, par exemple, qu'un importateur ait besoin de connaître la classification douanière de telle ou telle marchandise et qu'un trop long délai à lui fournir ce renseignement peut lui coûter cher.

Publicité

La nature et le nombre des demandes de renseignements faites par le public déterminent assez bien le caractère et l'importance à donner aux services d'information des divers ministères. Il est cependant plus difficile de définir la mesure dans laquelle un ministère doit faire connaître ses travaux au public, lorsqu'il le fait de sa propre initiative.

A partir du moment où certains services, même gratuits, sont mis à la disposition du public, il y a lieu de les lui faire connaître. Autrement on dépenserait de l'argent en pure perte. Cette remarque s'applique, par exemple, à la Galerie nationale et aux musées de l'État. Il est curieux de noter, à cet égard, que le Musée national, qui relève du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, fait l'objet de beaucoup moins de publicité que les autres divisions de ce ministère.

Il arrive aussi que le gouvernement soit obligé de faire connaître par voie de publicité, les avantages pécuniaires et autres dont peuvent bénéficier certains citoyens selon les circonstances. Par exemple, les avantages mis à la disposition des anciens combattants et des personnes qui sont à leur charge font l'objet de plusieurs lois très compliquées et doivent faire l'objet d'annonces détaillées de la part du ministère des Affaires des anciens combattants.

Si le gouvernement est dans l'obligation de faire connaître à la population les droits qui lui appartiennent et les services dont elle peut bénéficier, il n'en

est pas moins tenu de lui signifier les interdictions et les obligations que la loi impose. Le principe judiciaire, selon lequel nul n'est censé ignorer la loi, ne dispense pas le gouvernement de l'obligation de faire connaître celle-ci aux intéressés.

Dans le cas des tribunaux administratifs, des considérations particulières se rattachent à l'information. Tout comme les magistrats, les tribunaux, lorsqu'ils ne siègent pas, sont généralement très discrets. Cependant, les Cours suprêmes ont l'habitude d'accompagner leurs jugements d'un exposé des motifs de décision. Les tribunaux de l'administration devraient procéder plus souvent de la sorte, surtout lorsqu'il y va de l'intérêt public. A plus forte raison, les motifs d'un jugement doivent être publiés en même temps que celui-ci, et non par la suite comme si on voulait se défendre contre les critiques, de la presse par exemple. Les tribunaux devraient également être tenus de faire connaître les décisions qui établissent la ligne de conduite administrative afin que les intéressés puissent prendre en temps voulu les mesures qui s'imposent dans leur cas.

Au delà des obligations précitées, lorsque les ministères entreprennent de faire de la publicité autour de leurs initiatives les plus intéressantes, on touche à un domaine mal défini et qui prête à controverse.

Chaque ministère et chaque organisme est une source plus ou moins féconde de nouvelles, et la plupart d'entre eux entretiennent des relations avec la presse et la radio et leur fournissent des communiqués. Les grandes nouvelles d'intérêt national sont rares mais certaines activités gouvernementales donnent lieu couramment à des nouvelles intéressant certaines régions ou certains groupes. Tout ce que le gouvernement construit ou achète produit des effets sur l'économie nationale et souvent sur celle des localités. Les nombreuses questions posées au Parlement et les renseignements demandés par la presse et le public au sujet des contrats sont des signes révélateurs de l'importance locale de cette activité.

Il y a cependant une distinction à faire, et ce n'est pas toujours facile, entre la simple publication d'une nouvelle et le fait de «parler du ministère». Ce qu'on ne doit pas oublier c'est que toute activité gouvernementale porte en elle des éléments d'importance politique. Par conséquent, la publicité faite autour de l'activité d'un ministère risque fort de tomber dans le domaine de la controverse politique.

Il ne faut pas non plus exagérer le danger. Il n'est pas question ici de l'emploi délibéré des moyens d'information à des fins politiques. Toute tentative dans ce sens—et rien ne semble indiquer qu'il y en ait eu—échouerait, d'abord parce que les grands moyens d'information sont jaloux de leur indépendance, ensuite parce que le dispositif politique lui-même est pourvu

de sauvegardes. Mais, sans qu'il soit question de manœuvres politiques, probablement vouées à l'échec, la publicité des ministères et des organismes peut présenter certains dangers, moins évidents peut-être, mais tout aussi insidieux.

Il n'y a pas de frontière bien établie entre l'exposé des faits et le plaidoyer ni entre la publicité et la propagande. Ce qui pour un homme est une nouvelle est, pour un autre, de la propagande. Un communiqué de presse, une brochure ou un film concernant une base de lancement de fusées, les abris de protection contre les retombées radio-actives, la façon de traiter les criminels, ou l'enseignement destiné aux Indiens, peut n'être qu'une énumération banale de faits, et cependant il y aura toujours des gens qui y verront des raisonnements spécieux et des provocations. Il serait déraisonnable d'en conclure que seuls les chefs politiques devraient s'occuper de la publicité des ministères et des organismes. Par contre, certaines autres conclusions s'imposent.

En premier lieu, la publicité gouvernementale doit reposer sur des faits réels et elle doit, dans toute la mesure du possible, être objective. En dehors des programmes spéciaux de publicité mentionnés dans le présent chapitre, la tâche des services d'information consiste à renseigner plutôt qu'à convaincre le public. Par ailleurs, les services d'information des ministères et des organismes doivent seulement fournir la matière de base aux journaux, à la radio, etc. et ne pas chercher à s'adresser directement au public. Les fonctionnaires des services d'information font une première estimation des données qui pourraient faire l'objet de bulletins de nouvelles et ils rédigent des communiqués de base clairs et logiques. Ce sont ensuite la presse et les autres grands moyens de communication qui décident du fond et de la forme de leurs nouvelles. Si certaines entreprises privées peuvent se permettre de recourir à des présentations élaborées à l'écran, dans les brochures et dans les journaux et si elles peuvent dramatiser leur publicité, il n'en va pas toujours de même pour la publicité gouvernementale.

En deuxième lieu, il faut savoir doser l'information; même des données objectives peuvent ressembler à de la propagande si elles sont fournies en trop grande abondance. On va souvent à l'encontre du but qu'on poursuit quand on donne trop de renseignements, surtout si ces renseignements sont présentés sans ordre. Les tentatives agressives qui veulent retenir l'attention du public passent facilement, quel que soit leur mobile, pour de la propagande. Quand cela se produit les services d'information du gouvernement font de la politique active.

En troisième lieu, une importante distinction s'impose entre les textes qui informent vraiment et ceux dont le but est d'impressionner la galerie. Il est évident que ces derniers n'ont pas leur place dans les services d'information du gouvernement. Il est tentant de publier des comptes rendus, d'afficher

des photographies ou de passer des films décrivant les armements, les laboratoires et les ateliers techniques comme des merveilles de notre temps, en laissant de côté toute considération de leur emploi ou de leur valeur.

Le publiciste d'une entreprise commerciale part du principe que tous les moyens sont bons pour vanter la raison sociale de cette entreprise. Dans le monde des affaires, le nom est important et il est compréhensible que les maisons de commerce injectent à la ronde et de façon continue des doses massives de publicité. Par contre, vos commissaires ne croient pas que les services de renseignements du gouvernement puissent recourir à ce genre de réclame. Il serait tout à fait déplacé que les ministères et les organismes bombardent les salles de dépêche de communiqués de presse plus ou moins factices. Seules les informations indispensables aux programmes des divers ministères devraient être rendues publiques. Les contribuables ont le droit d'exiger que la fonction publique remplisse sa tâche consciencieusement et il est certain que les ministères ne devraient pas employer les fonds publics pour vanter la qualité de leurs services. S'il est naturel que les entreprises commerciales cherchent à acquérir une bonne renommée, il en va tout autrement pour les services d'information des ministères et organismes du gouvernement.

Vos commissaires sont convaincus que les services de renseignements du gouvernement sont intègres et bien intentionnés. On peut se demander s'ils ne dépassent pas parfois les limites de la bienséance administrative, mais qui saurait définir exactement quelles sont ces limites? Il ne faudrait pas que la réserve conseillée amène les services du gouvernement à refuser au public les renseignements auxquels il a droit; nous avons déjà fait allusion à la difficulté qu'on éprouve à fixer la limite inférieure.

Quelle que puisse être la limite à observer dans chaque service gouvernemental d'information, l'enquête a révélé de grandes différences entre les diverses activités et particulièrement entre celles des ministères civils et celles du ministère de la Défense nationale.

Les seuls ministères civils dont le personnel d'information est assez important sont ceux qui ont le mandat de renseigner le public. Ces ministères font davantage de publicité que ceux qui n'ont pas de fonction publicitaire bien déterminée mais, néanmoins, leurs activités dans ce domaine sont assez restreintes. Par contre, les forces armées possèdent des services d'information qui éclipsent littéralement ceux des organisations civiles. En mai 1962, le personnel des services militaires d'information comprenait 134 militaires, dont la moitié des officiers, et 56 civils. A la même date, le ministère des Transports, par exemple, n'avait que cinq agents d'information, quoique ce ministère soit chargé de veiller au bon fonctionnement et à la sécurité de tous les modes de transport au Canada—sur rail, sur l'eau et dans les airs.

Les activités publicitaires des forces armées contribuent indirectement au recrutement des volontaires quoique, comme nous l'avons dit plus haut, ce recrutement constitue une importante activité directe du ministère de la Défense nationale. Il est évident que le but principal des programmes d'information des trois armes est de se gagner la faveur du public. D'ailleurs, au ministère de la Défense nationale on parle beaucoup plus de «relations extérieures» que de services de renseignements.

Les trois Directions militaires qui s'occupent de relations extérieures ont fait l'objet d'une observation précise de deux semaines en novembre et en décembre 1961. Voici ce qui est sorti de ces trois services:

- 68 communiqués de presse, y compris 10 grands reportages.
- 7 commentaires de nouvelles.
- Plus de 2,500 photographies.
- Plus de 100 documents pour la radio, la télévision et le cinéma allant de la simple information au documentaire filmé de 15 minutes.
- Plus de 700 enregistrements pour la radio et plus de 500 enregistrements pour la télévision effectués et expédiés.

Rien ne laisse supposer que l'activité enregistrée au cours de ces deux semaines était exceptionnelle. Vos commissaires sont d'avis qu'une telle activité est inquiétante non seulement à cause de son volume et de son intensité mais aussi parce que ce matériel est fourni sous forme de produit fini prêt à la consommation et non de documentation de base.

Nous recommandons donc: Que le gouvernement examine les proportions et le caractère de l'activité des services d'information des forces armées, tout particulièrement à l'égard de l'emploi massif des techniques de relations extérieures.

3

SERVICES D'INFORMATION À L'ÉTRANGER

Parler au nom du Canada est tout autre chose que de parler au Canada. Les grands critères de l'intégrité et du bon goût sont valables dans les deux cas, mais les informations que le gouvernement destine à l'étranger ont des buts très différents de celles qu'il adresse au peuple canadien. Le présent chapitre traite des divers programmes d'information que plusieurs ministères destinent à l'étranger. En ce qui concerne les programmes du ministère des Affaires extérieures, cependant, il est impossible d'examiner l'organisation et la gestion des services extérieurs d'information sans considérer aussi les services intérieurs et c'est pourquoi ces derniers sont inclus dans la présente étude.

L'autorité du gouvernement s'arrête aux frontières du Canada. Au delà de ces limites nos dirigeants ne peuvent défendre nos intérêts que par la persuasion. En fait, pour que le Canada joue pleinement le rôle qui lui revient dans les affaires mondiales et pour qu'il occupe la position commerciale dont dépend sa prospérité, il doit être entendu et compris à l'étranger. De plus, son développement continu dépend beaucoup des moyens dont il dispose pour attirer des capitaux et des hommes. Il faut donc projeter en dehors de nos frontières une image ordonnée du Canada, de nos caractéristiques, des buts que nous poursuivons, de nos ressources naturelles et de nos perspectives.

Le gouvernement fédéral reconnaît ce besoin depuis plusieurs années déjà. Un comité interministériel d'information à l'étranger a été formé en 1956 «pour étudier les questions relatives à la coordination des services canadiens d'information à l'étranger et pour faire, à ce sujet, des recommandations au Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et par lui aux ministères et

organismes intéressés». Les membres de ce comité représentaient les ministères suivants: Affaires extérieures, Agriculture, Citoyenneté et Immigration, Commerce, Défense nationale, Finances, Nord canadien et Ressources nationales, Pêcheries et les organismes suivants: Galerie nationale, Radio-Canada, Office national du film. On s'attendait à ce que ces membres se réunissent régulièrement, si possible une fois par mois, et que les sous-ministres intéressés passent chaque année en revue la composition du comité, son mandat, les principes à suivre, les directives à donner, les priorités à accorder et les moyens à employer.

Les résultats ont été décevants. Les réunions annuelles des sous-ministres n'ont pas eu lieu et le comité interministériel lui-même ne s'est réuni que rarement, certaines années trois fois seulement. Les procès-verbaux des réunions révèlent que les grandes questions de principe ont à peine été abordées. On s'est borné à discuter de détails insignifiants comme la dimension que devrait avoir le drapeau qu'un conférencier emporte dans ses bagages, ou la façon dont on devrait éclairer un stand d'exposition. Rares sont les directeurs de services d'information qui assistent à ces réunions. On y envoie des fonctionnaires subalternes qui ne peuvent parler avec autorité au nom du ministère ou de l'organisme qu'ils représentent. Le directeur d'un service d'information disait à ce propos: «On devrait établir le menu et non éplucher les pommes de terre.» Cette boutade a trouvé partout des échos.

Les conséquences de ce fâcheux état de choses n'ont pas manqué de se faire sentir à l'étranger. En France, par exemple, où le manque d'informations sur le Canada moderne est presque total, trois fonctionnaires du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ont voulu combler cette lacune en organisant des conférences et des présentations de films au cours de l'hiver de 1961-1962, et cela sans aucune aide des représentants à Paris du ministère des Affaires extérieures ou du ministère du Commerce. Pendant ce temps, dans une ville de l'Allemagne de l'Ouest un consul général canadien est resté longtemps sans savoir qu'un bureau canadien d'immigration avait été ouvert dans la ville même où il exerçait ses fonctions. Le même consul, un agent du ministère du Commerce, n'aurait pas appris, s'il n'avait pas lu un certain magazine, que les postes de conseillers commerciaux auprès de l'ambassade canadienne à Bonn avaient changé de titulaires. L'agent consulaire qui représente dans la même ville le ministère des Affaires extérieures ne fait absolument rien pour faire connaître le Canada quoiqu'il ait, sur place, à sa disposition les trois plus grands quotidiens et les deux plus importantes revues de l'Allemagne de l'Ouest ainsi que les bureaux principaux d'un grand réseau de radio et de télévision.

Immigration

Sauf au Royaume-Uni, il est généralement interdit en Europe d'employer des moyens directs de recrutement des immigrants. Cependant, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration qui a recours à de puissants moyens indirects est devenu le plus actif dispensateur de renseignements sur le Canada en Europe occidentale. En se servant de documents préparés par leur Division d'information, les agents du service extérieur effectuent de nombreuses tournées et à tous les auditoires possibles ils donnent des renseignements et présentent des films sur le Canada. L'un de ces agents s'est adressé à plus de 10,000 personnes en Allemagne de l'Ouest en 1960 et il a participé à plusieurs émissions à la radio et à la télévision. Cependant, ses activités prennent toujours par surprise les représentants du Canada qui résident dans les villes où il passe. Même l'ambassade du Canada à Bonn ignore le détail des activités de cet agent d'immigration, à cause du manque de coordination entre les programmes de son ministère et les services d'information des ministères des Affaires extérieures et du Commerce.

Tourisme

L'Office du tourisme du gouvernement canadien, rattaché actuellement au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, a été établi en 1934 pour encourager les touristes et particulièrement les touristes américains à voyager au Canada. Son but principal est de coordonner les initiatives touristiques des gouvernements provinciaux, des autorités municipales, des associations de voyage et des grandes compagnies de transport. Il compte des bureaux à New York, à Chicago et à San Francisco. En outre, l'ambassade canadienne à Washington ainsi que tous les consulats canadiens aux États-Unis distribuent le matériel touristique que leur fournit l'Office. Tout récemment une succursale a été ouverte à Londres. Les bureaux d'Ottawa peuvent répondre immédiatement à de nombreuses demandes de renseignements grâce à l'emploi d'un matériel automatique et d'une documentation préparée d'avance pour l'expédition. L'Office reçoit plus de 700,000 demandes par an mais le travail est si bien organisé que 24 heures suffisent pour répondre aux demandes envoyées sur des bons découpés dans les pages publicitaires de la presse et que 48 heures suffisent pour répondre aux lettres qui demandent un peu plus d'attention. La plupart des publications de l'Office du tourisme se présentent sous une forme très modeste et leur coût va de 1c. à 21c. tandis que leur tirage va de 7,000 à plus de 1,300,000 exemplaires. Malheureusement on ne fait pas la distinction entre les demandes sérieuses et les demandes qui ne le sont pas. Il suffirait peut-être d'envoyer un simple dépliant aux personnes qui se contentent de remplir un bon.

Au moment où vos commissaires ont fait leur enquête, l'Office du tourisme comptait 95 employés permanents. Un grand nombre de ces employés promettent beaucoup mais les cadres supérieurs sont insuffisamment dotés d'hommes d'expérience et de compétence incontestées. Même parmi les grands responsables se trouvent des hommes qui ne connaissent du Canada que la région où ils vivent. Ceci constitue un grand handicap pour les entretiens avec les touristes. Aussi devrait-on entreprendre un programme de formation des cadres. Il faudrait également réviser le système actuel de rotation du personnel dans les succursales; il faut au moins deux ou trois ans pour se familiariser avec un nouveau territoire et établir les contacts indispensables.

D'excellentes relations ont été établies avec de nombreuses organisations de tourisme au Canada, y compris les services provinciaux, mais il y a lieu de se demander si la place de l'Office du tourisme est bien au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, lequel n'est aucunement un organisme publicitaire. L'industrie touristique qui a rapporté quelque 417 millions de dollars en 1960 (et qui rapporte beaucoup plus actuellement) constitue un élément important du commerce international du Canada. Il vaudrait beaucoup mieux que l'Office du tourisme fasse partie d'un ministère ayant de grandes responsabilités en matière de publicité canadienne à l'étranger, et l'on réduirait ainsi le nombre des ministères responsables de la publicité à l'étranger. D'ailleurs, à l'origine, l'Office du tourisme faisait partie du ministère du Commerce.

Nous recommandons donc: Que l'Office du tourisme du gouvernement canadien, qui relève actuellement du ministre du Nord canadien et des Ressources nationales, dépende dorénavant du ministre du Commerce.

Publicité commerciale

Les services d'information du ministère du Commerce relèvent de la Direction de la publicité commerciale, laquelle est rattachée au Service du commerce à l'étranger. Cette direction a surtout pour but de stimuler la vente des produits canadiens à l'étranger; mais elle s'occupe aussi de toute la publicité du ministère du Commerce et de la diffusion des renseignements concernant les affaires commerciales et économiques du Canada. Sans chercher à concurrencer sur le plan quantitatif la publicité faite par d'autres pays—l'Australie, par exemple, dépense quatre fois plus que le Canada—les sommes engagées en publicité commerciale à l'étranger ont augmenté sensiblement ces dernières années. De \$216,000 qu'elles étaient en 1958-1959, elles sont passées à plus de \$400,000 en 1961-1962.

C'est la qualité qui compte plutôt que la quantité. On veut des textes bien écrits, de présentation originale, de telle sorte que les brochures, les dépliants, les affiches, les cartes commerciales, etc. soient toujours d'excellente qualité. La division du Commerce à l'étranger publie *Foreign Trade*, un périodique de 36 pages qui paraît vingt-six fois par an et qui fait connaître aux hommes d'affaires canadiens les possibilités de vente et les conditions économiques à l'étranger. Les tarifs d'abonnement à ce périodique n'ont pas changé depuis 1952. Ils sont annuellement de \$2 au Canada et de \$5 à l'étranger et ils ne couvrent même pas les frais d'impression et de distribution. Ces tarifs devraient donc être modifiés.

Le nombre des expositions commerciales étrangères auxquelles le ministère du Commerce a participé est passé de neuf en 1955 à dix-huit en 1961 et trente sont prévues pour 1962. C'est la Division des expositions commerciales à l'étranger qui coordonne ces activités, conformément aux directives que fixent les hauts fonctionnaires du ministère du Commerce après avoir consulté les délégués commerciaux à l'étranger et les associations commerciales. En septembre 1960, le ministère du Commerce a organisé une mission commerciale générale, la première d'une série de 33 qui devait s'achever en 1962. Ces missions ont été organisées un peu fortuitement, mais il faudrait une organisation permanente pour qu'elles soient bien préparées et qu'elles atteignent leur but.

Expositions internationales

C'est la Commission des expositions du gouvernement canadien, une autre subdivision du ministère du Commerce, qui a la responsabilité de concevoir, de monter et de démonter les stands canadiens dans les foires et les expositions internationales. Au cours des récentes années le nombre de foires et d'expositions auxquelles le Canada a participé se situe entre 20 et 30. De \$700,000 qu'elles étaient, les dépenses de la Commission se sont élevées à \$1,500,000 en 1961-1962 (somme qui comprend les dépenses d'une exposition commerciale canadienne tenue à Accra et à Lagos et une participation à l'exposition du 21^e siècle à Seattle). La Commission des expositions entreprend des travaux pour d'autres ministères et organismes selon les besoins et lorsque plusieurs organismes sont intéressés ou lorsque le gouvernement du Canada est officiellement représenté, comme à Seattle, c'est le ministère des Affaires extérieures qui assume les grandes responsabilités. En ce qui concerne les expositions universelles et les autres grandes manifestations internationales, les décisions sont généralement prises par un comité interministériel dont les membres ont le rang de sous-ministre adjoint.

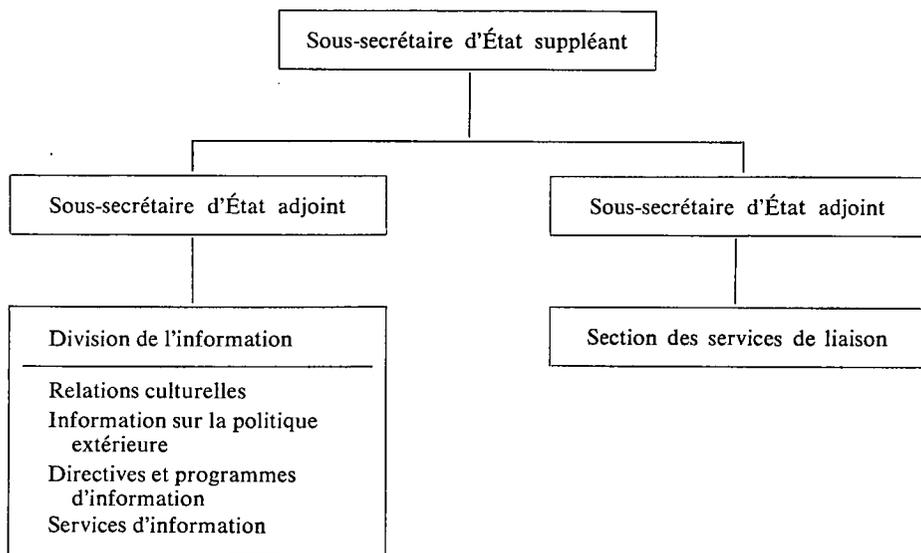
La participation à une grande exposition internationale exige souvent de

longs préparatifs, aussi faut-il y porter une attention constante. Malheureusement, la constance fait presque toujours défaut car le personnel de la Division d'information du ministère des Affaires extérieures qui doit appliquer les directives du comité interministériel est composé d'agents du service extérieur qui changent souvent.

RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

La Division de l'information du ministère des Affaires extérieures (voir graphique 1) a été dirigée par quatorze chefs différents en dix-sept ans d'existence. Au cours d'une certaine année, il y a eu 23 mutations de personnel. Il est difficile de dire que l'absence d'expérience en matière d'information du personnel de cette division est compensée par une expérience dans les autres domaines des Affaires extérieures étant donné qu'au moment où vos commissaires ont fait leur enquête certains agents recrutés par la Division de l'information n'avaient qu'un mois d'expérience dans le ministère. Les agents destinés au service extérieur considèrent un séjour à la Division de l'information comme un mauvais moment à passer, sinon comme une pénitence.

Graphique 1—MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES—ORGANISATION DES SERVICES D'INFORMATION (Septembre 1962)



La responsabilité qu'a le ministère des Affaires extérieures de coordonner les informations données à l'étranger sous la direction peu efficace du Comité interministériel permanent est assumée par la Section des directives et des programmes de la Division de l'information. Une grande partie des travaux de cette section concerne les expositions internationales et autres événements à l'étranger et il n'y a pratiquement rien de fait en vue d'une coordination générale sur une base continue. La teneur des programmes du Service international de la radio, principal élément d'un tel travail de coordination, n'est pas une responsabilité de la Division de l'information mais relève de la Section des services de liaison, laquelle s'occupe des renseignements destinés au Canada. La Division de l'information n'est pas placée sous le même toit que la section des Services de liaison et les chefs de l'une et de l'autre relèvent de deux sous-secrétaires d'État adjoints différents.

Service international de radiodiffusion

En dehors des anomalies relevées dans l'organisation du ministère des Affaires extérieures, les dispositions prises pour le service des émissions internationales laissent beaucoup à désirer. Ce service constitue une division distincte de la Société Radio-Canada, et son budget est alimenté par un crédit parlementaire spécialement affecté. A raison de 90 heures par semaine, des programmes en onze langues sont envoyés par ondes courtes en certains pays d'Europe et d'Afrique et à tous les pays d'Amérique latine. Un service gratuit de transcription dont peuvent bénéficier toutes les stations radiophoniques du monde est utilisé par des centaines d'organismes de diffusion à l'étranger. Il est difficile d'estimer le nombre total des personnes qui écoutent, à l'étranger, les programmes canadiens, mais les quelque 600 lettres reçues chaque semaine, en particulier de pays où les libertés sont restreintes, laissent à penser que ces émissions sont très écoutées.

Le Service international emploie deux émetteurs à ondes courtes de 50KW à Sackville (N.-B.) et, l'an dernier, les émissions à l'étranger ont été réduites de façon à utiliser partiellement les installations pour des émissions destinées au grand Nord canadien. On voit bien que l'effort canadien en matière de programmes radiophoniques destinés à l'étranger est assez modeste. On ne pourrait pas s'attendre naturellement à des programmes aussi nombreux que ceux de la BBC ou ceux de la Voix de l'Amérique. Cependant les émetteurs de Sackville, installés en 1945, pourraient être beaucoup plus modernisés. Il est un peu vexant, par exemple, de penser que le Ghana possède 4 émetteurs à ondes courtes de 100KW chacun. Il n'appartient pas naturellement à vos commissaires de se prononcer sur l'importance à donner aux émissions radiophoniques internationales du Canada mais, si l'on n'abandonne pas cette

initiative, il faudrait que des émetteurs plus puissants soient installés et qu'une meilleure coordination soit réalisée entre tous les services canadiens d'information à l'étranger.

Les programmes émis par le Service international de Radio-Canada sont bien autre chose que des nouvelles et de la propagande car on estime, à juste titre, qu'une image du Canada présentée à l'étranger doit englober de façon harmonieuse tous les aspects de la vie et de la culture au Canada. Il existe, il est vrai, une section de relations culturelles dans la Division de l'information du ministère des Affaires extérieures. Malheureusement, les activités de cette section dans le domaine qui nous occupe sont plutôt symboliques. La Section des relations culturelles, en effet, a de multiples relations avec des organismes fédéraux comme la Galerie nationale, le Conseil national de recherches, le Conseil des arts, avec un nombre considérable d'organisations culturelles de tous genres, d'un bout à l'autre du Canada et avec l'UNESCO. Le personnel trop peu nombreux de la Section des relations culturelles est tellement occupé par ses diverses activités de liaison qu'il n'a pratiquement pas le temps de s'occuper de la projection, à l'étranger, des réalisations culturelles canadiennes.

Activités dans les postes à l'étranger

Dans tous les postes à l'étranger il y a un responsable—à temps partiel dans la plupart des cas—de l'information. Des agents de grades divers sont chargés à plein temps de l'information à Londres, à Paris, à New York, à Washington, à Tokyo et aux Nations-Unies. Des postes de ce genre ont été autorisés à Bonn et à New Delhi mais ils n'avaient pas encore de titulaires au moment où vos commissaires ont fait leur enquête. Seulement trois des agents d'information en place sont des spécialistes et, quoiqu'il y ait des exceptions, les agents d'information sont transférés très souvent, comme les autres diplomates. Cela n'est peut-être pas grave dans le cas d'agents dont les fonctions d'information ne constituent qu'une partie de leurs responsabilités. Ceux-ci peuvent être mutés comme tout le monde. Cependant, lorsque des spécialistes de l'information sont nommés, on devrait leur permettre de rester plus longtemps au même poste. Un agent diplomatique qui va d'un poste à un autre peut facilement entrer en contact avec les milieux politiques, sociaux et diplomatiques traditionnels alors que l'agent d'information doit établir ses propres contacts et souvent dans des milieux où les diplomates ne pénètrent pas. Dans l'information, les meilleurs contacts sont établis sur la base de l'amitié, du service et de la confiance et il est impossible de les établir du jour au lendemain; étant strictement personnels, il est rare qu'ils puissent se transmettre d'un agent à l'autre. Si le système des mutations

périodiques est appliqué trop rigoureusement il s'ensuit que chaque nouvel agent d'information doit repartir presque à zéro.

Les agents d'information nommés à l'étranger ne peuvent efficacement travailler que s'ils reçoivent d'Ottawa l'appui nécessaire. Les agents d'information à plein temps des grandes capitales sont actuellement handicapés dans leur travail parce qu'ils ne reçoivent pas régulièrement, ni à point nommé, les comptes rendus sur les affaires canadiennes. En particulier, ils ne sont pas informés d'avance des décisions administratives susceptibles de provoquer l'intérêt à l'étranger et ils ne reçoivent pas de directives générales concernant les buts que poursuit le Canada. C'est ainsi que les agents d'information sont obligés d'interpréter eux-mêmes les événements et de répondre de leur mieux et de façon impromptue aux réactions que suscitent à l'étranger les déclarations et les initiatives canadiennes.

Une source logique de documentation pour les agents d'information à l'étranger est la Section de la politique extérieure de la Division de l'information. Cependant, le travail de cette section est très spécialisé et il est surtout destiné à des auditoires érudits comme l'Institut canadien des Affaires internationales, l'Association canadienne des Nations Unies et les universités. Le principal périodique de la politique extérieure du Canada est le *Bulletin mensuel des Affaires extérieures*. Ce bulletin est publié simultanément en anglais et en français et son tirage actuel atteint environ 41,000 exemplaires.

La plupart des documents distribués par le ministère des Affaires extérieures sont produits par la Section des services d'information. Quoique cette section comprenne quatre fonctionnaires classés comme rédacteur, elle n'a pas de journaliste de profession. La tournure journalistique fait donc complètement défaut et la plupart des documents photocopiés ont deux graves défauts du point de vue journalistique: simple espace et emploi du recto et du verso des feuilles. Pour ce qui est de la substance même des articles, on semble ne pas faire beaucoup de différence entre les pays auxquels on s'adresse. Des conseils utiles pourraient être fournis par les postes à l'étranger mais ces conseils sont rarement offerts et très peu souvent demandés.

Information au Canada

Au ministère des Affaires extérieures, l'information destinée au Canada relève surtout de la Section des services de liaison qui, on le sait, n'a rien à voir avec la Division de l'information. Cette section a été formée en 1960 par une fusion de l'ancien Office de la presse et de la Section de coordination politique; ses deux principales fonctions consistent à entretenir des rapports avec la Galerie de la presse à Ottawa et de préparer et de distribuer aux différents services du gouvernement des analyses de documents secrets reçus des postes

à l'étranger. Dans ses relations quotidiennes avec les journalistes, la Section des services de liaison ne fait rien d'autre que répondre à des questions peu importantes et distribuer des copies des discours et des communiqués—un travail que pourrait faire n'importe quel commis de bureau de peu d'expérience.

Le Chef des services de liaison compte quinze ans d'expérience dans les Affaires extérieures et il sait ce qui se passe au ministère, cependant il ne doit répondre qu'à des questions sans importance. Les questions importantes sont dirigées vers les fonctionnaires haut placés qu'il est toujours difficile d'atteindre. Comme les journalistes ne peuvent pas obtenir rapidement, par les moyens officiels, la documentation qu'ils désirent, ils s'efforcent d'entretenir des contacts personnels avec différents fonctionnaires de façon à obtenir la documentation qu'ils sont légitimement en droit d'obtenir. Il faudrait tenir compte des sévères critiques formulées par les journalistes de la Galerie de la presse à Ottawa.

Quoique les tâches de l'information soient très différentes à l'étranger de ce qu'elles sont au Canada, il est illogique de vouloir séparer complètement les services. L'un des buts essentiels de la diffusion de renseignements à l'étranger est la projection d'une image d'ensemble du Canada, mais si une image différente du Canada est obtenue par les correspondants de la presse étrangère à Ottawa, c'est cette dernière image qui prévaudra.

La tâche de l'information à Ottawa ne peut pas consister simplement à donner des faits. Il devrait y avoir un centre spécial où les journalistes pourraient se procurer toute une documentation de fond et des commentaires officiels. Ce besoin est urgent. L'agent responsable de ce centre ne serait pas nécessairement un journaliste expérimenté. Mais expert en matière d'information, il devrait se mettre volontiers à la portée des journalistes, tout en faisant preuve d'une discrétion à toute épreuve. Il va sans dire que cet agent devrait être au courant de tous les aspects de la politique et de l'activité du gouvernement et être sensible aux nuances de la diplomatie. On devrait aussi pouvoir s'en remettre à sa discrétion dans une certaine mesure.

Nous recommandons donc: Que la Division de l'information et les Services de liaison du ministère des Affaires extérieures soient réorganisés sous l'égide d'un haut fonctionnaire dépendant du sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, et que ce haut fonctionnaire assume la présidence du Comité interministériel des services d'information à l'étranger avec mission de le ranimer.

4

ORGANISATION DE LA FONCTION D'INFORMATION

La fonction d'information est organisée sous des formes très variées dans les divers services du gouvernement. Les variations dépendent de la teneur des informations fournies, des techniques employées, des buts à atteindre et du public auquel elles sont destinées.

INFORMATIONS GÉNÉRALES

Excepté dans quelques organisations, comme les forces armées, la diffusion des informations générales sur les activités du gouvernement est une fonction assez vague qu'on exerce sans trop recourir à des techniques spéciales et il est rare qu'on ait besoin des services d'un expert. L'initiative revient en grande partie au public, à ses représentants et aux agences de nouvelles. Les renseignements demandés peuvent être fournis par des fonctionnaires à tous les échelons du gouvernement. Cependant, ce sont les ministres eux-mêmes qui répondent aux questions ayant des implications politiques.

C'est le ministre lui-même qui s'occupe des relations entre son ministère et le Parlement, relations auxquelles il accorde ordinairement une haute priorité. A l'intérieur des ministères, la préparation de la documentation destinée au Parlement revient invariablement aux sous-ministres et c'est dans le bureau de ces derniers que la dernière main est mise aux documents. Lorsqu'une section d'information est étroitement liée au bureau du sous-ministre, il arrive souvent, mais pas toujours, que c'est elle qui est responsable de la préparation des textes. La documentation dont les ministres ont besoin pour leurs déclarations au Parlement est préparée de la même façon.

Relations avec les services de nouvelles

Les ministres sont également très intéressés à entretenir des relations avec la presse et les autres services de nouvelles, mais il n'est pas rare de voir s'établir des relations directes entre des journalistes et des fonctionnaires. Par suite de la possibilité de répercussions politiques, désigner le fonctionnaire responsable des relations avec la presse a toujours été une tâche hérissée de difficultés.

Dans un cas extrême, un ministre pourrait exiger de ses fonctionnaires qu'ils ne fournissent aucune information à la presse sans y être expressément autorisés par son bureau, mais ce serait tout à fait exceptionnel. Dans un ministère ou un organisme important, il est pratiquement impossible d'interdire complètement les communications entre les fonctionnaires et les services de nouvelles, mais les dangers peuvent être réduits si certaines mesures sont prises. Par exemple, un moyen sûr pour se protéger consiste à mettre à la disposition des journalistes des agents d'information bien renseignés et vigilants. En effet, les journalistes qui travaillent souvent sous pression préfèrent s'adresser à des personnes compétentes qu'ils peuvent consulter facilement. Cependant, il ne faudra pas non plus que les agents d'information cherchent à répondre à toutes les questions, monopolisant ainsi les relations avec la presse. Le service le plus utile qu'un agent d'information puisse rendre est souvent d'orienter les journalistes vers les administrateurs qui ont la compétence voulue pour répondre aux questions posées.

Les réticences de beaucoup de ministères, lorsqu'il s'agit de faire de la publicité pour leurs activités dans la presse, ne favorisent pas la formation de groupes de spécialistes dans ce domaine. Par exemple, les programmes de construction du ministère des Travaux publics sont souvent d'un grand intérêt local. Cependant le service d'information de ce ministère n'a été fondé qu'en 1954 et il ne s'est pratiquement pas développé depuis. Au ministère de la Production de défense, d'où émanent également de nombreuses nouvelles d'intérêt local, les communiqués de presse et les services d'information sont directement contrôlés par le sous-ministre.

Lorsque les relations avec la presse dépendent du bureau du sous-ministre, il convient de désigner le fonctionnaire qui doit répondre aux questions des journalistes, même si la création d'un poste spécial n'est pas justifiée. Cela facilite les choses pour la presse et empêche que des incertitudes et des confusions ne se produisent aux différents échelons du ministère. Le fonctionnaire désigné doit avoir une certaine connaissance des techniques de l'information mais ce n'est pas indispensable; il doit bien connaître, surtout, la politique et les activités de son ministère.

De plus, tout service d'information rattaché à un ministère ne peut servir de centre documentaire pour la presse que s'il a la possibilité d'accéder facile-

ment à toutes les sources de renseignements à l'intérieur de ce ministère. Un groupe dont l'une des principales responsabilités consiste à entrer en relation avec la presse risque fort d'être ignoré par elle si, comme cela se passe au ministère des Transports, ce groupe est à un échelon très éloigné du sous-ministre et doit dépendre des rumeurs d'antichambre pour obtenir des renseignements au sujet de la politique et des projets de son ministère.

Les ministères et les organismes ayant des activités régionales qui intéressent des groupements locaux font face à un problème spécial qui n'est pas toujours résolu de la même façon. Par exemple, le ministère de la Production de défense n'a de relations avec la presse qu'à Ottawa et il en résulte que les journaux et les postes radiophoniques locaux doivent s'en remettre à des agences de nouvelles pour obtenir des informations sur des contrats accordés localement. Le ministère des Travaux publics, dont les bureaux régionaux sont souvent directement impliqués dans des décisions concernant d'importants ouvrages, n'a pas de personnel d'information ailleurs qu'à Ottawa, mais les représentants régionaux répondent aux questions posées par les journaux locaux en s'informant au besoin à Ottawa, par télétype. Le ministère des Transports, dont les préoccupations locales sont semblables à celles du ministère des Travaux publics, a chargé un haut fonctionnaire de répondre aux questions des journalistes dans tous ses bureaux régionaux.

Il y a un an à peine, la Gendarmerie royale du Canada avait encore pour tradition de s'envelopper dans la dignité du silence. Il était très difficile de se procurer des renseignements ordinaires sur des crimes, des poursuites et des accidents ailleurs que dans le bureau du Commissaire. Les règlements actuels permettent à des commandants de détachement de publier des nouvelles d'intérêt local tout en veillant à ne pas mettre en danger la sécurité et à ne pas gêner les enquêtes criminelles. Les sous-divisions consultent le quartier général par télétype lorsqu'elles ont des doutes et elles font connaître au quartier général tous les communiqués de presse, les déclarations et la réaction des reporters locaux pour les événements dont l'intérêt n'est pas seulement local. Cette façon de procéder donne partout d'excellents résultats et les journalistes prennent l'habitude d'aller à la source avant de publier des nouvelles sensationnelles ou des articles sur des sujets de controverse impliquant la Gendarmerie royale du Canada.

On connaît déjà l'importance que les forces armées attachent aux relations extérieures et il n'est pas étonnant par conséquent de constater que de nombreux spécialistes se trouvent dans les centres militaires au Canada (et à la division aérienne en Europe). Ces spécialistes constituent plus de 40 p. 100 du personnel qui consacre tout son temps à l'information et aux relations extérieures dans les trois armes. On peut se demander si tant de spécialistes

sont réellement nécessaires dans les centres militaires, à savoir: 68 militaires, dont 33 officiers, et 14 civils.

Relations avec le public

Dans ses rapports quotidiens avec l'administration, le public est amené à demander des quantités énormes de renseignements imprévisibles. Tous les fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, rencontrent le public ou répondent à ses questions sont en fait des agents d'information du gouvernement. Dans certaines organisations, comme le ministère du Revenu national, les Postes et la Commission d'assurance-chômage, les contacts entre les fonctionnaires et le public sont si importants que les administrateurs doivent constamment veiller à ce que les fonctionnaires fournissent les renseignements avec précision et courtoisie.

Quand on répond à une lettre ou à un coup de téléphone, on dispose d'un moyen d'information élémentaire mais universel. Dans le rapport intitulé *Méthodes et travail de bureau*, on recommande que les fonctionnaires améliorent la façon dont ils répondent aux lettres qui leur sont adressées. Il faut veiller à ce que les réponses données au public révèlent l'unité essentielle de la fonction publique. Un fonctionnaire qui répond à une réclamation provenant de l'extérieur écrit ou parle au nom du gouvernement du Canada et pas seulement au nom de son service.

Ce point est devenu de plus en plus important à mesure que le gouvernement s'est développé et que ses divisions et ses bureaux se sont multipliés. Les fonctionnaires devraient se rendre compte que souvent le public qui désire un renseignement ou un service ne sait pas à qui s'adresser. Au lieu de rejeter les demandes, sous prétexte qu'elles n'entrent pas dans le cadre de leurs attributions, les fonctionnaires devraient donc les *transmettre* au service approprié. Les annuaires téléphoniques devraient renseigner plutôt que compliquer les choses mais, à mesure que les organisations grandissent et deviennent plus complexes, il est de plus en plus nécessaire d'avoir des standards qui relaient les appels aux bureaux appropriés. Malheureusement un grand nombre de ministères n'ont pas encore reconnu ces besoins. Les difficultés se font particulièrement sentir en dehors d'Ottawa où les annuaires de téléphone comportent souvent un grand nombre de numéros différents pour les ministères et les organismes et même pour leurs diverses sections. Dans le rapport intitulé *Télécommunications*, vos commissaires recommandent que le ministère des Travaux publics soit chargé de la coordination des installations téléphoniques du gouvernement dans chaque localité et qu'un numéro central existe dans chaque grande ville.

Le public s'intéresse beaucoup aux grands travaux de construction comme

la Voie maritime du Saint-Laurent, les centrales atomiques ou à des centres d'intérêt local comme les aéroports, les fermes expérimentales ou, à Ottawa, la Monnaie royale. Le public aime beaucoup visiter les lieux dont il se sent, à juste titre, propriétaire. Très souvent, malheureusement, les fonctionnaires qui devraient accueillir les visiteurs ont d'autres choses à faire et même certains administrateurs très occupés peuvent penser que ces visiteurs font perdre bien du temps. Ce reproche ne s'adresse pas au ministère des Transports qui a nommé des administrateurs régionaux comme agents d'information en leur donnant des instructions précises en ce qui concerne, entre autres, les rapports qu'ils doivent avoir avec le public.

Bien que les renseignements fournis au grand public soient de nature assez imprévisible, il n'en est pas moins vrai que les ministres doivent s'y intéresser tout particulièrement. Il arrive souvent que des citoyens qui n'ont pas eu satisfaction en écrivant à certains fonctionnaires s'adressent directement ou indirectement au ministre concerné. Tous les ministres savent bien que l'attitude du public à l'égard de leur ministère—et par conséquent à l'égard d'eux-mêmes et à l'égard du gouvernement dont ils font partie—dépend souvent de l'aptitude qu'ont leurs fonctionnaires à régler rapidement, honnêtement et efficacement les requêtes et les plaintes du public. Cependant, comme ce genre d'activité est de caractère très général, il n'est pas absolument nécessaire de former des agents d'information professionnels pour s'en occuper.

ACTIVITÉS DE CARACTÈRE PUBLICITAIRE

Les activités ayant pour but d'informer le public ou de l'inciter à coopérer à des fins administratives ont un caractère nettement publicitaire. Ces activités supposent de l'initiative, de la planification et un certain contrôle qui les distinguent de la tâche plus générale qui consiste à fournir au public les renseignements qu'il désire sur la politique et sur les activités du gouvernement. On doit prendre soin d'identifier comme il faut le secteur du public à qui l'information s'adresse et d'employer les méthodes qui conviennent le mieux pour déclencher la réaction que l'on souhaite. En somme, les activités de ce genre doivent être organisées et contrôlées, tout comme une tâche courante pour laquelle il importe de désigner des responsables et où, généralement, des spécialistes doivent être employés.

Il est évident qu'il existe une relation étroite entre la diffusion des renseignements et les activités—comme les recherches agricoles, les observations météorologiques et les enquêtes de caractère statistique—qui produisent les renseignements. Par conséquent, les deux aspects du travail doivent être étroitement associés sous une autorité commune. Mais, du fait que la fonction d'information nécessite des aptitudes spéciales qu'on trouve rarement parmi

le personnel chargé de recueillir les faits, il ne convient pas de dire que la fonction d'information est secondaire. Il y a des exceptions, comme le Service météorologique, où le travail de diffusion ne nécessite pas d'agents d'information spécialisés. Mais, dans la plupart des cas, la fonction d'information doit être organisée séparément. Cependant, les rapports qui existent entre les groupes d'information et les organisations de recherches connexes varient grandement d'un ministère ou d'un organisme à l'autre.

Au sein du Bureau fédéral de la statistique, où ces rapports se retrouvent dans toutes les opérations, la fonction d'information est centralisée dans une division d'information qui a pour mission de stimuler la diffusion et l'emploi des données statistiques. La fonction d'information du Bureau de la statistique, qui est, dans un certain sens, sa raison d'être, n'a pas encore été reconnue ou aidée comme elle le devrait. Cela n'est pas attribuable à un vice d'organisation, quoique l'absence du directeur de l'information au comité exécutif du Bureau semble pour le moins surprenant quand on songe à l'importance de sa fonction dans le cadre des travaux du Bureau. La Société centrale d'hypothèques et de logement possède également un groupe spécialisé pour l'information qui fonctionne efficacement sous la direction du directeur de la Société.

Parmi les ministères qui s'intéressent aux ressources naturelles, les méthodes varient. Au ministère des Pêcheries, la fonction d'information est l'apanage du Service de renseignements et de la consommation qui travaille de concert avec les autres services de ce ministère et avec le Conseil de recherches sur les pêcheries. Les programmes de ce service ont pour but de faciliter la conservation et la qualité des produits de la pêche, d'encourager le public à manger plus de poisson, de faire connaître l'importance des pêcheries canadiennes et de fournir des renseignements sur les marchés du poisson. Au ministère de l'Agriculture, ces tâches sont moins centralisées. Une division d'information centrale a la responsabilité générale de recueillir et de diffuser les renseignements qui découlent des programmes de recherche, de publicité et de réglementation du ministère; il existe, cependant, dans d'autres sections ou divisions, des programmes d'information séparés auxquels la division d'information ne participe pas pour ainsi dire. La Section d'information scientifique de la Direction de recherche, qui a pour but essentiel de répondre aux besoins des hommes de science effectuant des recherches agricoles, joue néanmoins un rôle bien plus général en diffusant dans le grand public des renseignements sur des programmes de recherche. La Section d'information sur les marchés et la Section de la consommation de la Division de la production et du marché fournissent également des données spécialisées tandis que la Division économique publie des périodiques et des documents spéciaux touchant l'économie agricole.

La Division de l'information s'occupe des documents des autres sections mais elle n'exerce aucun contrôle général. Il en résulte que cette Division est maintenant impliquée dans les aspects techniques de la diffusion de l'information et il faut qu'elle se renforce et qu'elle élargisse ses horizons afin d'avoir la compétence voulue pour conseiller toutes les sections en matière de planification des programmes d'information et pour prendre en main la production et la distribution. Vos commissaires ont également remarqué que par suite d'une absence de contacts étroits et continus avec les hauts fonctionnaires, la Division de l'information n'est pas en mesure de renseigner le public comme il faut au sujet de la politique et des activités du ministère de l'Agriculture.

La fragmentation de la fonction de l'information existe également au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Par suite du caractère disparate des divers programmes de ce ministère, il n'existe pratiquement pas de coordination entre les quatre Directions principales et il en résulte que les tâches de l'information sont différentes dans chaque Direction. Quoique la Division de l'information soit, en principe, appelée à servir tout le ministère, les quatre cinquièmes de son activité concernent la Direction de l'immigration. Il est vrai aussi qu'elle publie quelques documents pour la Direction des affaires indiennes. Le seul travail d'une certaine importance que la Division de l'information effectue pour la Direction de la citoyenneté consiste à administrer pour elle un programme de publicité de \$40,000. La Direction de la citoyenneté est elle-même une sorte d'agence publicitaire dont les activités sont étroitement liées à celles de la Direction de l'enregistrement de la citoyenneté. L'information qui concerne l'immigration est destinée à un public entièrement différent—elle n'a pas grand-chose en commun avec le programme destiné aux Indiens ni avec celui de la citoyenneté—aussi l'actuelle Division d'information pourrait fort bien limiter son activité au programme de la Direction de l'immigration.

La centralisation des services d'information présenterait, naturellement, un grand avantage pour la formation et l'emploi du personnel spécialisé. Grâce à elle, les experts pourraient se faire de plus belles carrières. Mais ce qui compte avant tout, c'est que le personnel chargé de l'information soit en contact le plus possible avec les personnes qui lui fournissent la documentation de base. Par exemple, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le même service d'information est utilisé par les deux divisions, en dépit du fait que son activité relève presque entièrement du sous-ministre de la Santé. En effet, 85 p. 100 de cette activité concerne la division de la Santé; c'est pourquoi le service d'information devrait être attaché à cette division. Ce changement devrait améliorer les relations entre le groupe de l'information et

les spécialistes de la Santé. Il devrait également favoriser la coordination de tous les programmes éducatifs sur la santé, coordination que tente en vain actuellement un sous-comité du Comité des médecins principaux et des conseillers de la Direction des services d'hygiène. Dans les conditions actuelles, les programmes qui concernent l'hygiène professionnelle, l'hygiène mentale, l'hygiène maternelle et infantile, la nutrition, etc., reviennent à des agents techniques ou administratifs qui consacrent tout leur temps, ou la plus grande partie, à des travaux d'information, pour ainsi dire sans consulter le Service général d'information du ministère de la Santé.

La centralisation de l'information, au sein même des ministères, semble avoir résulté, en partie tout au moins, d'une tentative visant à grouper en un seul organisme deux fonctions distinctes, à savoir, celle de fournir des informations générales au sujet de la politique et des activités des ministères et celle de mettre en vigueur des programmes publicitaires. En fait, ces deux fonctions peuvent fort bien être incompatibles, sauf dans les ministères ou dans les organismes, comme le Bureau fédéral de la statistique, où la fonction publicitaire fait partie de toutes les activités. Ailleurs, les services généraux de l'information doivent travailler directement avec le sous-ministre et, par son intermédiaire, avec le ministre; cela ne favorise pas les programmes publicitaires qui ont besoin d'être conçus et réalisés en étroite collaboration avec les sections appropriées. Si, comme c'est le cas au ministère de l'Agriculture, les services généraux de l'information ne parviennent pas à travailler directement avec le sous-ministre ou ses adjoints, ils risquent fort de mal remplir leurs tâches.

Organisation régionale

Pour atteindre les intéressés, il peut être nécessaire de diffuser les informations sur le plan régional. Dans certains cas, les renseignements n'intéressent qu'une région particulière, comme, par exemple, les données en provenance des stations de recherche sur les pêcheries de certaines fermes expérimentales et d'autres établissements de recherche du ministère de l'Agriculture. C'est pourquoi, du reste, la Division des services d'information du ministère des Pêcheries a des agents régionaux sur la côte de l'Atlantique et sur celle du Pacifique. Ces agents travaillent en étroite collaboration avec les directeurs régionaux du ministère et avec le personnel des stations locales de recherche et ils informent les pêcheurs et les manufacturiers au moyen des journaux locaux, des revues professionnelles et de la radio. Le ministère de l'Agriculture ne possède pas de services d'information régionaux organisés, mais la plupart des fermes expérimentales et des laboratoires de recherche qui dépendent de ce ministère fournissent, localement, des renseignements.

Même les programmes intéressant l'ensemble du pays peuvent bénéficier d'une organisation régionale. Celle-ci, en effet, facilite beaucoup les rapports avec les journaux et les postes de radio locaux et, bien entendu, avec le public lui-même; cependant, la nomination d'agents régionaux est plutôt rare. L'exemple le plus frappant est fourni par le ministère des Pêcheries qui a installé des cuisines d'essai d'un bout à l'autre du pays. Des spécialistes en économie domestique sont chargées, dans ces cuisines, de mettre au point des recettes et des méthodes familiales de conservation pour le poisson. De plus, elles font de la publicité dans les journaux, à la radio, etc. pour inciter le public à manger plus de poisson et elles font des démonstrations devant des groupes de ménagères. Par contre, le Service des consommateurs du ministère de l'Agriculture n'a pas d'activités en dehors d'Ottawa, bien qu'il reconnaisse les différences régionales dans les méthodes de préparation et de présentation des aliments. En fait, il laisse aux provinces le soin de s'occuper de ces questions.

Lorsque des gouvernements provinciaux sont directement intéressés aux programmes publicitaires du gouvernement fédéral, l'administration provinciale peut remplacer l'organisation fédérale pour la diffusion des renseignements. C'est ce qui se passe dans le cas d'un programme du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Du fait que la santé publique est avant tout une responsabilité provinciale, les dépliants préparés par la Division des services d'information du ministère fédéral sont distribués presque entièrement par les ministères provinciaux de la santé qui les confient à leurs propres agents ou à des organisations bénévoles. Ce sont également des fonctionnaires provinciaux qui s'occupent de la distribution régionale des documents d'information préparés par le ministère fédéral de l'Agriculture.

5

MÉTHODES ET CRITÈRES

TECHNIQUES

Pour exercer ses fonctions d'information, le gouvernement fédéral emploie à des degrés divers toutes les techniques et tous les moyens de communication disponibles: communiqués de presse, brochures, affiches, feuillets documentaires, annonces, photographies, exposés et sketches à la radio, films à la télévision, longs métrages, expositions, démonstrations, notices accompagnant les chèques de paye et les allocations familiales et, d'une façon plus générale, au moyen de déclarations publiques et par correspondance. Le choix des techniques par les ministères dépend de plusieurs facteurs parmi lesquels on peut mentionner le but à atteindre, le public à renseigner, le degré d'urgence, le budget disponible, l'expérience et l'aptitude du personnel responsable. Certains ministères et certains organismes ont des services d'information si importants qu'il est très normal pour eux d'employer un grand nombre de spécialistes. D'autres services, par contre, ont des besoins très limités.

Le personnel chargé en particulier des programmes publicitaires doit effectuer une enquête préliminaire sur le genre de public concerné, il doit choisir les moyens les plus appropriés pour toucher ce public et il doit évaluer les résultats obtenus. Il est évident que pour faire tout cela, le personnel doit connaître les avantages et les inconvénients des diverses techniques disponibles. En fait, le principal défaut du service d'information du gouvernement c'est que le personnel est assez mal informé à cet égard.

Communiqués aux journaux

Vos commissaires ont été surpris de constater que les communiqués du gouvernement aux journaux sont assez restreints. Une enquête relative aux commu-

niqués envoyés en mai 1961 à un journal de grande ville, à un journal de petite ville et à un grand hebdomadaire a révélé que, si la plupart des renseignements fournis étaient intéressants quant au fond et acceptables quant à la forme, leur volume, par contre, était relativement modeste. Par ailleurs, vos commissaires ont constaté que la répartition de la documentation gouvernementale n'était pas toujours bien faite; par exemple, des nouvelles qui n'intéressaient que les cultivateurs de l'Ouest ont été transmises d'un bout à l'autre du pays. De plus, les listes de distribution ne sont pas tenues à jour, quoique la plupart des ministères prétendent que leurs listes sont vérifiées et révisées au moins tous les deux ans.

Impression des textes

Les services d'information de tous les ministères, à l'exception du ministère de l'Agriculture et de la plupart des organismes, font imprimer leur documentation au Département des impressions et de la papeterie publiques. Le service qu'ils obtiennent de cette façon est généralement considéré comme satisfaisant. Vos commissaires sont, en tout cas, persuadés que les besoins spéciaux des services d'information du gouvernement seraient pleinement satisfaits si les recommandations du rapport intitulé *Édition et impression* étaient adoptées.

La Section des publications de la Division d'information du ministère de l'Agriculture effectue des impressions en offset pour tous les services de ce ministère. Environ 15 millions d'exemplaires sont tirés chaque année et le service semble géré de façon efficace et économique. A la suite d'une enquête très poussée effectuée par l'Imprimeur de la Reine, en 1957, il a été décidé de maintenir cet atelier. Une nouvelle révision serait néanmoins souhaitable si les recommandations de vos commissaires sur l'Imprimerie nationale venaient à être adoptées.

Vos commissaires n'ont pas examiné de près le contenu de la documentation que publie le gouvernement. Il suffit, cependant, de jeter un coup d'œil sur le catalogue distribué par l'Imprimeur de la Reine pour se rendre compte de la variété des sujets traités: rapports, annuels et autres, des ministères; arrêtés et normes intéressant le public; procès-verbaux et décisions des commissions de réglementation; brochures expliquant au public les avantages auxquels il a droit en vertu de certains programmes du gouvernement, travaux de recherche dans tous les domaines, de l'anthropologie à la zoologie; données statistiques; publications périodiques traitant d'économie politique ou sociale ou visant certains groupes de la population auxquels le gouvernement s'intéresse spécialement; et une multitude de brochures contenant des informations d'ordre pratique à l'intention des agriculteurs, des commerçants, des ménagères et de personnes qui s'intéressent à certains passe-temps. A l'heure

actuelle, chaque ministère et organisme décide ce qu'il veut publier. Il doit se demander si la publication proposée répond bien aux buts que poursuit l'administration; il doit aussi juger de l'intérêt que présente la publication pour le public. Mais il n'existe aucun critère d'application générale pour juger de ce qui doit être publié ou non et il n'existe aucun mécanisme administratif qui permette aux ministères et organismes d'obtenir des conseils quant aux possibilités de vente des publications proposées.

On retrouve le même manque de directives et de conseils d'experts dans la distribution gratuite des publications du gouvernement. Cette distribution gratuite s'inspire sans doute d'excellents motifs. On veut disséminer le plus possible les informations utiles à la santé et au bien-être du public. Mais le public tend à ne pas faire grand cas de ce que le gouvernement lui fournit gratuitement et l'on est en droit de se demander si c'est ainsi le bon moyen de s'y prendre. La distribution massive et gratuite de documents destinés uniquement à faire connaître l'activité d'un ministère semble encore moins justifiée aux yeux de vos commissaires. Les ministères devraient donc surveiller de près la distribution gratuite de leurs publications et pouvoir s'inspirer de normes générales applicables à l'ensemble de l'administration. De plus, il faudrait tenir à jour la liste des destinataires auxquels sont envoyées ces publications afin de s'assurer qu'elles les intéressent toujours.

Un échantillonnage bien fourni a permis de constater que, dans l'ensemble, la qualité des textes est satisfaisante. Les imprimés publicitaires, en particulier, semblent perdre de plus en plus l'apparence rébarbative qui caractérisait autrefois tous les documents officiels. On fait appel à des experts pour améliorer la présentation, la disposition et la typographie. Par exemple, le ministère du Commerce emploie neuf spécialistes pour préparer sa documentation publicitaire commerciale. Cependant, les progrès ne sont pas aussi rapides partout. *La Gazette du Travail* a peu changé au cours de ses 52 ans d'existence. Elle est publiée par une section spéciale du ministère du Travail. Si elle était publiée par la division d'information de ce ministère il est indéniable que sa présentation serait modernisée et que des économies pourraient être réalisées.

Rapports des ministères

Il est certain que les présentations élaborées et les enjolivures artistiques ne conviennent pas à toutes les publications. Les rapports annuels que les ministères soumettent au Parlement sont très variés quant au fond et à la forme. Les frais de préparation et d'édition sont difficiles à évaluer mais les frais d'impression s'élèvent chaque année à environ \$200,000 et on ne vend guère plus de 50 exemplaires de chaque rapport.

Ces rapports contiennent des renseignements utiles mais un grand nombre d'entre eux contiennent de la documentation que l'on peut obtenir facilement ailleurs et qui n'intéresse que quelques fonctionnaires ou lecteurs spécialisés. Les mêmes idées semblent se répéter d'année en année dans des phrases élégantes à peine retouchées et souvent il n'y a que les chiffres qui changent.

Plus grave encore que l'insertion d'une documentation inutile est l'emploi que l'on fait de plus en plus des rapports annuels pour obtenir l'appui du Parlement et du public en mettant en relief, de façon délibérée, les aspects les plus attrayants des réalisations et des projets des divers ministères et organismes. On ne fait aucun cas d'une circulaire du conseil du Trésor datée du 9 février 1951 qui fixait les dimensions des rapports, précisait la qualité du papier à employer, bannissait l'emploi des photographies, restreignait l'insertion des cartes et des schémas, interdisait les impressions en deux couleurs et recommandait l'à-propos et la concision dans tous les rapports. Un examen de soixante rapports annuels publiés en 1961 a révélé que, sur ce nombre, sept seulement étaient entièrement conformes aux critères fixés par le conseil du Trésor tandis que :

- Vingt-quatre n'avaient pas les dimensions requises.
- Quarante et un étaient imprimés sur du papier de qualité supérieure ou trop épais.
- Les couvertures de cinquante et un rapports étaient en papier épais ou de qualité supérieure ou les deux à la fois.
- Les couvertures de vingt-cinq rapports étaient enjolivées par des dessins ou des illustrations, quelquefois en relief, ou elles étaient imprimées en plusieurs couleurs.
- Vingt-trois rapports comprenaient des photographies, des illustrations en simili ou des cartes et des schémas multicolores.
- Les rapports allaient de neuf à deux cent cinquante-huit pages, la moyenne étant d'environ soixante pages.

Vos commissaires sont d'avis que les rapports soumis au Parlement devraient être pertinents et concis. S'ils étaient bien conçus, on ne devrait avoir besoin ni d'élaboration de fond ni d'amélioration de forme.

Nous recommandons donc : Qu'on prenne des mesures pour mieux définir le but et l'utilité des rapports annuels et qu'on améliore les critères généraux en éliminant la documentation inutile et en réduisant les frais de préparation, de publication, d'impression et de distribution gratuite.

Publicité

Le recours aux agences de publicité n'est pas généralisé dans la fonction publique. Le ministère des Travaux publics, dont les frais de publicité s'élèvent à près de \$200,000 par an, s'en passe très bien. Par ailleurs, on a remarqué que des annonces placées directement par le ministère des Affaires des anciens combattants atteignent moins d'un tiers des anciens combattants au Canada et probablement une proportion encore plus faible de veuves et d'orphelins à qui ces annonces sont destinées. La décision de recourir à une agence de publicité ou de traiter directement avec les journaux, la radio, etc. dépend des circonstances particulières à chaque cas, mais il ne faut pas oublier que la publicité est une spécialité et qu'on a souvent, pour la même dépense, de meilleurs résultats lorsqu'on s'adresse à un bon publiciste.

D'après une coutume depuis longtemps établie, les agences de publicité sont choisies par les ministres. De nombreuses agences fournissent de bons services mais pas toutes. Bien qu'il n'y ait pas de grande différence entre ce qu'on doit payer à une agence ou à une autre, il y a souvent une différence énorme dans la qualité des services qu'on reçoit. Il faut être tout aussi circonspect en choisissant une agence de publicité qu'en choisissant n'importe quel autre genre de service. A intervalles réguliers—de cinq ans au maximum—on remettra les agences en concurrence de façon à ce que l'agence désignée ait tout intérêt à faire preuve d'une initiative inlassable.

En plus des difficultés que crée le choix des agences, il y a un plafond quant aux sommes que les ministères peuvent accorder chaque année à une seule agence. La limite actuelle de \$700,000, qui n'existe dans aucun autre domaine d'achat gouvernemental, présente de sérieux inconvénients. Pour qu'un programme publicitaire puisse donner les meilleurs résultats, il faut le réaliser selon un plan d'ensemble. Il est, par exemple, anormal que l'Office du tourisme du gouvernement canadien soit obligé d'avoir recours à trois agences de publicité à la fois pour des travaux dont le montant s'élève à environ \$1,700,000. Dans un cas récent, une agence de publicité qui fournissait des services satisfaisants à un certain ministère a dû abandonner ce ministère lorsqu'une Société de la couronne lui a offert un contrat plus lucratif. Les deux contrats combinés auraient en effet excédé la limite imposée de \$700,000.

Nous recommandons donc: Que les contrats de publicité fassent l'objet de soumissions comme les autres contrats du gouvernement.

Si le recours à des agences de publicité se justifie assez facilement dans certains cas, il n'en va pas de même pour le recours à des agences de

relations extérieures. Vos commissaires ont donné une certaine importance dans le présent rapport à la distinction qu'il y a lieu de faire entre la bonne et la mauvaise publicité. Ils ont également fait remarquer que certains concepts de base employés par l'industrie dans ses relations extérieures n'ont pas leur place dans les services d'information du gouvernement. Il est rare que l'on puisse justifier le recours aux entreprises privées pour les campagnes publicitaires du gouvernement qui ne se font pas au moyen de la publicité commerciale payée. Cependant, il peut arriver que ce soit là le meilleur moyen de procéder pour une campagne publicitaire unique, particulièrement s'il s'agit d'une question très urgente ou si le ministère concerné ne possède qu'un petit service d'information. Cependant, ce n'est pas ainsi qu'un ministère doit se décharger de sa responsabilité en matière de programmes d'information permanents et encore moins en matière d'informations quotidiennes fournies par les représentants du ministère.

Nous recommandons donc: Qu'on fasse appel aux agences privées de relations extérieures uniquement pour venir en aide aux services d'information du gouvernement et non pour les remplacer.

Radio et télévision

La radio et la télévision sont excellentes pour les nouvelles aussi bien que pour la publicité et l'éducation. Un grand nombre de ministères et d'organismes utilisent la radio et de nombreux programmes gouvernementaux comprenant des exposés et des sketches sont acceptés par les compagnies radio-phoniques. Ces dernières d'ailleurs n'hésitent jamais à fournir du temps pour les campagnes ministérielles d'importance nationale. Bien qu'on ait commencé à présenter quelques courts métrages à la télévision, on n'a pas utilisé beaucoup cette dernière à cause des frais qu'elle entraîne. Cependant, un certain succès a été obtenu lors de la présentation de films tournés par l'Office national du film sous l'égide de certains ministères. Une autre technique à laquelle on aurait intérêt à recourir davantage consiste à fournir à la télévision des textes de «remplissage» accompagnés de photographies, dont la lecture peut se faire en deux ou trois minutes.

Au cours de leur enquête, vos commissaires ont eu connaissance de quelques critiques formulées à l'endroit de la Société Radio-Canada, à savoir, qu'elle serait moins disposée que les sociétés privées à employer les textes préparés par les services gouvernementaux. Vos commissaires, cependant, ont constaté que ces critiques n'étaient pas fondées. Elles proviennent d'une conception erronée voulant que Radio-Canada soit une sorte de service auxiliaire

entièrement à la merci des ministères et des organismes. En réalité, Radio-Canada fait tout aussi bien, sinon mieux, que ses concurrents pour ce qui est des émissions du gouvernement.

La conclusion que l'on peut tirer de ce qui précède est que certains ministères et organismes ont besoin plus que d'autres de recourir à des experts pour la présentation de programmes à la radio et à la télévision. Du point de vue technique, et en tenant compte de son mode de financement, la Société Radio-Canada est incontestablement la mieux qualifiée pour fournir des conseils dans ce domaine et rien ne prouve qu'elle n'ait pas été disposée à les fournir jusqu'à présent. Il est évident, cependant, que de nombreux ministères et organismes ne savent pas qu'ils peuvent faire appel à Radio-Canada ou bien encore ils ne savent pas à qui s'adresser. C'est pourquoi il serait utile que la Société Radio-Canada désigne un agent à plein temps dont la mission serait de renseigner les ministères et les organismes quant à la façon dont Radio-Canada pourrait les aider.

Services de film

En dépit du fait qu'au cours des trente dernières années l'Office national du film se soit acquis une réputation mondiale dans le tournage des films, les ministères et les organismes persistent à ne montrer que peu d'intérêt pour les films en tant que moyens d'information. En 1960-1961, le coût des films tournés pour tous les ministères et organismes, autre que le ministère de la Défense nationale, s'est élevé à moins de \$250,000. Le ministère de l'Agriculture et celui de la Santé nationale et du Bien-être social qui ont tous deux d'importants programmes éducatifs ont dépensé moins de \$25,000 chacun pour leurs films. Le ministère de la Défense nationale a dépensé \$380,000 pour les siens, dont 90 p. 100 pour des films ayant trait à la formation des militaires.

Selon la loi, les ministères doivent obtenir l'autorisation de l'Office avant de réaliser des films. Normalement c'est l'Office lui-même qui produit les films, mais il peut, si les ministères intéressés le demandent, confier le travail à des cinéastes commerciaux. En fait, la plupart des films des ministères sont tournés par l'Office lui-même. Quelques ministères produisent pour eux-mêmes des films et des photographies—surtout le ministère de la Défense nationale.

La Division de photographie de l'Office national du film est le centre photographique du gouvernement. Sa photothèque renferme plus de 100,000 photographies d'intérêt courant et il y en a presque autant dans les archives. Son service de presse fournit régulièrement aux quotidiens et hebdomadaires des photographies d'actualité. Quelques ministères ont constitué des collections de photographies sur leurs actualités.

La responsabilité de l'Office national du film en tant que service cinématographique des ministères fédéraux est partiellement éclipsée du fait que l'Office est également un organisme pleinement responsable en matière d'information. Au Canada plus de 10,000 communautés et associations et plus de 30,000 personnes participent activement à la distribution des films de l'Office, sans compter les distributeurs commerciaux. En 1960-1961, les courts métrages de l'Office national du film ont donné lieu à 420,000 représentations sur de grands écrans. A la télévision canadienne, durant la même année, 5,400 représentations étaient des films de l'Office.

A l'étranger, l'Office national du film est devenu l'une des agences canadiennes d'information les plus actives. Plus de 50,000 copies de ses films circulent dans soixante-quinze pays et les commentaires sont en anglais, en français et en trente-trois autres langues. On estime que chaque année ces films sont vus à l'étranger par près de 500 millions de personnes. En 1960-1961, il y a eu 5,568 représentations de ces films à la télévision dans quarante pays différents. Parmi les films canadiens distribués à l'étranger en 1960, il y avait 107 courts métrages tournés par des entreprises privées sous l'égide de soixante et onze commanditaires différents.

LES AGENTS D'INFORMATION ET LEUR COMPÉTENCE

La nécessité d'un personnel d'information spécialisé diffère d'un ministère à l'autre selon la nature de la fonction d'information de chaque ministère, selon les moyens techniques qui conviennent à cette fonction et selon l'importance des activités. Comme on l'a déjà fait remarquer, les ministères, dont la tâche d'information est générale et de caractère imprévisible, n'ont pas tellement besoin de spécialistes. A mesure que le volume des travaux d'information générale augmente, il peut devenir nécessaire de désigner des agents d'information à plein temps qui seconderont la direction des ministères. Ces agents devront être choisis surtout pour leur connaissance du ministère où ils travailleront et parce qu'ils seront sensibles aux implications politiques de leur travail.

Les spécialistes sont surtout nécessaires pour mettre en œuvre les programmes d'information destinés au public. Même ici, il peut y avoir des exceptions, le service des renseignements météorologiques, par exemple. La préparation et la diffusion des renseignements de ce genre est une simple routine qui ne commande pas la présence de spécialistes. Généralement, cependant, lorsqu'il s'agit de programmes publicitaires ou éducatifs on doit recourir à des agents d'information expérimentés et à des techniciens pour la planification, le choix des techniques et l'exécution.

L'essentiel est d'avoir une bonne connaissance des possibilités et des limitations des diverses techniques. Il est rarement nécessaire de connaître à fond toutes les techniques car on peut toujours avoir recours aux organisations spécialisées. Les ministères et les divisions qui ont des programmes d'information à réaliser auraient beaucoup de mal à rivaliser avec l'Office national du film, la Société Radio-Canada, l'Imprimerie nationale ou la Commission des expositions du gouvernement canadien pour ce qui est des photographies, des films, de la radiodiffusion, des publications ou des expositions. En fait, la plupart des ministères le reconnaissent et agissent en conséquence.

Les agents d'information compétents doivent connaître parfaitement les questions faisant l'objet de la publicité ainsi que les diverses formes et les techniques de présentation. Un choix peut être fait entre un administrateur ayant de l'intuition à l'égard des moyens de communications et un publiciste professionnel ayant la souplesse voulue pour comprendre et interpréter des documents de toutes sortes. Pour obtenir les meilleurs résultats possibles, il faut probablement faire travailler ensemble des spécialistes et des administrateurs ayant le sens de la publicité.

Classification et rémunération

Les bons spécialistes de l'information sont rares et le gouvernement doit rivaliser avec l'industrie pour les obtenir. L'échelle des traitements et les chances d'avancement dans la fonction publique n'ont pas, au cours des récentes années, attiré le personnel qui convenait. Voici, par exemple, des faits recueillis par vos commissaires:

- Un concours organisé récemment pour recruter un directeur de service d'information n'a pas attiré un seul postulant éligible, et c'est à regret qu'on a finalement autorisé la revalorisation du poste.
- Dans un autre ministère, deux concours successifs n'ont pas permis d'attirer les agents d'information qu'on cherchait.
- En avril 1961, la Division des services d'information du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social avait des effectifs complets pour la première fois en neuf ans.
- Sur les trente-cinq postes de la Direction de la publicité commerciale du ministère du Commerce, cinq étaient vacants en novembre 1961.
- Le poste de chef de la Section de publicité de l'Office du tourisme a été vacant pendant plus de six mois.
- Dans un autre service d'information, deux postes de rédacteurs sur quatre ont été vacants pendant huit mois.

- La Section de la presse et de la publicité du Bureau fédéral de la statistique s'est trouvée sans chef presque continuellement durant dix-neuf mois.

Et ce ne sont là que des exemples!

Les conditions requises sont souvent beaucoup trop restrictives, particulièrement aux échelons supérieurs où l'on tend de plus en plus à faire des distinctions artificielles entre l'édition, l'information et les relations extérieures. En insistant trop rigoureusement sur certaines aptitudes, on a souvent éliminé des candidats qui, dans l'ensemble, auraient eu la compétence voulue. Dans la plupart des ministères et des organismes, les vacances qui existent dans les sections d'information se prolongent indéfiniment pendant que se poursuivent inlassablement les rites de la classification et de la reclassement, au mépris de toute logique.

Il n'est pas rare de trouver, dans une même section, des travaux comparables effectués par des personnes classifiées comme rédacteurs, agents d'information, agents techniques ou agents d'administration. Dans un cas récent, un ministère a réclamé un amendement destiné à rendre obligatoire la possession d'un diplôme universitaire pour accéder à un certain poste. L'amendement a été finalement approuvé, mais le poste a été annoncé avec le même traitement. Souvent, en désespoir de cause, on a recours à des subterfuges. La plus haute classification pour un directeur d'information dans un ministère est agent d'information 7, mais dans certains ministères ou organismes, on confie la responsabilité de l'information à un agent d'administration ou à un agent technique dont le rang et le salaire sont plus élevés. Le caractère artificiel de la classification actuelle se manifeste même à la Commission du service civil où le directeur de l'information n'est pas un agent d'information mais un agent d'administration.

Un grand nombre des problèmes décrits ne sont que des exemples particuliers de défauts retrouvés un peu partout dans l'administration du personnel de la fonction publique, et les recommandations du rapport intitulé *La gestion du personnel* concernent tout aussi bien les services d'information que les autres services. La situation actuelle laisse beaucoup à désirer et des mesures devront être prises sans tarder pour y remédier.

Nous recommandons donc: Que la classification et les échelles de traitement, en vigueur dans les services d'information du gouvernement, fassent l'objet d'une révision.

Formation du personnel

La rationalisation de la classification et des traitements facilitera le recrutement et le maintien à leur poste d'agents d'information qualifiés venant

des agences privées. Mais il sera nécessaire de les former de façon à ce que leurs aptitudes, leurs méthodes et leurs techniques répondent aux besoins et aux critères des services d'information du gouvernement. Les fonctionnaires ne possédant qu'une expérience administrative, à qui l'on confiera des responsabilités en matière d'information, auront également besoin d'une certaine formation afin d'être mieux équipés pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Quoique les services d'information des divers ministères et organismes doivent avoir recours aux méthodes qui leur conviennent le mieux, les principes de base sont les mêmes pour tous; un programme de formation bien conçu aurait, en outre, l'avantage de donner aux intéressés un point de vue plus uniforme pour régler les problèmes d'information dans les services du gouvernement.

Il n'existe pas actuellement de cours de formation organisé concernant tous les aspects des services d'information, ni au gouvernement ni ailleurs, au Canada. Deux universités canadiennes possèdent une école de journalisme où l'on enseigne certains aspects de l'information, mais ni l'une ni l'autre ne traitent la question intégralement. Un grand nombre d'agents de relations extérieures des forces armées ont été invités à suivre le cours de dix semaines que donne l'armée des États-Unis à Fort Slocum, N.Y., et il en résulte de meilleures relations avec la presse, la radio etc., et un fonctionnement plus efficace à tous égards. Cependant ce genre de formation n'existe pas pour le personnel des ministères et des organismes ayant des tâches publicitaires. Toutefois, on pourrait faire beaucoup pour faciliter la formation de ce personnel au sein de chaque organisation du gouvernement ou encore par des cours mis à la disposition de toutes les organisations. Quelques efforts timides et méritoires ont été tentés dans ce sens, mais la pénurie de personnel dans de nombreux services empêche qu'on s'attache à une activité sans importance immédiate.

Une expérience intéressante a été faite récemment par le ministère des Postes pour compléter la formation de ses agents d'information. La gestion des services d'information situés en dehors d'Ottawa qui dépendait autrefois du quartier général à Ottawa est maintenant confiée à des agents régionaux qui changent tous les six mois. Ce système a le double mérite d'uniformiser davantage les méthodes employées pour les relations extérieures et d'attirer l'attention sur les problèmes régionaux de façon qu'on puisse en tenir compte dans l'élaboration des directives et des projets à Ottawa. Si cette expérience réussit, elle pourra servir de modèle pour les autres ministères et organismes qui ont des activités régionales en matière d'information et de relations extérieures.

Les directives écrites dont disposent les agents d'information du gouverne-

ment sont rarissimes. Seuls quelques ministères et organismes ont mis à la disposition de leur personnel quelque document qui ressemble à un manuel, et souvent celui-ci est incomplet et peu utile. Le seul manuel complet au gouvernement fédéral est celui du ministère de la Défense nationale, mais, malheureusement, les méthodes commerciales des relations extérieures y sont trop mises à l'honneur, ce que réprouvent vos commissaires. Il faudrait publier un manuel complet des principes et de la pratique de l'information au gouvernement. Ce document pourrait être à la fois un manuel de formation et un livre de référence pour tous les agents d'information et tous les hauts fonctionnaires du gouvernement.

ÉTABLISSEMENT DES BUDGETS ET DES COMPTES

La forme actuelle des comptes publics et des prévisions budgétaires ne donne aucune indication sur le coût réel des services d'information. Les rubriques qui semblent s'y rapporter comprennent souvent d'autres genres d'activités et certains programmes d'information sont dissimulés sous des rubriques qui n'y font aucune allusion. Vos commissaires ont rarement constaté que des plans avaient été élaborés en matière de politique générale, d'objectifs à long terme et de moyens à employer pour réaliser ces objectifs. Vos commissaires ont également rarement constaté que des tentatives avaient été faites pour faire correspondre le personnel et les moyens disponibles aux objectifs fixés pour l'année suivante. En règle générale, on improvise pour répondre aux besoins imprévus et aux exigences quotidiennes, ce qui est une façon bien étrange et bien coûteuse de procéder.

Les recommandations du rapport intitulé *La gestion financière* étant adoptées, les frais de publicité des programmes gouvernementaux seraient inclus dans les budgets de ces programmes. La classification actuelle en fonction des articles de dépense ne permet pas de le faire. Il est d'ailleurs impossible, dans les conditions actuelles, de calculer le coût total des services d'information. Les dépenses relatives aux travaux confiés à l'extérieur sont groupées sous la rubrique intitulée «Expositions, réclames, films, radio-diffusion et mises en montre». Les frais des travaux des services d'information eux-mêmes sont disséminés sous un grand nombre de rubriques comme les salaires, les services professionnels et spéciaux, les publications et la papeterie de bureau. La forme recommandée pour les prévisions des dépenses et les comptes permettrait de faire correspondre les frais d'information aux programmes auxquels ils s'appliquent et seules les activités d'information de nature générale, qu'il ne conviendrait pas de répartir sous plusieurs rubriques, pourraient constituer une catégorie spéciale de dépenses.

6

INFORMATIONS DONNÉES EN LANGUE FRANÇAISE

ET LE BUREAU DES TRADUCTIONS

Le Canada est aujourd'hui un pays où l'on parle de nombreuses langues, mais l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* stipule que ses langues officielles sont l'anglais et le français. Lors de la mise en œuvre de leurs programmes d'information, les ministères sont appelés à s'adresser à des groupes d'origines linguistiques variées mais ils n'ont généralement recours qu'à l'anglais et au français, les textes originaux étant la plupart du temps rédigés en anglais. Pour que les textes traduits soient de bonne qualité, le gouvernement doit avoir recours à des traducteurs ayant la compétence voulue pour transposer les textes originaux en des versions qui suscitent le respect et l'intérêt des lecteurs. Lorsque les traductions n'ont pas cet effet, le message du texte original ne passe pas la rampe. Dans l'ensemble, les textes qui proviennent du Bureau fédéral des traductions passent bien la rampe. Voici d'ailleurs ce que sont les attributions et les fonctions de ce Bureau telles qu'elles sont définies par la loi:

3. (1) . . . collaborer avec tous les départements du service public et les deux Chambres du Parlement du Canada, ainsi que tous les bureaux, branches, commissions et agences créés ou nommés en vertu d'une loi du Parlement ou par arrêté du gouverneur en conseil, et à agir pour les susdits, en faisant et révisant toutes les traductions, d'une langue dans une autre, de tous les rapports administratifs et autres, de tous les documents, débats, bills, lois, procès-verbaux et correspondance.

Cet article de la *Loi sur le Bureau des traductions* est moins catégorique qu'on ne le croit dans certains ministères et organismes. Il ne stipule pas, par exemple, que tous les documents énumérés *doivent* être traduits de

l'anglais au français ou vice versa. Dans la mesure où le bilinguisme pourrait gagner du terrain dans la fonction publique, il serait moins nécessaire, par exemple, de traduire les lettres et les documents de travail des ministères.

La traduction n'est pas et ne sera jamais une activité purement mécanique, à laquelle peut se livrer n'importe qui. Une bonne connaissance des deux langues ne suffit pas. Pour bien se lire, les traductions ne doivent pas être littérales. Le traducteur professionnel doit tenir compte des expressions idiomatiques et de la syntaxe propres à chaque langue. Pour traduire des documents d'information, il doit avoir un bon bagage culturel qui lui permette, au besoin, de paraphraser l'original. La recherche d'une bonne expression pour rendre un slogan particulier ou une métaphore puissante peut prendre autant de temps que la traduction de plusieurs centaines de mots courants. Les textes scientifiques et techniques présentent des problèmes de traduction bien plus longs à résoudre que les problèmes rencontrés dans les textes ordinaires.

On ne tient pas suffisamment compte de ces facteurs quand on juge du travail des traducteurs; il est peut-être souhaitable de fixer certains minimums très généraux en ce qui concerne le rendement de chaque traducteur mais, par contre, le fait d'exiger 2,000 mots par jour doit nécessairement avoir des effets néfastes sur la qualité des traductions, particulièrement lorsque le succès d'un document publicitaire ou autre dépend de sa qualité. Pour ces raisons, vos commissaires n'approuvent pas l'habitude qu'on a prise de faire circuler des comptes rendus périodiques sur le nombre de mots traduits par chaque traducteur sans égard à la qualité ou aux difficultés techniques rencontrées.

Au Canada, la traduction de l'anglais au français et vice versa crée des problèmes particuliers. De nombreux mots français et anglais ont pris ici des sens qu'ils n'avaient pas dans leur pays d'origine. Le français employé au Canada contient des locutions anglaises qui diffèrent de celles adoptées en France et il contient, par ailleurs, de nombreuses locutions américaines. Il n'existe pas de bon dictionnaire américain-français. Certains mots anglais employés au Canada se sont américanisés tandis que d'autres sont restés fidèles à leur origine britannique.

Ces problèmes expliquent en partie les critiques formulées par certains Canadiens de langue française à l'endroit des textes qui proviennent du Bureau des traductions. Ce qui est curieux c'est que les raisons données sont parfois diamétralement opposées. Des personnes cultivées se plaignent, souvent à bon droit, que les traductions sont trop littérales et qu'il saute aux yeux que les mots français employés sont disposés selon la syntaxe anglaise. D'autres personnes, par contre, trouvent que certains textes sont trop littéraires et qu'ils ne sont pas compris par ceux à qui ils sont destinés. Cela est particulièrement vrai dans le domaine technique, car les Canadiens de langue

française comprennent mieux, en général, la langue technique anglaise ou américaine que la langue technique française. Pour résoudre ce dilemme, le Bureau des traductions a mis sur pied un service de terminologie qui entretient des relations avec des services du même genre à l'étranger et avec des organisations internationales. Les vocabulaires et les bulletins terminologiques publiés par le Bureau sont d'un intérêt général et ils sont très appréciés par la presse de langue française du Canada.

Le Bureau des traductions effectue également des travaux en langues étrangères pour certains ministères et organismes. Par exemple, des documents publicitaires sont traduits en allemand, en hollandais, en flamand, en afrikaans, en italien, en espagnol, en portugais, en suédois, en tchèque, en polonais et en japonais, pour le ministère du Commerce et cette énumération est loin d'être complète. Ces traductions sont généralement envoyées dans les pays concernés aux délégués commerciaux du Canada qui les font vérifier sur place par des linguistes. Les travaux du Bureau ainsi vérifiés ont toute la qualité souhaitée. La production globale du Bureau des traductions, compte tenu de toutes les langues et à toutes fins, est de l'ordre de 100 millions de mots par an.

Pour ce qui est de la grande masse des traductions générales du gouvernement, le Bureau affecte des traducteurs aux ministères et aux organismes. Ces affectations sont plus ou moins permanentes. Dans la mesure du possible, les traducteurs occupent les postes pour lesquels ils sont qualifiés, mais il est souvent presque impossible d'obtenir des traducteurs qualifiés dans les disciplines scientifiques. Dans ces conditions, plusieurs organismes spécialisés se sont vus obligés de créer des services de traduction indépendants du Bureau. C'est le cas du Conseil national de recherches, de la Gendarmerie royale du Canada, de la Société centrale d'hypothèques et de logement, de la Société Radio-Canada et de quelques autres organismes. Les traitements des traducteurs de ces services indépendants sont quelquefois supérieurs à ceux que le Bureau des traductions est autorisé à accorder à ses propres traducteurs pour des travaux semblables. Indépendamment de la question de savoir si les services indépendants vont à l'encontre du principe énoncé dans la *Loi sur le Bureau des traductions*, vos commissaires estiment qu'il n'est pas normal que le Bureau ait à subir la concurrence d'autres organismes fédéraux en ce qui a trait au recrutement et à l'avancement des traducteurs compétents.

Lorsque le Bureau des traductions a été établi en 1934, les traitements des traducteurs fédéraux étaient généralement plus élevés que ceux des traducteurs de la presse, du commerce et de l'industrie. Les conditions ont tellement changé, surtout depuis la deuxième guerre mondiale, qu'il n'en va plus de même aujourd'hui. La plupart du temps, quelque 10 p. 100 des 226 postes de

traducteurs du Bureau sont vacants et au cours des douze derniers mois plus de 30 traducteurs ont quitté le Bureau pour occuper ailleurs des postes mieux payés ou plus intéressants. Le Bureau a beaucoup de mal à recruter des traducteurs en dehors de la fonction publique pour la bonne raison qu'il lui est très difficile d'être autorisé à offrir des traitements de début supérieurs à \$5,000 par an, même lorsque des spécialistes sont absolument nécessaires. Il en résulte que le Bureau a rarement la possibilité de concurrencer les autres employeurs pour attirer les traducteurs vraiment qualifiés. Le gouvernement du Canada qui est obligé par la loi de se servir du français aussi bien que de l'anglais ne peut guère se permettre de ne pas offrir des conditions au moins égales à celles qu'offrent les entreprises privées pour recruter et garder des traducteurs compétents.

Nous recommandons donc: Que l'on songe à réviser la classification, la rémunération et les possibilités d'avancement de tous les traducteurs de la fonction publique.

Il serait nécessaire aussi que des hommes de science soient amenés à remplir des fonctions de traducteur. Une solution serait la création de postes temporaires de six mois ou d'un an qu'occuperaient de jeunes licenciés en sciences. On accorderait à ces traducteurs scientifiques un traitement comparable à celui payé aux débutants de leur propre profession. On devrait également, pour la traduction générale, recruter des personnes ayant de bonnes aptitudes en les faisant entrer à des échelons supérieurs à ceux qui sont possibles actuellement. Mais le problème de la pénurie des bons traducteurs ne sera pas résolu seulement par des appâts financiers. Il faudra également songer à fournir de meilleures possibilités d'avancement et des conditions de travail plus satisfaisantes. De nombreux travaux de traduction ne sont pas de la première urgence et il serait possible de les faire faire n'importe où. C'est ainsi qu'on pourrait confier des traductions à des personnes compétentes qui pour une raison ou pour une autre ne peuvent pas être amenées à travailler à Ottawa. On pourrait également envisager la création d'un bureau auxiliaire de traduction dans la province de Québec, mais pas nécessairement à Montréal.

Vos commissaires sont convaincus que même si les 226 postes de traducteurs actuellement autorisés pour le Bureau étaient occupés, ils ne suffiraient pas à répondre aux demandes. Au cours des sept dernières années, on n'a autorisé que 19 postes supplémentaires et bien que les effectifs, dans certains ministères, aient été augmentés en proportion du volume des travaux, dans d'autres ministères il n'y a pas eu de création de poste depuis plus de 10 ans alors que dans certains cas le volume des travaux a doublé. La pénurie des traducteurs a un effet fâcheux sur la qualité des traductions. De plus, elle

limite le nombre des publications paraissant en français et elle provoque des retards excessifs. La plupart des ministères et organismes s'efforcent de fournir en même temps en français et en anglais leurs communiqués de presse. Les exceptions, cependant, ne doivent pas être rares si l'on en juge par les critiques violentes de certains éditeurs de journaux de langue française. Il est intéressant de noter que ces critiques sont rares lorsque les communiqués de presse sont préparés par des agents d'information bilingues. En ce qui concerne les textes qui ne sont pas destinés aux journaux, il y a un décalage de trois à douze mois entre la publication de la version anglaise et celle de la version française.

Certains retards sont inévitables, particulièrement lorsque les textes à traduire comportent un vocabulaire technique difficile à comprendre ou lorsque des cartes, des graphiques ou d'autres illustrations doivent être imprimés avant que la version française ne puisse être entreprise. Ces considérations ne s'appliquent pas aux publications comme la *Labour Gazette* dont la version française paraît de trois à cinq semaines après la version anglaise alors qu'il fut un temps où les deux versions étaient publiées presque simultanément. La version française du *Postmark*, le bulletin des employés du ministère des Postes, est quelquefois publiée trois mois après la version anglaise, ce qui n'est guère favorable à l'éveil d'un esprit de corps parmi les fonctionnaires de ce ministère. Dix-sept pages seulement du rapport annuel 1959-1960 du Conseil de recherches sur les pêcheries (qui comptait en tout 196 pages) ont été publiées simultanément en français et en anglais, mais ces quelques pages ont retardé de cinq mois la publication du rapport. Le rapport annuel du ministère des Pêcheries a été publié en français dix-huit mois après sa publication en anglais, tandis que la version française de l'ouvrage *History of the War* a été publiée plus de deux ans après la version anglaise.

Lorsque le texte à publier présente un intérêt d'actualité, les retards de cette importance rendent la version française complètement inutile. Vos commissaires ont remarqué, par exemple, que les rapports sur les recherches du ministère de l'Agriculture qui intéressent autant les revues agricoles de langue française que celles de langue anglaise et qui ont souvent trait à des problèmes courants, paraissent parfois en français deux ou trois ans après la version anglaise, même lorsqu'ils ont été rédigés par des experts des fermes expérimentales ou des stations de recherches situées dans la province de Québec dans le but d'étudier des problèmes locaux. Récemment le ministère du Commerce a publié une brochure intitulée *Market Opportunities Abroad*. La chambre de commerce de Montréal qui défend les intérêts de nombreux organismes d'expression française a immédiatement commandé 50 exemplaires français de cette brochure. Comme il lui fallait attendre cinq semaines avant de rece-

voir ces exemplaires, l'organisme en question a décidé de préparer en français un résumé de la brochure qui fut envoyé à tous les intéressés. Cela a eu pour résultat que plus de 2,000 exemplaires de la traduction officielle de la brochure sont restés en magasin à Ottawa.

La situation peu satisfaisante qui règne à l'heure actuelle n'est pas due entièrement à la pénurie des traducteurs et ce n'est pas le Bureau des traductions qu'il faut blâmer en premier lieu. En tant qu'organisme auxiliaire du gouvernement le Bureau ne décide pas ce qui doit être traduit et il ne fixe pas les dates auxquelles les textes à traduire lui seront envoyés. Aux termes de la *Loi sur le Bureau des traductions*:

3. (2) Il incombe à tous les départements du service public et à toutes les branches, commissions et agences susdites de collaborer avec le Bureau à l'exécution des dispositions de la présente loi et des règlements.

Cette collaboration fait trop souvent défaut et les traducteurs affectés aux ministères sont rarement informés des travaux en préparation. Parfois on ne peut pas publier certains documents en français parce que des fonds n'ont pas été prévus au budget. Dans d'autres cas, on ne décide de publier une traduction française que lorsque la publication anglaise a eu un certain succès. C'est ce qui est arrivé pour la brochure 5BX de l'Aviation royale du Canada. Cette brochure s'est vendue par milliers d'exemplaires au Canada et à l'étranger. A l'origine il n'était pas question de la faire traduire, aussi deux ans se sont-ils écoulés avant que la version française fasse son apparition aux étalages des librairies. Les responsables des services d'information devraient admettre qu'il faut faire des plans à l'avance et ils devraient faciliter les publications simultanées dans les deux langues par exemple en prenant des mesures pour que les traductions soient effectuées au fur et à mesure de la préparation des originaux. Un excellent exemple de ce que l'on peut faire à cet égard concerne une récente publication de la Commission de la capitale nationale intitulée *The Queen's Choice* de Wilfred Eggleston: ce livre, en effet, a été traduit par section en français à mesure que l'auteur terminait ses chapitres.

A l'heure actuelle, de nombreuses publications ne paraissent qu'en langue anglaise seulement. Si la proportion des textes traduits augmentait, les délais seraient encore plus longs. En 1960-1961, l'Imprimeur de la Reine a publié 3,586 textes en anglais et seulement 866 en français. Le Bureau fédéral de la statistique a fait paraître 515 publications, dont une sur quatre seulement en langue française. Il faut dire qu'en nombre de pages la proportion est plus élevée à cause des éditions françaises de gros ouvrages comme l'*Annuaire du Canada* et la *Revue statistique* qui paraît tous les mois.

Pour être valable, toute évaluation de l'intérêt éventuel des lecteurs doit

être fondée sur des publications éditées simultanément dans les deux langues. L'expérience a montré que la demande est généralement proportionnelle au chiffre de population même lorsqu'il s'agit d'une question très particulière ou de nature technique. Le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales tient à jour une liste de personnes qui désirent recevoir tous les documents que ce ministère consacre au développement des ressources gazières et pétrolières du Canada. Ces documents sont publiés simultanément en français et en anglais. Il y a 400 destinataires qui ont demandé les versions anglaises et 265 les versions françaises. La publication des documents dans les deux langues officielles ne doit pas être considérée comme une extravagance, mais comme un service essentiel à fournir au public canadien.

L'analyse de la situation peu satisfaisante qui existe actuellement risque d'être obscurcie par des malentendus d'origine émotionnelle et par des conclusions générales tirées à tort de circonstances très particulières. Il y a peu de preuves, et en tout cas pas de preuve incontestable que des agents d'information de langue française aient été l'objet de discrimination en ce qui a trait au recrutement ou à l'avancement. Il y a en réalité une pénurie d'agents d'information expérimentés et bilingues aussi bien dans la fonction publique que dans les milieux non gouvernementaux et cette pénurie est encore plus grave que celle des traducteurs compétents. Il est, par conséquent, nécessaire de souligner que le gouvernement fédéral a besoin d'agents d'information bilingues et l'on devra tenir compte de ce besoin dans la révision suggérée plus haut en ce qui concerne la classification et les échelles de traitement de tous les agents d'information. Il n'y a actuellement qu'un seul directeur de service d'information qui soit bilingue. Quelques ministères et organismes, parce qu'ils sont plus consciencieux ou parce qu'ils ont plus de chance que d'autres, ont des agents d'information bilingues à d'autres échelons.

La rédaction des documents en langue française est un besoin pressant dans la plupart des ministères et des organismes. Il faudrait par ailleurs que la préparation des textes anglais et français soit mieux coordonnée.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que des mesures soient prises pour attirer un plus grand nombre d'agents d'information bilingues dans la fonction publique.
 - 2 Que dans chaque ministère et organisme un bilinguisme intégral soit exigé de l'un des deux premiers responsables des services d'information.

Le maintien du Bureau des traductions est clairement souhaitable pour plusieurs raisons: uniformité des critères; traduction professionnelle des

procès-verbaux parlementaires et des documents officiels et légaux de tous genres; traductions impliquant des langues étrangères pour tous les organes du gouvernement; excellentes possibilités de carrières pour les traducteurs. Les dispositions actuelles qui permettent à des traducteurs du Bureau de travailler dans les divers ministères et organismes devraient être maintenues et même élargies de façon à pouvoir déplacer les traducteurs selon les besoins, qui varient souvent d'un ministère à l'autre.

Par ailleurs, si les recommandations faites dans le présent rapport et dans d'autres rapports étaient adoptées, le fardeau des traductions routinières que porte le Bureau serait allégé. Tout d'abord, un plus grand nombre d'agents d'information bilingues prépareraient les documents des services d'information dans les deux langues, en adaptant chaque version au groupe linguistique auquel elle est destinée. Ensuite, l'augmentation générale du bilinguisme dans les rangs administratifs, recommandée dans le rapport intitulé *La gestion du personnel*, rendrait moins nécessaire la traduction en anglais des lettres en provenance du Canada français et la traduction en français des réponses.

7

COORDINATION DES SERVICES D'INFORMATION

Le tableau qui ressort de l'enquête effectuée sur les services d'information du gouvernement présente un paysage confus d'activités mal définies avec ici et là des bosquets d'organisation. Ce qui manque c'est une planification centrale, un contrôle bien défini et une bonne coordination. En regardant ce tableau, on a peine à croire qu'il n'y a pas si longtemps les services d'information du gouvernement du Canada étaient fortement centralisés et organisés aussi bien dans la planification que dans l'exécution. Lorsqu'il s'est mis sur le pied de guerre, en 1939, le gouvernement fédéral a établi un comité d'information à l'échelon du Cabinet. Peu de temps après, en novembre 1939, était établie une Direction de l'information qui fut remplacée par la suite par la Commission d'information du temps de guerre. Le personnel requis dut être recruté en dehors de la fonction publique; en particulier, dans les maisons d'édition, les sociétés radiophoniques, les agences de publicité et les universités.

A mesure que des ministères et des organismes spéciaux étaient créés et que les ministères plus anciens étaient amenés à participer à l'effort de guerre, de nouveaux services d'information furent établis. Presque inévitablement il y avait une certaine concurrence pour retenir l'attention du public et souvent des chevauchements. La situation s'est améliorée lorsque, sous la présidence du sous-ministre des Services de guerre nationaux, un comité interministériel de coordination mit au point un système ordonné et sans rivalité de communiqués de presse et d'annonces. Grâce à des échanges entre les organismes, des dispositions furent prises afin de confier à un seul d'entre eux tout ce qui

concernait une question déterminée. Les chevauchements furent ainsi éliminés. Les services de production et de distribution du groupe central étaient fréquemment utilisés par tous les ministères et organismes, ce qui permit des réductions importantes dans les dépenses engagées.

A la fin de la guerre, ce mécanisme de coordination fut démantelé en même temps que la Commission d'information du temps de guerre elle-même. Depuis lors, les services d'information des ministères et des organismes se sont développés très indépendamment les uns des autres.

A une importante exception près, la fragmentation des services d'information présente de grands avantages. De fortes loyautés internes dans les ministères et organismes sont souvent des facteurs puissants qui permettent d'atteindre avec succès les buts que l'on se propose et, par conséquent, il ne faudrait pas les décourager. De plus, pour obtenir les meilleurs résultats possibles, les activités publicitaires doivent être organisées et dirigées en association étroite avec le programme auquel elles se rapportent. L'exception est notée au chapitre 3—Services d'information à l'étranger—et vos commissaires tiennent à répéter ici l'importance qu'ils attachent à la recommandation visant à une meilleure coordination de ces services.

Au Canada, il n'est pas aussi nécessaire que les informations du gouvernement soient uniformes. Il est évident que les déclarations et les explications relatives à la politique du gouvernement ne devraient pas être contradictoires, mais ce n'est pas en unifiant les services d'information qu'on peut garantir cela mais en coordonnant la politique elle-même. Dans un gouvernement qui repose sur l'opinion publique, la fragmentation de la fonction d'information peut en fait être rassurante. Dans les programmes publicitaires, un élément de rivalité peut être naturel et approprié. Il n'y a rien de déplacé à ce que le ministère de l'Agriculture prône la consommation de la viande, tandis que le ministère des Pêcheries prône la consommation du poisson.

Pour obtenir les meilleurs effets possibles, cependant, il serait souhaitable que les efforts soient concertés. Par exemple, le chevauchement de la publicité effectuée par le ministère du Travail et par la Commission d'assurance-chômage en faveur du programme des travaux d'hiver en affaiblit la portée. Une dispersion des efforts a également été notée dans les activités d'information qui concernent les relations du travail entre le ministère du Travail et le Comité de coopération entre ouvriers et cadres. Dans le domaine de la nutrition, il existe une bonne coopération entre la Section des consommateurs du ministère de l'Agriculture et la Division de la nutrition du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mais le catalogue de l'Imprimeur de la Reine énumère toute une série de publications concernant la préparation des repas éditées par le ministère de la Santé et aussi par les

forces armées. Ceci indique une absence de coordination aussi bien dans les programmes que dans les publications. Un exemple de ce qui est souhaitable est le *Medical Services Journal, Canada*. Cette revue est éditée et imprimée par le ministère des Affaires des anciens combattants, mais elle est gérée par un comité de rédaction formé de représentants de ce ministère, du ministère de la Défense nationale et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et son financement est assuré par ces trois ministères. Les responsables des programmes publicitaires des ministères n'ont guère recours aux colonnes des publications gouvernementales qui ont un bon tirage. De belles occasions sont ainsi perdues.

Un problème spécial existe lorsque des questions intéressent à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ou lorsque l'activité fédérale vient en aide et supplée à un programme provincial. Ce genre de coordination présente à la fois des avantages et des inconvénients. La publicité relative au tourisme est bien coordonnée et les programmes éducatifs relatifs à la santé sont coordonnés lors de conférences bisannuelles tandis que des échanges de vues ont lieu dans l'entretemps. Dans le domaine agricole, cependant, la coopération ne fait que commencer; des responsables de l'information et de l'éducation agricole du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux se sont réunis pour la première fois en 1961 pour discuter de problèmes communs et de coopération possible. Il y a de plus en plus de chevauchements possibles en agriculture et en d'autres matières connexes. Les ministères fédéraux qui s'occupent de la conservation, de la production, de la mise sur le marché ou de l'emploi des ressources naturelles sont dans l'obligation de coopérer avec les gouvernements provinciaux qui ont la haute main sur ces ressources. La coordination fédérale-provinciale ne peut pas être assurée par un organisme central du gouvernement fédéral. C'est donc aux ministères que revient la responsabilité de fixer les besoins et de prendre l'initiative des actions conjointes.

En général, il est rare que les services d'information se consultent et les programmes conjoints sont encore plus rares; chaque service d'information se cantonne dans le ministère où il se trouve. Vos commissaires ne croient pas qu'il faille obliger les intéressés à coopérer car cela pourrait refroidir leur enthousiasme. Mais la coordination peut être amorcée ou facilitée par des encouragements et des conseils donnés par un organisme central. Quelque part au gouvernement, il devrait y avoir un poste d'observation du haut duquel on pourrait avoir une vue d'ensemble objective des services d'information.

Des mesures de coordination prises au sein du gouvernement fédéral pourraient contribuer à un emploi plus efficace des moyens spéciaux dont disposent les divers ministères et organismes. Les dispositions actuelles qui donnent

presque entièrement la responsabilité de la production des films à l'Office national du film et des impressions à l'Imprimeur de la Reine répondent en partie à ce besoin. Il faut noter en passant que, bien que l'Imprimeur de la Reine ne soit pas légalement nanti du pouvoir de contrôler ce qui s'imprime, l'approbation de l'Office national du film est nécessaire pour tout projet de film proposé par un ministère quel qu'il soit. Ce qui est nécessaire c'est une source centrale de renseignements et de conseils comme l'est dans son domaine l'Office national du film. En ce qui concerne l'imprimerie, il y a lieu de mentionner l'amélioration des services fournis par l'Imprimeur de la Reine en matière de présentation, de travaux artistiques et de typographie mais il y aurait plus à faire. Il y a lieu d'établir des critères généraux partout, sur le contenu des publications projetées. Les ministères, aussi, auraient besoin des conseils d'experts pour les renseigner sur l'étendue du marché éventuel que pourrait intéresser telle ou telle publication envisagée, notamment en fonction d'un prix de vente permettant de recouvrer tout au moins les frais d'impression, sinon le coût de la rédaction.

A cet égard il y a lieu de rappeler la recommandation faite par vos commissaires dans le rapport intitulé *Édition et impression* pour que la gestion de l'édition soit confiée à un Éditeur de la Reine. En séparant l'édition des impressions, on veut faire une distinction entre ce qui est créateur et ce qui est mécanique. Le prestige dont serait entouré le poste d'Éditeur de la Reine devrait inspirer le respect des administrateurs et la loyauté professionnelle des agents d'information dans toute la fonction publique. Ainsi, l'Éditeur de la Reine pourrait assurer la coordination qui s'impose entre les divers services d'information. Voici quelques-unes des tâches qui pourraient être assignées à l'Éditeur de la Reine:

- Relever les doubles emplois dans les services d'information des divers ministères et organismes, et provoquer des consultations entre les organisations concernées pour les inciter à prendre des mesures conjointes.
- Établir des critères de qualité pour la présentation et l'impression des divers types de publications du gouvernement.
- Favoriser la mise au point de critères professionnels applicables à tous les services d'information du gouvernement et, en consultation avec les services d'information du gouvernement et d'autres agences spécialisées, préparer des manuels d'utilisation générale et déterminer dans quelle mesure il convient d'organiser des cours et des stages de formation auxquels tous les agents d'information pourraient participer.
- Veiller à ce qu'il existe de bonnes possibilités de carrières pour les agents d'information et conseiller les ministères et les organismes ainsi que la

Division du personnel du conseil du Trésor sur les questions de classification et de rémunération.

- Conseiller les ministères et les organismes quant aux possibilités de vente des publications anglaises et françaises du gouvernement.
- Conseiller les ministres et aider le conseil du Trésor à faire une estimation de la partie «service d'information» des programmes des ministères et à juger des réalisations.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que les responsabilités inhérentes au poste d'Éditeur de la Reine, tel qu'il est proposé dans le rapport intitulé *Édition et impression*, comportent pour l'Éditeur la tâche de conseiller les ministères et les organismes, ainsi que le conseil du Trésor, sur tout ce qui a trait aux services d'information du gouvernement, sauf certains aspects de leur activité qui pourraient être confiés à des organismes comme l'Office national du film et la Commission des expositions du gouvernement canadien.
 - 2 Qu'un comité réunisse quelques responsables de l'information des ministères et des organismes sous la présidence de l'Éditeur de la Reine, pour faire des mises au point et fournir des conseils concernant la coordination de la politique et des activités des services d'information dans toute la fonction publique.