

16 PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

RAPPORT 16: PRÊTS,
GARANTIE ET
ASSURANCE

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	255
1 INTRODUCTION	257
2 APERÇU DES PROGRAMMES	258
3 ORGANISMES QUI DISPENSENT DES SERVICES	266
Modes d'organisation	266
Institutions financières privées	266
Organismes du gouvernement	267
Conseil d'administration des organismes-corporations	267
Choix du mode d'organisation	268
Institutions financières privées	268
Sociétés de la Couronne	270
Exécution ministérielle directe	271
Conclusions	271
4 FINANCEMENT DES SERVICES	273
Programmes ministériels	273
Programmes de prêt (organismes-corporations)	274
Capital et bénéfices retenus	274
Emprunts	276
Taux d'intérêt exigés du public	276
Programmes de garantie et d'assurance	279
Taux exigés du public	279
Réserves en prévision des pertes	282
Investissement des réserves	283
Conclusions	284
5 DIRECTION CENTRALE ET COORDINATION	286
6 AUTRES CHANGEMENTS DANS LES RESPONSABILITÉS	289
La Banque d'expansion industrielle	289
Office de l'établissement agricole des anciens combattants	292
Prêts pour l'amélioration des habitations	293

	<i>Page</i>
7 VENTE DE RENTES	295
Volume et coût	295
Besoins courants	296
8 RÉGIMES DE PENSION DES FONCTIONNAIRES	298
Régimes statutaires	298
Aperçu	298
Coût	300
Changements nécessaires	301
Régimes des organismes-corporations	302
Régimes de pension des pilotes	304
9 SERVICES D'ACTUARIAT	305

REMERCIEMENTS

C'est à un groupe d'étude dirigé par M. Corbet L. Drewry, M.B.E., LL.B., administrateur délégué de la *Canadian Health Insurance Association (Toronto)* qu'a été confié le soin de mener une enquête approfondie sur les services de prêt, de garantie et d'assurance du gouvernement fédéral.

Plusieurs personnes ont été associées à ce groupe d'étude. En mentionnant leurs noms ici, vos commissaires tiennent à reconnaître leurs services. Ce sont :

- M. William T. Alexander, autrefois de la *Banque canadienne de Commerce*, Toronto
- M. Francis R. Currie, autrefois de la *Banque canadienne impériale de Commerce*, Toronto
- M. Eric Fricker, F.C.A., autrefois de la *Banque du Canada* et de la *Banque d'expansion industrielle*, Ottawa
- M. Arthur Pedoe, B.Sc., F.I.A., F.S.A., *Actuaire en Recherches*, Toronto
- M. Edward G. Tufts, autrefois de la *London Life Insurance Company*, London (Ont.)
- M. Cecil G. White, B.A., F.S.A., *Metropolitan Life Insurance Company*, Ottawa
- M. J. B. Smith, B.Sc., prêté par le *ministère des Finances*, Ottawa

Vos commissaires ont aussi profité des avis d'un Comité consultatif présidé par M. James Stewart, C.B.E., LL.D., de la *Banque canadienne impériale de Commerce*, Toronto. Faisaient partie du comité :

- M. William M. Anderson, C.B.E., *North American Life Assurance Company*, Toronto
- M. John M. Buchanan, *British Columbia Packers Limited*, Vancouver
- M. Robert J. Dinning, LL.D., *Alberta Gas Trunk Line Company Limited*, Edmonton
- M. Wallace McCutcheon, C.B.E., C.R., *Argus Corporation*, Toronto
- M. Robert H. Reid, *London Life Insurance Company*, London (Ont.)
- M. Roland Thérien, *Laurentide Acceptance Corporation Ltd.*, Montréal
- M. S. M. Thompson, F.S.A., *Manufacturers Life Insurance Company*, Toronto
- M. C. Morley Willoughby, *Houston, Willoughby and Company Limited*, Regina (Sask.)

Plusieurs mémoires et communiqués traitant des sujets en cause ont été étudiés. On en trouvera l'énumération dans le dernier volume du rapport de vos commissaires.

En remerciant les personnes et les groupes mentionnés ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas leur imputer les constatations et les conclusions qui figurent dans le présent rapport. Ils en assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Qu'ils soient propriétaires, cultivateurs, pêcheurs, hommes d'affaires, anciens combattants, exportateurs, immigrés, ou fonctionnaires, les contribuables peuvent profiter des services de prêt, de garantie et d'assurance du gouvernement du Canada. Ces services influent appréciablement sur l'orientation des sources habituelles de crédit. Les prêts aux particuliers et aux entreprises atteignent maintenant près de cinq milliards de dollars et les engagements afférents aux rentes viagères sur l'État et à la pension des fonctionnaires représentent au total près de quatre milliards.

Le présent rapport porte sur l'assistance et sur les services financiers offerts aux individus et aux entreprises commerciales par le gouvernement du Canada, c'est-à-dire, en gros, sur les programmes de prêt, de garantie et d'assurance, directs ou indirects, sur les régimes de pension des fonctionnaires et sur les rentes viagères vendues au public mais non sur les avances et garanties consenties à des pays étrangers, à d'autres paliers de gouvernement au Canada ou à des sociétés de la Couronne, sauf celles qui exercent leur activité dans le domaine des prêts, de la garantie et de l'assurance. La Commission d'assurance-chômage et la Banque du Canada, dont l'étude a été confiée à un autre organisme, sont exclues du présent rapport.

Vos commissaires n'ont pas tenté de tirer de conclusions quant à la politique générale dont s'inspirent ces programmes. Leur enquête a porté seulement sur l'efficacité des structures et des méthodes administratives employées pour les appliquer.

2

APERÇU DES PROGRAMMES

Les services de prêt, de garantie et d'assurance offerts par le gouvernement du Canada et examinés ici sont administrés par les ministères et organismes suivants:

LE MINISTÈRE DES FINANCES dirige quatre programmes d'assistance aux particuliers sous forme de prêts de courte et de moyenne durée consentis à des taux d'intérêt de faveur. La plupart de ces prêts sont accordés directement aux emprunteurs par les banques à charte, une garantie du gouvernement protégeant ces institutions contre les pertes. Les lois que le ministère applique comprennent la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, qui prévoit des prêts aux cultivateurs pour l'amélioration et l'expansion de leurs fermes; la *Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche*, qui met du crédit à la disposition des pêcheurs qui se livrent à des opérations de pêche primaire; la *Loi sur les prêts commerciaux et professionnels aux anciens combattants* qui aide les ex-militaires à s'établir dans les affaires ou dans les carrières professionnelles, ainsi que la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, mesure relativement récente, qui offre du crédit aux propriétaires de petites entreprises commerciales pour l'amélioration et la modernisation de leur équipement et de leurs locaux.

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, aux termes de la *Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies*, met à la disposition des producteurs de blé des Prairies une forme d'assurance contre les mauvaises récoltes. Les cultivateurs

admissibles participent aux frais de cette assurance par le versement d'une prime calculée sur les ventes de blé à des acheteurs autorisés.

LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ, dans les cadres de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, verse des avances aux cultivateurs sur les céréales entreposées sur les fermes et qui ne peuvent être livrées par suite des restrictions de contingentement. A cette fin, la Commission emprunte des banques à charte, avec la garantie du gouvernement.

LE MINISTÈRE DES PÊCHERIES administre le Plan d'indemnités aux pêcheurs. Contre paiement d'une prime, ce plan offre aux pêcheurs une assurance contre la perte totale ou partielle de leurs bateaux ou de leurs pièges à homard.

LE MINISTÈRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION, grâce au Plan des prêts pour les frais de passage, met à la disposition des immigrants des prêts sans intérêt.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS, sous le régime de programmes administrés par le Directeur des terres destinées aux anciens combattants, aide par trois moyens différents les ex-militaires. Le premier programme s'adresse à ceux qui veulent s'établir sur des terres comme cultivateurs à plein temps ou à temps partiel ou qui veulent se livrer à la pêche commerciale; la terre est achetée puis vendue à l'ancien combattant en vertu d'un contrat de vente comportant un faible taux d'intérêt (3½ p. 100), l'ex-militaire étant par la suite libéré d'une partie de sa dette s'il satisfait à certaines conditions. Depuis 1954, on offre aux anciens combattants qui sont cultivateurs à plein temps un crédit supplémentaire à long terme comportant un intérêt de 5 p. 100. Troisièmement, le ministère offre un financement provisoire aux anciens combattants pendant la construction de leurs propres habitations en attendant qu'ils reçoivent un prêt hypothécaire assuré de la Société centrale d'hypothèques et de logement, une fois les travaux terminés.

LE MINISTÈRE DU TRAVAIL vend des rentes viagères au public aux termes de la *Loi relative aux rentes sur l'État*, la rente maximum étant de \$1,200 par an par personne.

LA SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT est l'organisme chargé de mettre en œuvre la politique fédérale en matière de logement. La forme des programmes financiers varie:

- Les plans d'assurance hypothécaire ont pour objet de protéger les prêteurs agréés (y compris la Société elle-même) contre les pertes subies à l'égard des sommes avancées pour la construction de nouvelles habitations ou pour l'amélioration de maisons déjà construites.

- Dans le passé (jusqu'en 1954), la Société garantissait par contrat jusqu'à 85 p. 100 des loyers annuels de certains immeubles à logements multiples, contre le paiement d'une prime annuelle. La Société est autorisée à se porter garante de projets de consolidation des terres et de certaines autres entreprises, mais ces programmes sont pour ainsi dire inactifs.
- La Société prête directement à diverses fins. Les prêts habituels afférents aux habitations ne sont consentis qu'en dernier ressort lorsqu'il est impossible d'obtenir le concours de prêteurs particuliers. Cependant, cette restriction à l'égard des prêts directs ne s'applique pas: aux projets d'habitations à loyer modique aménagées par des sociétés à dividendes limités ou par des organismes sans but lucratif; aux habitations destinées aux employés d'entreprises d'extraction minière, d'abattage, d'exploitation forestière et de pêche; aux dortoirs dans les universités; aux systèmes d'égouts collecteurs ou aux installations d'épuration aménagés par les municipalités.
- Enfin, la Société peut acheter et vendre et elle peut prêter sur son portefeuille d'hypothèques assurées.

LA SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE offre des hypothèques à long terme aux cultivateurs pour leur permettre d'établir leur exploitation agricole sur une base rentable.

LA BANQUE D'EXPANSION INDUSTRIELLE met des fonds à la disposition des entreprises qui ne peuvent financer leur expansion par les moyens ordinaires. Cette assistance revêt habituellement la forme de prêts hypothécaires, mais la Banque jouit d'une assez grande latitude quant à la nature de l'aide financière qu'elle peut accorder et quant aux garanties qu'elle doit exiger.

LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE DES CRÉDITS À L'EXPORTATION assure les exportateurs canadiens de denrées et de certains services contre le non-paiement de leurs factures. Elle les protège aussi contre certains risques exceptionnels, notamment ceux qui découlent du financement à long terme d'importantes exportations de biens d'équipement. Ces derniers programmes sont administrés par la Société mais c'est le gouvernement qui en assume les risques.

Le présent rapport fournit aussi des indications concernant les régimes de pensions des fonctionnaires. D'autres activités financières du gouvernement ont été notées, mais n'ont pas fait l'objet d'un examen minutieux. Ce sont, entre autres, les prêts aux Indiens, aux Esquimaux et aux employés de l'État postés à l'étranger; les prêts ou les effets recevables à long terme afférents à la vente de propriétés du gouvernement; l'assurance-vie offerte aux fonctionnaires et aux anciens combattants, et divers régimes de pension, y compris ceux des membres de la Chambre des communes, des diplomates

et des juges. Les responsabilités financières assumées dans le cadre des programmes qui n'ont pas été étudiés sont souvent onéreuses mais, dans beaucoup de cas, ces programmes ont été abandonnés, sont inactifs ou ne comptent qu'un nombre limité d'intéressés.

Le tableau 1 range les programmes examinés par catégories et indique la somme des prêts, garanties et assurances en cours. On y voit que les prêts afférents au logement et à des domaines connexes représentent le gros du total. Ce n'est que pour les prestations de pension garanties aux fonctionnaires et pour les ventes de rentes viagères qu'on retrouve des ordres de grandeur vraiment comparables. L'aide financière assurée aux cultivateurs, aux entreprises commerciales, aux anciens combattants et à d'autres est assez impressionnante mais ne représente qu'une faible somme en comparaison des autres programmes.

La durée des prêts varie. Les prêts à long terme ont généralement pour objet le financement de nouvelles habitations, de dortoirs d'université et de systèmes municipaux d'enlèvement des eaux-vannes, dans le cadre de programmes administrés par la Société centrale d'hypothèques et de logement. Les prêts de la Société du crédit agricole et certains prêts administrés par le Directeur des terres destinées aux anciens combattants sont aussi de longue durée. Des avances à court et à moyen termes sont consenties directement aux entreprises commerciales par la Banque d'expansion industrielle. Les prêts garantis, accordés par les banques à charte aux cultivateurs, aux pêcheurs, aux anciens combattants et aux petites entreprises, de même que les prêts assurés consentis aux propriétaires pour l'amélioration de leurs habitations, sont de durée courte ou moyenne. Les avances de la Commission canadienne du blé pour les récoltes non livrées sont des prêts à court terme, tout comme les prêts accordés aux immigrants par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Le tableau 1 indique que le total des prêts directs consentis par les organismes du gouvernement dépasse 1.8 milliard et que celui des prêts indirects atteint presque trois milliards, y compris, dans ce dernier cas, les prêts accordés par des institutions privées mais garantis ou assurés par le gouvernement.

Certains des programmes se limitent à des avances de fonds, mais d'autres assurent aux bénéficiaires des services spéciaux destinés à leur faciliter le succès financier. Ainsi, le personnel du Service des terres destinées aux anciens combattants et celui de la Société du crédit agricole non seulement étudient les demandes de prêt du point de vue des garanties offertes et de la qualité du plan d'exploitation agricole, mais encore ils suivent continuellement le comportement du débiteur hypothécaire, analysant sa situation financière,

Tableau 1 — BILAN DES SERVICES DE PRÊT, DE GARANTIE ET D'ASSURANCE

But	Organisme	Activité	Sommes à recouvrer		Total	Engagements de garantie ou d'assurance		
			En fin d'année financière au 31 déc. 1960 ou au 31 mars 1961					
			Prêts directs	Prêts indirects				
						Éventuels ¹	Fixes	
			(milliers de dollars)					
Logement	Société centrale d'hypothèques et de logement	<ul style="list-style-type: none"> — Prêts à long terme pour habitations, y compris maisons de rapport à revenu moyen ou modique.. — Prêts à long terme: dortoirs d'université et enlèvement des eaux-vannes* — Garanties des loyers: maisons de rapport à revenu moyen ou modique..... — Prêts à court et moyen termes: améliorations aux maisons déjà bâties..... 	\$1,296,384	\$2,751,847		\$3,090,000		
							15,500	
			\$1,296,384	\$2,807,847	\$4,104,231	\$3,114,910	—	
Cultivateurs	Société du crédit agricole	— Crédit hypothécaire à long terme..	162,427					
	Commission canadienne du blé	— Prêts aux cultivateurs de l'Ouest: récoltes non livrées.....	35,836					
	Ministère des Finances — <i>Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles</i>	— Crédit à court et moyen termes aux cultivateurs: amélioration et expansion des fermes et relèvement du niveau économique.....		177,536		45,426		
	Ministère de l'Agriculture	— Aide aux cultivateurs de l'Ouest: mauvaises récoltes.....					indéterminé	
			\$ 198,263	\$ 177,536	\$ 375,799	\$ 45,426	—	

Entreprises] commerciales	Banque d'expansion industrielle	— Crédit à l'industrie, au commerce et autres entreprises commerciales comme complément de l'activité des autres prêteurs.....	105,900			
Anciens combattants	Ministère des Finances—Loi sur les prêts aux petites entreprises	— Prêts aux petites entreprises : amélioration et modernisation de l'équipement et des locaux.....	187	1,865		
					107,865 \$	187
Anciens combattants	Ministère des Affaires des anciens combattants—Loi sur les terres destinées aux anciens combattants	— Aide financière: prêts pour l'établissement d'anciens combattants comme cultivateurs à plein temps ou à temps partiel ou comme pêcheurs commerciaux ainsi que pour la construction d'habitations.....	199,644			
Pêcheurs	Ministère des Finances—Loi sur les prêts commerciaux et professionnels aux anciens combattants	— Prêts à court et à moyen termes pour aider à l'établissement d'anciens combattants dans les affaires ou les professions.....	209			
				209 \$	199,853 \$	209
Pêcheurs	Ministère des Finances—Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche	— Prêts à court et à moyen termes pour aider les pêcheurs qui se livrent à des opérations de pêche primaire.....	355			147
Exportateurs	Ministère des Pêcheries	— Plan d'indemnités aux pêcheurs: pertes de bateaux et de pièges à homard.....			indéterminé	
				355 \$	355 \$	147
Exportateurs	Société d'assurance des crédits à l'exportation	— Garanties: financement à long terme de grosses exportations de biens d'équipement.....				110,067
						64,847
		— Assurance: financement à court et à moyen termes des exportations..				174,914 \$

Tableau 1 — BILAN DES SERVICES DE PRÊT, DE GARANTIE ET D'ASSURANCE (fin)

But	Organisme	Activité	Sommes à recouvrer				
			En fin d'année financière au 31 déc. 1960 ou au 31 mars 1961				
			Prêts		Total	Engagements de garantie ou d'assurance	
Directs	Indirects	Eventuels	Fixes				
Immigrants	Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	— Prêts à court terme aux immi- grants; frais de passage et autres dépenses.....	\$ 3,427	\$	3,427	—	—
Fonction- naires	Ministère des Finances	— Administration publique; pension et prestations de retraite et de décès	—	—	—	—	1,479,983 ^a
	Ministère de la Défense nationale	— Pension de retraite et prestations de décès des militaires.....	—	—	—	—	1,163,478 ^a
	Gendarmerie royale du Canada	— Pension aux gendarmes et presta- tions aux personnes à charge.....	—	—	—	—	29,483 ^a
Grand public	Ministère du Travail	— Ventes de rentes viagères.....	—	—	—	—	2,672,944
			—	—	—	—	1,199,123 ^a
			—	—	—	—	3,872,067
			<u>\$1,803,618</u>	<u>\$2,987,812</u>	<u>\$4,791,430</u>	<u>\$3,335,793</u>	<u>\$3,972,067</u>

Nota: — 1. Lorsque les prêts sont assurés ou garantis, en totalité ou en partie, les sommes figurent à la fois comme prêts et comme sommes garanties ou assurées.

2. Les prêts afférents aux dortoirs d'université et aux systèmes d'enlèvement des eaux-vannes n'ont été autorisés par le Parlement qu'à partir de décembre 1960; aucun n'était donc en cours le 31 décembre 1960.

3. Ces sommes représentent le passif indiqué dans le Bilan de l'actif et du passif figurant dans les Comptes publics de 1960-1961; elles ne se fondent donc pas sur le calcul actuariel des engagements.

évaluant les progrès réalisés et, d'une façon plus générale, surveillant ses opérations pour s'assurer que les plans sont judicieusement exécutés. La Banque d'expansion industrielle dispose d'un personnel professionnel nombreux pour conseiller et renseigner les emprunteurs avant et après le prêt. Les programmes de la Société centrale d'hypothèques et de logement comprennent l'inspection des maisons en chantier financées tant directement que par des prêteurs particuliers. La Société étant tenue par la loi d'améliorer les normes générales de logement, ses inspections sont habituellement plus détaillées que celles des prêteurs privés. La Société d'assurance des crédits à l'exportation fournit gratuitement des renseignements et des conseils aux exportateurs. Par contre, le ministère des Finances n'offre que peu de services supplémentaires; les banques à charte ou autres prêteurs agréés sont responsables de l'administration des prêts consentis sous la garantie du gouvernement tandis que l'intérêt du ministère se limite à surveiller le rendement et à solder les pertes.

La grande variété des services supplémentaires rend difficile toute évaluation comparative de l'efficacité de ces programmes. Règle générale, si ces services se limitaient rigoureusement à l'assistance financière, les frais d'administration seraient beaucoup moins élevés. Il est rare que l'emprunteur puisse accepter cette aide sans profiter en même temps des services supplémentaires. Il y a toujours lieu de craindre que les services accessoires soient amplifiés et intensifiés lorsque le programme principal est en perte de vitesse et que le personnel cherche à motiver sa présence. Si l'on suivait plus souvent l'exemple de la Société du crédit agricole, qui exige une prime de surveillance, et si l'on dressait une évaluation plus précise du coût de ces services secondaires, il serait peut-être plus facile de réaliser un juste équilibre.

3

ORGANISMES QUI DISPENSENT DES SERVICES

MODES D'ORGANISATION

Les programmes examinés ne présentent aucune uniformité évidente qui permette de conclure que les types actuels d'organismes chargés de l'administration des prêts, garanties et assurances sont l'aboutissement d'une ligne de conduite systématique ou de l'acceptation de principes déterminés. Même à l'intérieur d'un domaine particulier d'activité, on peut retrouver une combinaison ou un mélange de méthodes et de modes d'organisation.

Institutions financières privées

Pour certains programmes de prêts aux cultivateurs, aux pêcheurs, aux anciens combattants, aux petites entreprises et aux propriétaires (pour l'amélioration de leurs maisons), le gouvernement a recours aux services des banques à charte. Il fait aussi appel aux banques et aux institutions financières privées, notamment les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance, pour financer la construction domiciliaire et pour d'autres besoins. Après 1935, c'est le principe de l'association qu'on a adopté à l'égard des prêts afférents à l'habitation: le gouvernement avançait une partie des fonds et les institutions financières, avec garantie partielle de l'État, fournissaient le reste et administraient les prêts. A partir de 1947, la Société centrale d'hypothèques et de logement a garanti aux institutions de prêt un rendement minimum pour des projets de consolidation des terres; plus tard, les mêmes garanties ont été étendues aux habitations construites pour être louées. Les prêts conjoints ont continué jusqu'en 1954, le gouvernement avançant le quart des fonds et en garantissant le solde de diverses façons. Cette année-là, par suite de modifications

apportées à la loi, la Société, d'associée qu'elle était, est devenue assureur. Les prêteurs particuliers, y compris pour la première fois les banques à charte, avançaient la totalité de chaque prêt, mais un plan d'assurance administré par la Société les protégeait contre les pertes. Le propriétaire de l'habitation versait une prime pour cette assurance.

Organismes du gouvernement

On a eu recours à la fois aux ministères et à d'autres organismes du gouvernement pour l'exécution de certains programmes d'assistance financière.

Les programmes mis en œuvre avant la seconde guerre mondiale étaient généralement exécutés et administrés par les ministères, bien que la Commission du prêt agricole canadien ait été établie vers la fin des années 20 pour l'exécution d'un programme de prêt analogue à celui que dirige maintenant la Société du crédit agricole qui lui a succédé. Les prêts afférents à l'habitation ont relevé du ministère des Finances jusqu'en 1946 et la vente des rentes viagères est de son ressort depuis 1908. C'est le ministère des Finances qui depuis vingt ans se charge de l'administration des quatre programmes de garantie déjà mentionnés.

Les programmes qui ne relèvent pas directement d'un ministère sont administrés le plus souvent par des organismes établis expressément à cette fin et ayant le statut d'une corporation. La Banque d'expansion industrielle et la Société d'assurance des crédits à l'exportation représentent des initiatives dans des domaines relativement nouveaux d'assistance aux entreprises commerciales. C'est la Société centrale d'hypothèques et de logement, principal agent du gouvernement dans le domaine du logement, qui vient en tête pour le volume des prêts, tant directs qu'indirects. La Société du crédit agricole, établie en 1959, prête directement sous forme d'hypothèques sur les fermes.

La plupart des programmes administrés par les ministères, par exemple le Plan d'indemnités aux pêcheurs ou les prêts aux immigrants, sont de portée limitée et se greffent sur d'autres activités. Toutefois, les programmes relevant du Directeur des terres destinées aux anciens combattants, bien que liés étroitement à d'autres initiatives du ministère des Affaires des anciens combattants, ressemblent à ceux de deux organismes constitués en corporation, ceux de la Société centrale d'hypothèques et de logement et de la Société du crédit agricole. Tous les trois prêtent directement sur hypothèque à long terme ou sur contrat de vente et doivent établir des bureaux locaux à travers tout le Canada pour l'administration de leurs programmes.

Conseil d'administration des organismes-corporations

Dans le domaine qui nous occupe, les organismes du gouvernement qui sont constitués en corporations ne sont pas de type uniforme bien que, règle

générale, on ait tenté de les modeler sur des institutions comparables du monde des affaires. Des conseils d'administration (ou leur équivalent) ont été désignés dans tous les cas, mais leurs responsabilités et leur composition varient. Les directeurs, tant de la Société du crédit agricole que de la Société d'assurance des crédits à l'exportation, ont tous été recrutés au sein de la fonction publique. Des comités consultatifs composés de particuliers sont au service de ces deux organismes. Les membres du conseil de la Société centrale d'hypothèques et de logement sont recrutés en nombre égal à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique. Tous les directeurs de la Banque d'expansion industrielle, sauf un, sont en même temps directeurs de la Banque du Canada; la plupart ont été recrutés hors du service public. Ni la Banque d'expansion industrielle ni la Société centrale d'hypothèques et de logement n'ont de comité consultatif.

CHOIX DU MODE D'ORGANISATION

Ainsi, dans le passé, ce n'est pas d'après une formule uniforme qu'on a choisi le mode d'organisation des sociétés chargées de l'exécution des programmes de prêt, de garantie et d'assurance. Toutefois, le recours aux services privés par opposition aux services d'État, le choix entre une administration effectuée directement par un ministère, par un organisme de ministère, ou par un organisme constitué en corporation, de même que le choix des directeurs pour ces organismes-corporations s'inspirent le plus souvent des mêmes considérations. Vos commissaires sont donc d'avis qu'il est approprié d'énoncer certains principes.

Institutions financières privées

Dans la répartition des responsabilités administratives afférentes aux services de prêt, de garantie et d'assurance, on doit d'abord se demander si le programme peut être exécuté par une entreprise privée. Le gouvernement et le public ont intérêt à faire appel à ces entreprises pour servir la population, tout comme ils ont intérêt à avoir recours au commerce pour se procurer certains services auxiliaires. Vos commissaires énumèrent les avantages de cette ligne de conduite dans leur rapport intitulé «*Faire*» ou «*faire faire*»? Le gouvernement évite ainsi d'étendre trop loin son action et d'être détourné de ses obligations réelles et il augmente du même coup ses recettes fiscales; les institutions privées étant ainsi plus solidement établies, le public est assuré d'un meilleur service.

La plupart des programmes de prêt direct mis sur pied par le gouvernement ont exigé l'établissement de nouveaux organismes ayant des bureaux

dans tout le Canada. Souvent, des normes acceptables de service ne sont possibles que si l'organisme dispose de succursales largement disséminées. Fréquemment, les employés sont assignés à des bureaux où la somme de travail est insuffisante pour les tenir occupés. Il est rare que les dimensions de ces services, une fois qu'ils sont établis, s'adaptent automatiquement aux fluctuations de la demande. Il est extrêmement difficile de mettre un terme à leur existence quand ils ont perdu toute utilité. D'autre part, les banques à charte et autres institutions financières privées ont déjà des succursales dans tout le Canada. Souvent, elles peuvent s'engager à fournir des services supplémentaires sans avoir à augmenter sensiblement leur personnel et elles peuvent assez facilement s'adapter aux variations de la demande. En faisant appel à ces institutions, le gouvernement peut accroître leur efficacité tandis que la concurrence d'organismes d'État pourrait avoir l'effet opposé. Enfin et surtout, le recours aux institutions privées est le meilleur moyen de protéger les programmes de prêt contre les pressions politiques.

Cependant, tous les programmes ne se prêtent pas à ce mode d'exécution. De fait, il est probable que les institutions financières privées refuseraient de se charger de la plupart des programmes administrés en ce moment par des organismes du gouvernement, surtout sous leur forme actuelle. Les institutions privées ne sont pas outillées pour assurer des services de consultation aussi complets que ceux qu'offre le programme afférent à la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*, ni un service d'inspection aussi étendu que celui qu'assure la Société centrale d'hypothèques et de logement en matière de construction domiciliaire. Ces organismes offrent à l'emprunteur des services qui ne sont pas d'usage courant dans le monde des affaires. Les programmes teintés de paternalisme, où le service fourni pourrait souffrir d'une trop grande importance accordée aux considérations financières, ne conviennent pas le plus souvent aux institutions privées.

L'expérience a démontré qu'un programme qui fait appel à la fois aux institutions privées et à un organisme du gouvernement peut donner d'excellents résultats. C'est ainsi que la Société centrale d'hypothèques et de logement se charge de toutes les inspections de maisons bien que beaucoup d'hypothèques assurées soient obtenues de prêteurs particuliers. Il peut être nécessaire de recourir à diverses méthodes pour réaliser tous les objectifs du gouvernement mais il faut accorder la préférence à celles qui se conforment de plus près à la pratique commerciale courante; ces méthodes permettent de recourir dans une certaine mesure aux institutions privées tandis que les autres ne le permettent pas.

Il faut donc en conclure que le gouvernement ne doit entreprendre de fournir directement des services, dans le cas soit de nouveaux programmes soit

de modifications à des programmes déjà en marche, que s'il est nettement établi qu'il ne peut recourir efficacement aux institutions privées.

Sociétés de la Couronne

Les programmes exécutés par une direction ou une division d'un ministère relèvent directement du ministre compétent et doivent se conformer à des règlements généraux afférents au financement, au personnel et à l'administration. Les crédits sont votés annuellement par le Parlement; la comptabilité est établie sous un régime de caisse et toutes les recettes sont versées au Fonds du revenu consolidé.

Au contraire, les programmes exécutés par les organismes ayant le statut de corporations échappent dans une certaine mesure à la surveillance du ministre responsable bien que, dans la pratique, on note certaines variantes de grande importance. Les sociétés de la Couronne ne sont pas aussi rigoureusement assujetties aux réglementations détaillées du conseil du Trésor et souvent il leur est possible de recruter et de diriger leur personnel sans passer par la Commission du service civil. En matière de finance et de comptabilité, leurs méthodes ressemblent d'habitude à celles des institutions privées comparables.

Si les recommandations formulées ailleurs par vos commissaires sont appliquées, les ministères jouiront d'une plus grande latitude en matière de finance, de personnel et d'administration; le contraste frappant qui existe en ce moment entre le ministère et les organismes-corporations disparaîtra. Quoi qu'il en soit, il est probable qu'il sera toujours possible à un organisme constitué en corporation de modeler de plus près sa structure sur celle d'institutions privées comparables et d'adopter des méthodes juridiques, administratives et autres qui sont généralement connues du public.

Cependant, le plus grand degré d'indépendance, vis-à-vis du pouvoir politique, dont jouit l'organisme-corporation du fait qu'il a plus de chance d'avoir ses coudées franches qu'une division ordinaire d'un ministère ou qu'un organisme ministériel, peut avoir plus d'importance encore. Quoi qu'il en soit, l'indépendance réelle est impossible quand tous les directeurs, quels que soient leur rang ou les ministères auxquels ils sont rattachés, sont des fonctionnaires. Bien qu'il puisse sembler commode, dans des circonstances exceptionnelles, de recruter les directeurs au sein du service public, on peut se demander, en pareil cas, s'il est vraiment nécessaire d'avoir recours au mode d'organisation d'une corporation.

Même recruté hors de la fonction publique, un conseil d'administration ne peut être vraiment indépendant que s'il peut se guider sur des règles clairement définies et que si le régime financier lui permet de payer les frais d'exploitation à même les recettes ou les subventions statutaires. Le conseil

peut être effectivement maître chez lui, les directives ministérielles ne portant que sur la ligne de conduite générale, ou il peut jouer simplement le rôle de tampon entre le ministère et le personnel de l'organisme.

Vos commissaires sont d'avis que le régime de société ne peut convenir aux programmes de prêt que si son fonctionnement est modelé sur celui d'une société ordinaire, la responsabilité de l'administration retombant sur un conseil d'administration compétent qui ait à rendre compte du rendement. En pareil cas, les membres du conseil doivent être choisis avant tout pour leur jugement et leur expérience administrative et non pour représenter les régions, la clientèle ou quoi que ce soit. Les organismes constitués en corporations peuvent avoir besoin des connaissances spécialisées et de la collaboration du ministère des Finances, de la Banque du Canada ou d'autres institutions, mais toute participation extérieure aux affaires de la corporation ou aux délibérations de son conseil doit être purement consultative.

Exécution ministérielle directe

L'exécution de programmes dont on ne s'attend pas qu'ils soient rentables ou de programmes qui comportent des services qui ne sont pas habituellement offerts aux emprunteurs ne saurait être confiée à des institutions financières privées ni à des sociétés de la Couronne. Le coût des prêts libres d'intérêt ou des services fournis gratuitement doit nécessairement être imputé sur le budget d'un ministère dans les cadres de programmes gouvernementaux approuvés. Ainsi, il est normal que le programme de prêt sans intérêt aux immigrants relève d'un ministère. De même, c'est un ministère qui peut le mieux administrer le Plan d'indemnités aux pêcheurs, car les primes perçues sont inférieures aux réclamations payées et aucuns frais d'administration ne sont récupérés.

Pareillement, pour les régimes prévoyant des prêts par des institutions privées, la garantie et l'assurance doivent être administrées par le gouvernement. Le personnel nécessaire n'est pas assez nombreux pour motiver l'établissement d'organismes distincts. Sous la surveillance du ministère des Finances, ces initiatives peuvent être harmonisées avec d'autres programmes financiers et économiques. Le Plan d'assurance hypothécaire de la Société centrale d'hypothèques et de logement fait peut-être exception à cette règle générale parce qu'il est étroitement lié à d'autres activités de la Société.

Conclusions

Certaines conclusions générales sur les modes d'organisation qui conviennent aux services gouvernementaux de prêt, de garantie et d'assurance se dégagent des considérations qui précèdent.

- L'administration des programmes qui offrent des avantages à d'importants secteurs de la population devrait être confiée, en totalité ou en partie, aux banques à charte et à d'autres institutions financières privées qui peuvent faire appel à cette fin à leurs succursales. C'est un ministère—de préférence celui des Finances—qui devrait surveiller les programmes de garantie ou d'assurance contre les pertes.
- Il y aurait lieu de ne recourir aux organismes-corporations que lorsque l'exécution du programme doit être confiée à un conseil d'administration indépendant et que l'équilibre financier peut être assuré par une capitalisation appropriée et des recettes suffisantes ou des subventions statutaires.
- Il faudrait recourir aux organismes ministériels pour administrer les programmes qui exigent une organisation régionale et lorsque les avantages offerts comprennent des services spécialisés ou un mode d'assistance que les entreprises privées ne sauraient convenablement fournir. Dans ces cas, il peut être bon de faire appel à des comités consultatifs indépendants du service public.
- L'action directe d'un ministère, par une direction ou une division, convient aux programmes qui ne s'adressent qu'à une catégorie très limitée de bénéficiaires ou à ceux dont on ne s'attend pas qu'ils soient rentables.

4

FINANCEMENT DES SERVICES

PROGRAMMES MINISTÉRIELS

Règle générale, les ministères obtiennent les fonds dont ils ont besoin annuellement sous forme de crédits du Parlement qui couvrent à la fois les prêts et les frais d'administration. Les fonds sont avancés au ministère sans frais et, d'autre part, les remboursements, intérêts et autres montants perçus des bénéficiaires sont versés au Fonds du revenu consolidé.

Dans le monde des affaires, ce sont les recettes immédiates ou éventuelles qui déterminent si un service sera offert ou maintenu. Le gouvernement, cependant, offre certains services sans trop se soucier de ce qu'ils coûtent ou rapportent; il compte sur ses recettes générales pour financer les programmes ministériels. Les services jugés d'intérêt national ne seraient peut-être pas viables si le coût entier en retombait sur ceux qui en profitent. Leur sort dépend beaucoup plus de l'approbation par le Parlement des crédits nécessaires que de l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

Ainsi, les contrats de vente relevant de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* portent intérêt à $3\frac{1}{2}$ p. 100, taux inférieur à ce que les emprunts ordinaires coûtent à la Couronne; néanmoins, aucune charge d'intérêts n'est imputée sur le programme pour l'emploi des fonds publics. Pour certains programmes ministériels, la vente de rentes viagères, par le ministère du Travail par exemple, on établit les primes sans tenir compte des frais d'administration, ceux-ci étant imputés sur les crédits votés par le Parlement. Les recettes de nombreux programmes de cette catégorie ne couvrent même pas ces dépenses directes et le Parlement est souvent appelé à voter des sommes supplémentaires pour combler les déficits. Parce que la répartition

des frais entre les ministères est rarement complète, les programmes ministériels de prêt profitent habituellement d'une subvention cachée sous forme de locaux, de franchise postale, de fonds de retraite et d'avantages divers fournis gratuitement. Par conséquent, le coût réel des services financiers assurés par les ministères n'est généralement ni calculé ni connu.

PROGRAMMES DE PRÊT (ORGANISMES-CORPORATIONS)

On s'attend généralement des sociétés de la Couronne qu'elles suivent d'assez près la pratique financière habituelle d'équilibrer rentrées et sorties. Le plus souvent, les sociétés paient les services reçus des ministères ou autres organismes de l'État, et elles doivent couvrir leurs frais. Les activités secondaires non rentables, comme les recherches sur l'habitation, sont parfois financées par des crédits du Parlement. Dans les autres cas, les organismes-corporations obtiennent leurs fonds par les moyens suivants:

- Capital-actions et autres apports de capitaux votés par le Parlement.
- Prêts à intérêt de fonds publics.
- Emprunts publics.
- Frais exigés des bénéficiaires.

Pour qu'une société de la Couronne soit indépendante, il faut que son assise financière soit saine. Un organisme ne peut être vraiment libre que s'il dispose de capitaux suffisants pour assurer son fonctionnement et couvrir ses pertes courantes. Il faut évidemment un juste rapport entre le coût des services rendus et le prix exigé de la clientèle. Puisqu'une juste évaluation du rendement doit tenir compte des capitaux engagés sous quelque forme que ce soit, les frais afférents à l'utilisation de fonds publics doivent se fonder sur des principes uniformes.

Notre examen a porté sur trois grandes institutions de prêt, toutes trois des organismes-corporations: la Société centrale d'hypothèques et de logement, la Société du crédit agricole et la Banque d'expansion industrielle. Leurs régimes respectifs de financement ne se ressemblent guère.

Capital et bénéfices retenus

Au 31 décembre 1960, la Société centrale d'hypothèques et de logement avait un capital social de 25 millions de dollars, souscrit en totalité par le gouvernement; elle emprunte aussi de fortes sommes du gouvernement à divers taux d'intérêt. La Société est autorisée à conserver ses bénéfices jusqu'à concurrence de cinq millions de dollars et c'est ce qu'elle a fait; en conséquence, tous ses

bénéfices sont maintenant cédés au Receveur général du Canada mais ils ne sont pas crédités au compte de sa dette envers la Couronne. L'actif étant d'environ 1,600 millions, le rapport entre cette somme et le capital et les bénéfices retenus est de 1 à 52.

Au 31 mars 1961 la Société du crédit agricole avait un capital de 6.4 millions de dollars souscrit par le gouvernement; ses bénéfices retenus dépassaient 3.5 millions. Les prêts aux cultivateurs représentaient environ 162 millions, ce qui donne un rapport de 1 à 16. Lorsque les bénéfices retenus égaleront le capital de la Société, c'est-à-dire 8 millions, tous les bénéfices futurs devront être cédés annuellement, à moins que le gouvernement ne souscrive de nouveaux capitaux. On peut s'attendre que le rapport entre l'avoir accumulé et les prêts à recouvrer varie considérablement car la structure financière de la Société n'est pas liée au volume de ses transactions.

Au 30 septembre 1961, les prêts à percevoir de la Banque d'expansion industrielle se montaient à environ 124 millions de dollars et son capital et ses bénéfices accumulés à 44 millions, soit un rapport de 1 à 2.8. Aucun plafond n'a été fixé quant à la somme que la Banque peut retenir sur ses bénéfices et accumuler. Puisque les dividendes annuels, s'ils sont distribués, doivent se limiter à 4 p. 100 du capital versé (capital détenu entièrement par la Banque du Canada), on peut s'attendre à ce que les sommes accumulées continuent d'augmenter; ici encore cependant, elles ne varieront pas nécessairement en fonction des prêts en cours.

Les capitaux et autres apports fournis gratuitement à ces organismes-corporations représentent pour le gouvernement un élément de frais. Si cet argent était affecté à d'autres fins, les emprunts globaux du gouvernement et les intérêts qu'il paie en seraient réduits d'autant. L'expérience atteste que, règle générale, les Sociétés de la Couronne ne paient pas volontiers de dividendes même quand elles disposent de plus de fonds qu'il n'en faut pour leurs affaires courantes. Tout naturellement, les administrateurs considèrent que les fonds accumulés à même les rentrées appartiennent à la Société; ils cherchent à en conserver indéfiniment l'usage gratuit. Étant donné cependant qu'on n'exige rien des organismes-corporations en retour des capitaux qu'ils détiennent, le coût véritable de leurs programmes n'est pas connu.

La nécessité de se protéger contre des pertes éventuelles est le facteur principal qui détermine le capital et les bénéfices retenus qu'un organisme constitué en corporation devrait posséder en plus du fonds de roulement nécessaire. De toutes les sociétés examinées, aucune n'a subi de grosses pertes; leur situation semble de tout repos. Cependant, pour que ces sociétés aient leurs coudées franches, leurs administrateurs doivent être libres de fixer, d'accumuler et de retenir les réserves jugées suffisantes contre les pertes, sans

faire appel au gouvernement. Au-dessus d'un niveau raisonnable cependant, il est logique d'avoir recours au gouvernement en cas d'extrême urgence. Les réserves de capitaux et les bénéfices retenus doivent varier en fonction des prêts à recouvrer, mais aucune société de la Couronne ne devrait chercher à retenir des sommes au-delà des limites prudentes que se fixent les institutions privées de prêt. Si ces organismes devaient payer le coût du capital souscrit et des bénéfices retenus, ils auraient moins tendance à conserver de trop fortes réserves.

Emprunts

Les trois sociétés de la Couronne examinées ont des méthodes d'emprunt différentes. La Banque d'expansion industrielle n'emprunte que de sa société-mère, la Banque du Canada, tandis que les deux autres empruntent du gouvernement du Canada par l'entremise du ministre des Finances. Le ministère des Finances et la Banque du Canada exigent tous deux des taux d'intérêt compatibles avec le loyer courant de l'argent, une légère surtaxe étant ajoutée pour couvrir les frais de service. Le ministère des Finances ne calcule ses taux de prêt que deux fois l'an de sorte que les organismes savent que le taux d'emprunt est valable pour six mois. La Banque du Canada opère des rajustements tous les quinze jours de sorte que les taux exigés de la Banque d'expansion industrielle correspondent de très près au loyer courant de l'argent. En outre, la Banque tient compte davantage de la durée du prêt. Les mêmes conditions devraient s'appliquer à tous ces organismes; c'est la méthode de la Banque du Canada qui nous semble la plus appropriée.

Taux d'intérêt exigés du public

Le tableau 2 indique le taux d'intérêt exigé par les trois organismes-corporations ainsi que le loyer des prêts consentis dans les cadres de programmes administrés par des ministères du gouvernement. Les taux sont loin d'être les mêmes; on constate une absence générale d'uniformité.

Les taux d'intérêt vont de zéro à six et demi pour cent. Il peut être nécessaire au gouvernement d'offrir, par l'entremise de ses ministères, des prêts à des taux d'intérêt inférieurs aux taux courants, mais quand cette ligne de conduite est imposée à un organisme constitué en corporation cela peut compromettre son indépendance financière. En outre, il ne semble exister aucun rapport approprié entre, d'une part, les taux d'intérêt exigés sous le régime des divers programmes administrés par la Société centrale d'hypothèques et de logement et, d'autre part, la durée du prêt ou la nature du risque. Le taux de 5 p. 100 de la Société du crédit agricole ne correspond pas d'assez près au coût réel.

Tableau 2—VARIATION DU NIVEAU COURANT DES TAUX D'INTÉRÊT SUR LES PRÊTS

<i>But</i>	<i>Organisme</i>	<i>Activité</i>	<i>Taux d'intérêt</i>	<i>Fixé par</i>	<i>Durée maximum du prêt</i>
Logement	Société centrale d'hypothèques et de logement	— Prêts à long terme pour habitations.....	6½ p. 100	Décret en conseil	35 ans
		— Prêts à long terme pour habitations à coût moyen ou modique destinés aux employés de fabricants de produits primaires.....	6¼ p. 100	Décret en conseil	35 ans
		— Prêts à long terme à des sociétés à dividendes limités pour maisons de rapport à revenu moyen ou modique.....	5½ p. 100	Décret en conseil	50 ans
		— Prêts à long terme pour dortoirs d'université et pour système d'enlèvement des eaux-vannes.....	5¼ p. 100	Décret en conseil	50 ans
Cultivateurs	Société du crédit agricole	— Prêts à long terme sous forme d'hypothèques sur les fermes.....	5 p. 100	Loi	30 ans
		— Prêts pour récoltes non livrées.....	Aucun, sauf défaut de paiement	Loi	1½ an
Entreprises commerciales	Banque d'expansion industrielle	— Crédit à l'industrie, au commerce et autres entreprises commerciales comme complément de l'activité des autres prêteurs.....	6½ p. 100	Conseil d'administration	Pas de durée fixe; de 5 à 10 ans le plus souvent
		— Assistance financière, y compris subventions conditionnelles pour l'établissement d'anciens combattants à titre de cultivateurs à plein temps ou à temps partiel ou de pêcheurs commerciaux.....	3½ p. 100	Loi	20 ans
Anciens combattants	Ministère des Affaires des anciens combattants	— Prêts hypothécaires à long terme sur fermes	5 p. 100	Loi	30 ans
Immigrants	Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	— Prêts à court terme aux immigrants pour frais de passage et autres dépenses.....	Aucun	Décret en conseil	2 ans

Le droit de fixer ou de modifier les taux d'intérêt varie également suivant le programme. Le taux de la Société du crédit agricole est fixé par la loi, celui de la Société centrale d'hypothèques et de logement par décret en conseil et celui de la Banque d'expansion industrielle par le conseil d'administration qui détermine lui-même et peut modifier le taux exigé par la Banque.

En fixant les taux par la loi même, on ouvre la voie à des anomalies. Ainsi, le taux fixé par décret en conseil pour les avances consenties par le gouvernement à la Société du crédit agricole était récemment de 5 $\frac{3}{4}$ p. 100; or la loi pertinente précise que la Société ne peut exiger des emprunteurs un taux d'intérêt dépassant 5 p. 100. En l'absence d'une modification à la loi, les réserves globales de la Société et de l'organisme qui l'a précédé, la Commission du prêt agricole canadien, accumulées au cours d'un quart de siècle, peuvent être dissipées par suite de l'obligation statutaire de prêter de l'argent au-dessous du prix coûtant.

De plus, même si les taux statutaires ont été initialement fixés à un niveau approprié, il peut arriver, par suite des fluctuations du marché monétaire, qu'ils ne correspondent plus à la réalité. C'est ainsi que le taux d'intérêt de 3 $\frac{1}{2}$ p. 100 fixé pour les contrats de vente relevant de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* est resté le même pendant près de vingt ans, les importantes fluctuations du loyer de l'argent survenues pendant cette période n'ayant donné lieu à aucun rajustement. Il semble logique que la fixation ou la modification des taux d'intérêt relèvent du conseil d'administration; cependant, puisqu'il s'agit de fonds publics, ces taux devraient, de l'avis de vos commissaires, être soumis à l'approbation du gouverneur en conseil. Cette méthode couperait court aux irrégularités et aux anomalies qui permettent aux emprunteurs, qui peuvent opter entre plusieurs programmes, d'obtenir pour les mêmes fins des fonds à meilleur compte d'une institution que d'une autre.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Qu'on songe à reviser le régime de financement des Sociétés de la Couronne qui administrent des programmes de prêt afin que le coût des capitaux fournis sous une forme ou sous une autre, y compris les profits retenus, soit réparti logiquement et équitablement.
 - 2 Que les taux d'intérêt et autres conditions des avances de fonds publics aux sociétés de la Couronne soient fondés sur des principes uniformes, compte tenu de ce que coûte l'argent au gouvernement, de la durée du prêt et des autres éléments pertinents.

3. Que, pour les prêts consentis au public par des Sociétés de la Couronne, les taux d'intérêt soient établis à intervalles par le conseil de chaque société, sans restrictions statutaires, mais sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil.

PROGRAMMES DE GARANTIE ET D'ASSURANCE

Les programmes de garantie et d'assurance sont de deux catégories: ils s'adressent directement au public ou à des institutions financières privées en vue de les amener à prêter des fonds au public.

Taux exigés du public

Le coût des emprunts consentis dans les cadres de programmes soutenus par la garantie ou par l'assurance du gouvernement dépend de facteurs autres que ceux qui déterminent les taux exigés par le gouvernement pour le recouvrement de ses propres frais. Le tableau 3 indique, pour chaque programme, les deux barèmes, quand il y a lieu, et fournit d'autres renseignements pertinents.

A une exception près, les lois administrées par la Division des prêts garantis du ministère des Finances et prévoyant des avances par l'entremise des banques à charte, précisent que le taux d'intérêt ne devra pas dépasser 5 p. 100. La *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ne fixe aucun maximum statutaire et le taux courant a été établi à 5½ p. 100 par un décret en conseil. Les prêts relevant de la *Loi garantissant des emprunts pour réfection de maisons*, programme à peu près semblable à celui qu'administre la Société centrale d'hypothèques et de logement, comportent un taux maximum de 6 p. 100, également établi par un décret en conseil.

Même si l'on reconnaît que le but avoué de ces programmes gouvernementaux de prêt est d'offrir du crédit à un taux plus bas que le taux courant, ces écarts sont difficilement explicables. L'établissement d'un taux d'intérêt fixe par le Parlement, sans que soient prévus les rouages nécessaires pour le modifier, peut, par suite des fluctuations du marché de l'argent, avoir de malencontreux effets sur le succès du programme. Les institutions financières privées qui prêtent les fonds trouveront peut-être à les placer plus avantageusement ailleurs et, en conséquence, se désintéresseront de ces programmes.

On relève des anomalies de même nature dans les taux exigés de l'emprunteur pour couvrir le coût de la garantie ou de l'assurance obtenu du gouvernement dans les cadres de ces programmes. Toutes les garanties relevant de la Division des prêts garantis du ministère des Finances sont offertes

Tableau 3 — VARIATION DU NIVEAU COURANT DES INTÉRÊTS ET AUTRES FRAIS: PROGRAMMES DE GARANTIE ET D'ASSURANCE

But	Organisme	Activité	Intérêt maximum	Fixé par	Frais de garantie ou d'assurance	Fixés par	Portée de la garantie ou de l'assurance
A—PROGRAMMES DE GARANTIE							
Cultivateurs	Ministère des Finances — <i>Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles</i>	Prêts à court et moyen termes aux cultivateurs: amélioration et expansion des fermes et relèvement du niveau économique....	5 p. 100	La loi	Aucun	—	10 p. 100 de tous les prêts de chaque banque (maximum 10 ans)
Entreprises commerciales	Ministère des Finances — <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i>	Crédit aux petites entreprises pour amélioration et modernisation de l'équipement et des locaux	5½ p. 100	Décret en conseil	Aucun	—	10 p. 100 de tous les prêts de chaque banque (maximum 10 ans)
Anciens combattants	Ministère des Finances — <i>Loi sur les prêts commerciaux et professionnels aux anciens combattants</i>	Prêts à court et à moyen termes pour aider à l'établissement d'anciens combattants dans les affaires ou professions.....	5 p. 100	La loi	Aucun	—	Pour chaque banque: 25 p. 100 jusqu'à \$1,000,000, puis 15 p. 100 (maximum 10 ans)
Pêcheurs	Ministère des Finances — <i>Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche</i>	Prêts à court et à moyen termes pour aider les pêcheurs qui se livrent à des opérations de pêche primaire.....	5 p. 100	La loi	Aucun	—	Pour chaque prêteur: 15 p. 100 jusqu'à \$500,000, puis 10 p. 100 (maximum 8 ans)
Exportateurs	Société d'assurance des crédits à l'exportation	Garanties du gouvernement pour le financement à long terme de grosses exportations de biens d'équipement.....	Varie	Décret en conseil	Aucun	—	100 p. 100, sans maximum

B—PROGRAMMES D'ASSURANCE

Logement	Société centrale d'hypothèques et de logement	Prêts d'assurance hypothécaire à long terme pour habitations.....	6½ p. 100	Décret en conseil	Prime unique: 1¼ à 2½ p. 100 du prêt	La loi	Capital, intérêts et frais en totalité jusqu'au maximum autorisé
		Garantie des loyers pour maisons de rapport à revenu moyen ou modique..	Inactif— Pas de re- seignement	Décret en conseil	Prime annuelle: 1¼ à 2½ p. 100 de la garantie	La loi	Maximum: 85 p. 100 des loyers annuels déterminés par la Société. Maximum, 30 ans. La Société peut mettre fin au contrat en achetant propriété à prix fixé
		Crédit à moyen et à court termes pour amélioration de maisons déjà bâties....	6 p. 100	Décret en conseil	Prime unique: 1 p. 100 du prêt	La loi	Engagement maximum envers chaque preteur: 5 p. 100 du montant total de ses limites générales, \$25,000,000
Cultivateurs	Ministère de l'Agriculture	Aide aux cultivateurs de l'Ouest.....	—	—	1 p. 100 des céréales vendues à acheteurs approuvés	La loi	\$2 à \$4 l'acre jusqu'à \$800 par cultivateur
Pêcheurs	Ministère des Pêcheries	Plan d'indemnités: pertes de bateaux et de pièges à homard.....	—	—	Bateaux: prime annuelle, 1 p. 100 de la valeur du bateau	Décret en conseil	Bateaux: maximum pour perte totale, 60 à 70 p. 100 de la valeur du bateau; pour perte partielle, déduction de 15 à 30 p. 100
Exportateurs	Société d'assurance des crédits à l'exportation	Assurance à moyen et à court termes: financement des exportations.....	—	—	Pièges: prime saisonnière, 5¢ à 35¢ par piège	Décret en conseil	Pièges: déduction, 20 à 30 p. 100; indemnité, 90¢ à \$3.75 par piège
					Variet; moyenne, environ 1 p. 100 du risque couvert	Conseil d'administration	Assurance jusqu'à 85 p. 100 des pertes

gratuitement. Ni l'emprunteur ni le prêteur ne contribuent au coût des pertes ou aux frais d'administration assumés par le gouvernement dans les cadres de ces programmes; dans les deux cas, ces frais sont couverts par des crédits du Parlement. La Société centrale d'hypothèques et de logement assure les prêts afférents à l'amélioration des habitations moyennant une prime statutaire d'un pour cent. Cette prime n'est pas affectée au paiement des frais d'administration car ces frais sont acquittés à même les recettes générales de la Société. Les pertes sont imputées sur le compte des primes, le solde étant gardé en réserve en prévision des pertes futures.

Tous les programmes qui offrent de la protection sous forme d'assurance, soit directement au public soit aux institutions qui prêtent au public, comportent des primes ou des tarifs équivalents. Le rapport entre ces primes et les pertes réelles constatées varie énormément. Le cas de la Société centrale d'hypothèques et de logement représente un des extrêmes. Les pertes subies par le plan d'assurance afférent à l'amélioration des habitations s'établissent à moins d'un cinquième de la somme d'un pour cent perçue sous forme de primes, de sorte que l'actif accumulé jusqu'ici est égal à près de 20 p. 100 du passif global éventuel. A l'autre extrémité, les réclamations payées pour des mauvaises récoltes, sous le régime du programme d'assistance à l'agriculture des Prairies, et les compensations pour la destruction de pièges à homard, dans les cadres du Plan d'indemnités aux pêcheurs, se sont élevées à plus du double des primes perçues. La Société d'assurance des crédits à l'exportation, qui a perçu jusqu'ici des primes à peu près égales aux pertes et aux frais d'administration montre un plus juste équilibre.

Réserves en prévision des pertes

Les moyens adoptés pour se prémunir contre les pertes révèlent d'autres anomalies. Aucune réserve contre les pertes n'est prévue dans le cas des programmes administrés par les ministères; les pertes et les frais d'administration sont couverts par des crédits du Parlement. Dans les cas où des primes ont été perçues des emprunteurs dans le cadre de ces programmes, elles n'ont pas suffi à couvrir même les pertes courantes, ce qui ne laisse aucune réserve pour les pertes futures. Les programmes de garantie, comme ceux que dirige la Division des prêts garantis du ministère des Finances, ne rapportent rien; leurs pertes sont couvertes à même les crédits du Parlement.

Les deux organismes-corporations chargés de la mise en œuvre de programmes de garantie ou d'assurance conservent des réserves en prévision des pertes futures mais suivant un procédé différent. La loi autorise la Société d'assurance des crédits à l'exportation à recevoir 15 millions de dollars du ministre des Finances sous forme de capital-actions; le ministre peut en outre

verser une somme supplémentaire ne dépassant pas cinq millions dans un compte d'excédent. Puisque le ministre n'a acheté d'actions que pour une valeur de cinq millions et qu'il a versé l'excédent de capital, la Société peut lui réclamer une somme supplémentaire de dix millions. Le ministre des Finances peut aussi prêter à la Société jusqu'à cinq fois la somme de son capital souscrit mais aucun prêt n'a encore été consenti. Parce que les pertes et les frais ont été couverts jusqu'ici par les recettes courantes, la Société a pu placer une forte partie de son capital et de ses réserves dans des obligations du gouvernement; elle a ainsi conservé et accumulé des rentrées de plus de cinq millions. A la fin de 1960, son passif global au chapitre de l'assurance était de 64 millions de dollars; le rapport entre le capital souscrit et les bénéfices retenus, d'une part, et ce passif, d'autre part, était de 1 à 4.

Les deux plans d'assurance et le programme de garantie des loyers, administrés par la Société centrale d'hypothèques et de logement, ont un actif appréciable réparti entre plusieurs fonds en prévision de réclamations possibles dans chaque cas. Ainsi que l'indique le tableau 4, les rapports sont très différents pour ces programmes entre les réserves accumulées et les sommes engagées.

Tableau 4—SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT—
RÉSERVES ET PASSIF ÉVENTUEL—31 DÉCEMBRE 1961

	Fonds de réserve	Passif éventuel approximatif	Rapport
Plan d'assurance hypothécaire	\$86,768,574	\$3,640,000,000	1:42
Plan d'assurance pour l'amélioration des habitations	2,193,232	11,325,000	1:5
Garantie des loyers	3,726,563	15,333,000	1:4

Investissement des réserves

A la fin de mars 1961, la Société d'assurance des crédits à l'exportation avait en portefeuille plus de 16 millions de dollars en billets du Trésor et en obligations de l'État. Sa ligne de conduite consiste à conserver le quart environ de ses placements en valeurs à court terme, un deuxième quart en valeurs de durée moyenne et le reste en obligations à long terme. Étant donné la nature de son activité—des réclamations pouvant lui être présentées soudainement à cause de difficultés de change ou de bouleversements politiques—on peut se demander si elle agit sagement en affectant une si large part de son portefeuille à des obligations à long terme, dont le prix est sujet à de fortes fluctuations.

Les caisses d'assurance et de garantie administrées par la Société centrale d'hypothèques et de logement concentrent elles aussi leur avoir sur des obligations à long terme. Le portefeuille de la caisse la plus importante, celle de l'assurance hypothécaire, se compose pour plus des deux tiers d'obligations qui ne viendront à échéance que dans plus de quinze ans. La sagesse de cette ligne de conduite paraît plus que douteuse si l'on considère le mode de règlement des réclamations à même la caisse.

A l'heure actuelle, un prêteur, quand il acquiert le titre de propriété et le transmet à la Société, a droit de récupérer au comptant la totalité du solde hypothécaire. Sur ce point le gouvernement des États-Unis, aux termes de son plan d'assurance hypothécaire, a adopté une méthode toute différente de la nôtre. En pareil cas, il remet au prêteur une obligation de l'État en échange du titre de propriété. Le taux d'intérêt de l'obligation se fonde sur le rendement à long terme des obligations du gouvernement des États-Unis au moment où l'hypothèque a été concédée et l'échéance est reculée de trois ans par rapport à celle de l'hypothèque.

La méthode canadienne est plus profitable; elle encourage davantage le prêteur et les exigences administratives actuelles sont simples. Néanmoins, il importe de prévoir la possibilité d'avoir à tirer de la caisse de fortes sommes en espèces. Une liquidation massive du portefeuille pourrait entraîner de lourdes pertes, étant donné l'échéance à long terme des placements actuels.

Conclusions

En résumé, les taux exigés du public dans les cadres des programmes de prêt soutenus par la garantie ou l'assurance du gouvernement devraient être établis et modifiés suivant la formule élastique proposée pour les prêts offerts directement par le gouvernement. Règle générale, il est opportun de constituer des réserves car, dans l'exécution de ces programmes, il faut toujours prévoir des pertes résultant du défaut de paiement. Une fois les réserves constituées, leur niveau de même que le barème des taux à exiger des emprunteurs ne doivent être déterminés que compte tenu d'une saine estimation des pertes éventuelles.

Les risques afférents à ces programmes sont loin d'être toujours les mêmes; c'est pourquoi on ne peut s'attendre qu'il existe un rapport uniforme entre les réserves et les engagements. Il est nécessaire de réviser constamment tous les programmes afin de s'assurer que les modalités initiales de chaque plan continuent de correspondre à la réalité. La modification des programmes ou l'expérience acquise peuvent nécessiter le rajustement périodique des taux, en hausse ou en baisse, afin de conserver les réserves intactes.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que les taux à exiger des emprunteurs, sous le régime des programmes administrés par des institutions financières privées avec la garantie ou l'assurance du gouvernement, soient déterminés périodiquement par le gouverneur en conseil, sans restrictions statutaires.
 - 2 Que les taux des garanties ou de l'assurance afférents aux programmes en cours soient examinés de nouveau et que l'on songe à en établir l'échelle en fonction du coût de ces programmes pour le gouvernement, compte tenu de réserves suffisantes contre les pertes prévues.

5

DIRECTION CENTRALE ET COORDINATION

En constatant la disparité entre les lignes de conduite et les concepts dont s'inspirent les organismes et les programmes pris individuellement, on a nettement l'impression qu'une coordination centrale est nécessaire pour assurer une plus grande uniformité aux services de prêt, de garantie et d'assurance du gouvernement. La confusion qui règne en ce moment tient à l'établissement d'organismes et de programmes spéciaux au cours d'une longue période par différents gouvernements, par différents ministères et dans un contexte différent. Rien n'indique qu'on ait jamais songé à mettre au point une ligne de conduite générale à l'égard de l'organisation et du financement de ces activités.

Ce n'est pas parce qu'un modèle unique et bien découpé serait plus attrayant ni parce qu'une répartition plus uniforme des avantages entre les groupes serait souhaitable qu'il nous paraît opportun de mettre sur pied les rouages nécessaires à cette coordination. Pris en bloc, ces programmes représentent des prêts pour près de cinq milliards de fonds publics et un passif éventuel de presque trois milliards pour les garanties et l'assurance. Des sommes de cette importance représentent un élément appréciable des finances et de l'économie du pays.

Dans l'examen des programmes déjà en marche et dans l'établissement de nouveaux programmes, en particulier lorsqu'il est nécessaire de s'écarter des sentiers battus, il est important de respecter certains principes fondamentaux. Ce serait manquer d'esprit pratique que de tenter d'établir une norme uniforme applicable à tous les programmes d'assistance financière; néanmoins,

les décisions seraient facilitées par l'acceptation de critères et de principes reconnus, notamment:

- Les éléments fondamentaux dont il faut tenir compte pour déterminer si un programme peut être mis en œuvre en totalité ou en partie par le recours à des institutions privées soutenues par la garantie ou l'assurance du gouvernement.
- Les critères d'après lesquels on décidera à quel ministère ou organisme du gouvernement sera confiée la responsabilité.
- Les principes à observer pour déterminer le mode de financement des programmes.
- Les principes à observer quant au choix d'une structure financière appropriée, lorsqu'on fait appel à un organisme constitué en corporation, afin de lui assurer un degré raisonnable d'indépendance financière.
- Les facteurs à considérer en fixant et en remaniant les taux exigés des bénéficiaires.
- Le mode de préparation des états financiers pour faciliter une juste évaluation du rendement.

Il est clair que, pour donner suite à cette proposition, il faut une autorité centrale responsable de la coordination générale. A cause des sommes en jeu et puisque les programmes sont tous d'ordre financier bien qu'orientés vers des objectifs publics d'ordre général, c'est le ministre des Finances qui peut le mieux assumer le rôle de contrôleur et de coordonnateur. Le ministère des Finances a réussi au cours des années à réaliser un assez fort degré de coordination sans trop de formalités mais des mesures plus formelles semblent maintenant indiquées.

Disons d'abord que le problème serait simplifié si le ministre des Finances répondait de tous les programmes financiers qui peuvent sans inconvénient être détachés des autres ministères. C'est le cas de tous les programmes dont les services sont assurés principalement par les banques à charte; d'autres pourraient aussi être rangés dans la même catégorie bien qu'il y en ait sans doute quelques-uns pour lesquels le contrôle d'autres ministres reste souhaitable.

Nous proposons donc le recours aux méthodes suivantes:

- Que tous les nouveaux programmes d'assistance financière destinés aux particuliers et aux entreprises commerciales, et que toutes les modifications apportées à n'importe quel aspect des programmes financiers déjà en

- marche, soient examinés par le ministre des Finances avant d'être soumis à l'approbation du gouverneur en conseil.
- Que des relevés renfermant les renseignements financiers pertinents à l'égard de tous les programmes soient préparés et soumis régulièrement au ministère des Finances qui en fera le résumé pour l'information et la gouverne du ministre.
- Lorsque le ministre des Finances est d'avis que les organismes financiers disposent de plus de fonds qu'il ne leur en faut pour leurs besoins courants, il devrait recommander au gouverneur en conseil que l'excédent en soit remis au gouvernement soit à titre de remboursement d'avances soit à titre de dépôt portant intérêt.
- Lorsque le ministre des Finances estime, à la lumière de la politique fiscale générale, qu'il y a lieu de modifier certains programmes déjà en marche —qu'il s'agisse de leur ampleur ou des taux exigés des bénéficiaires—il devrait formuler des recommandations en conséquence au gouverneur en conseil.

Par ces propositions, il n'est pas question de suggérer que le ministre des Finances contrôle tous les services de prêt, de garantie et d'assurance du gouvernement; il faudrait plutôt créer un climat propice à une coordination efficace entre les aspects financiers importants de ces programmes et la politique fiscale et monétaire générale. Les autres ministres doivent conserver l'entière responsabilité à l'égard des institutions financières placées sous leur autorité. Le conseil du Trésor sera chargé d'évaluer le rendement suivant la formule proposée pour les autres organismes du gouvernement.

Nous recommandons donc: Que le ministre des Finances soit chargé en permanence de la coordination financière de tous les programmes de prêt, de garantie et d'assurance destinés à aider financièrement le public.

6

AUTRES CHANGEMENTS DANS LES RESPONSABILITÉS

LA BANQUE D'EXPANSION INDUSTRIELLE

La Banque d'expansion industrielle, constituée en corporation en 1944, est une filiale à propriété exclusive de la Banque du Canada. Le préambule à la *Loi sur la Banque d'expansion industrielle* définit ainsi ses buts:

. . . favoriser la prospérité économique du Canada en augmentant l'efficacité de l'action monétaire par l'assurance d'une disponibilité de crédit pour les entreprises industrielles dont la réussite peut être raisonnablement prévue si l'on maintient un haut niveau de revenus et d'emplois nationaux, en complétant l'activité d'autres prêteurs et en accordant à l'industrie une aide en capitaux particulièrement adaptée aux problèmes de financement des petites entreprises . . .

La Banque a été établie à une époque où l'on se souvenait encore de la disette extrême de crédit des années 30 et où les problèmes du rajustement industriel d'après-guerre se dessinaient à l'horizon. La crainte que des entreprises valables mais très risquées ne puissent se faire agréer des prêteurs ordinaires a conduit à la formation de la Banque. Celle-ci ne consent des prêts que dans les cas où «un crédit ou d'autres ressources financières ne seraient pas autrement disponibles à des termes et conditions raisonnables» et uniquement à ceux qui se livrent ou sont sur le point de se livrer à une activité ayant pour objet:

- La fabrication, la transformation ou la frigorification d'effets, de denrées et de marchandises.
- La construction, la réfection ou la réparation de navires ou de vaisseaux.
- La production ou la distribution d'électricité.

Le Parlement a élargi à trois reprises les cadres de la loi; depuis 1961, la Banque d'expansion industrielle est autorisée à accorder du crédit à «toute entreprise où est exercée une industrie, un commerce ou une autre entreprise commerciale de quelque genre que ce soit». On s'attend donc à ce que les opérations de la Banque s'étendent sensiblement. Le personnel, actuellement de 450 employés, a augmenté de 61 p. 100 entre septembre 1960 et septembre 1961, en prévision surtout d'un chiffre d'affaires plus élevé.

La loi considère encore la Banque comme une source spéciale de crédit de dernier ressort à laquelle on n'a recours que lorsqu'il est impossible d'obtenir des fonds autrement à des termes et à des conditions raisonnables; cependant, il est devenu impossible de surveiller l'application de cette disposition statutaire. L'évolution des commodités de crédit depuis la fin de la seconde guerre mondiale a entraîné une augmentation sensible du nombre des prêteurs canadiens et a modifié les conditions et la forme du financement ordinaire à moyen et à long termes. En ce moment, alors que le financement industriel est à la portée de toutes ou presque toutes les entreprises sérieuses, à un prix déterminé par le marché et proportionné aux risques, il est pour ainsi dire inévitable que la Banque d'expansion industrielle fasse concurrence aux autres prêteurs.

Filiale de la Banque du Canada, c'est vers cette institution que la Banque d'expansion industrielle se tourne pour obtenir les fonds nécessaires à ses opérations de prêt. Le ministre des Finances est l'unique actionnaire de la Banque du Canada et celle-ci doit verser chaque année son excédent au Fonds du revenu consolidé. Il s'ensuit que, en pratique sinon en théorie, les fonds de la Banque d'expansion industrielle sont des fonds publics; mais cet argent échappe doublement au contrôle du Parlement et aucun ministre de la Couronne n'est responsable de la politique de crédit de la Banque, ni encore de la façon dont elle administre ses affaires.

La direction de la politique générale de prêts, les avances de fonds aux organismes du gouvernement, le contrôle des activités d'emprunt qui engagent le crédit du Canada, aussi bien que la coordination de tous les programmes fédéraux d'assistance financière, sont des questions qui doivent relever du ministre des Finances. Mais la Banque d'expansion industrielle n'est assujétie à aucun contrôle ministériel de cette nature parce qu'elle est la filiale d'une autre institution qui, aux termes de la loi, jouit d'une indépendance exceptionnelle. Ainsi la Banque peut:

- Fixer et modifier les taux d'intérêt exigés des emprunteurs sans passer par le Parlement ou par le gouverneur en conseil.

- Emprunter des fonds de la Banque du Canada, sans passer par le gouvernement ou par le ministre des Finances, sous réserve uniquement du plafond général établi par le Parlement.
- Établir le budget de ses opérations sans qu'il soit revu par le conseil du Trésor ou par le ministre des Finances.

Pour ce qui est de l'efficacité de l'administration, nous avons lieu de croire que les décisions majeures intéressant les opérations de la Banque d'expansion industrielle sont prises à la Banque du Canada plutôt que par une équipe indépendante de directeurs. Cela tient dans une certaine mesure à ce que le gouverneur de la Banque du Canada est le directeur général des deux banques, solution d'une valeur discutable, les deux fonctions étant différentes. Les procédures actuelles s'inspirent de méthodes et de concepts qui conviennent mieux à la direction de la Banque du Canada qu'à celle de la Banque d'expansion industrielle, laquelle doit soutenir une concurrence plus active. Vos commissaires en concluent que toute solution acceptable devra comporter une plus grande indépendance pour la Banque d'expansion industrielle et la nomination d'un directeur général qui lui soit propre.

Le recours à la Banque du Canada pour financer ce service de prêt et pour servir de tampon entre le gouvernement et le public présentait des avantages certains en 1944, mais vos commissaires estiment que, dans le contexte actuel, il serait dans l'intérêt public:

- De désigner le directeur général de la Banque d'expansion industrielle par décret en conseil, sur la recommandation du conseil d'administration.
- D'obliger la Banque d'expansion industrielle à s'en tenir à la ligne de conduite générale que le ministre des Finances jugera conforme à l'intérêt public et de publier toute directive ministérielle officielle dans le rapport annuel de la Banque.

La loi précise que les directeurs de la Banque sont les personnes dont se compose le conseil d'administration de la Banque du Canada, et le sous-ministre du Commerce. Ainsi, le bureau actuel de seize directeurs comprend le gouverneur et le sous-gouverneur de la Banque du Canada, les sous-ministres des Finances et du Commerce et douze autres directeurs représentatifs des régions géographiques, ces derniers ne devant être ni fonctionnaires fédéraux ou provinciaux, ni directeurs, administrateurs ou actionnaires d'une banque à charte. Les qualités et l'expérience qu'on attend des directeurs d'une entreprise exposée aux risques et à la concurrence comme l'est la Banque d'expansion industrielle diffèrent de celles qu'on recherche chez le directeur d'une banque centrale.

Vos commissaires sont d'avis qu'il y aurait lieu de remettre à l'étude les dispositions de la *Loi sur la Banque d'expansion industrielle* qui portent sur la composition du conseil d'administration.

Nous recommandons donc: Que des mesures soient prises pour assurer une plus grande indépendance à la direction de la Banque d'expansion industrielle et pour faire relever plus logiquement l'activité de la Banque du contrôle général du ministre des Finances.

OFFICE DE L'ÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES ANCIENS COMBATTANTS

Un Directeur, responsable au ministre des Affaires des anciens combattants, administre la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*; on lui a conféré le statut de «corporation constituée d'une seule personne physique» pour lui permettre de posséder et de céder des propriétés. Néanmoins, il doit observer la plupart des règlements applicables aux ministères ordinaires du gouvernement en matière de finance, de personnel et d'administration. Pour ce qui est des prêts, ses fonctions s'apparentent à celles des autres organismes de prêt et font quelque peu double emploi avec elles. L'aide financière assurée aux anciens combattants qui se livrent à l'agriculture ressemble à l'assistance que fournit généralement la Société du crédit agricole tandis que les prêts aux anciens combattants pour la construction d'habitations sont dans une large mesure le complément des prêts consentis par la Société centrale d'hypothèques et de logement. La principale préoccupation consiste ici à éliminer tout chevauchement inutile.

Certaines mesures ont déjà été prises dans ce sens. L'Office de l'établissement agricole des anciens combattants et la Société du crédit agricole se sont entendus pour qu'un seul des deux organismes ait des représentants aux endroits où la somme de travail est légère. Ce compromis donne de bons résultats mais ne saurait durer indéfiniment. En vertu d'une autre entente, l'administration des prêts afférents à l'habitation passe à la Société centrale d'hypothèques et de logement lorsque les travaux de construction sont achevés.

Le nombre des prêts aux anciens combattants qui se livrent à plein temps à l'agriculture a baissé d'un sommet d'environ 4,500 pour l'année financière 1947-1948 à un peu plus de 300 en 1960-1961. Au cours de la même période, les prêts aux petits propriétaires ont baissé de 3,750 à 1,750. Le nombre de prêts de ces deux catégories est demeuré à peu près constant depuis cinq ans mais on prévoit l'allégement progressif des responsabilités administratives.

L'organisation actuelle est imposante et compliquée, bien qu'un ralentissement d'activité ait permis de réduire le personnel de 1,041 à 738 depuis cinq ans. On compte en ce moment, hors du bureau central, huit bureaux de district, cinq bureaux régionaux, vingt-sept bureaux de secteur et cent dix-neuf bureaux locaux dont quarante-trois sont établis dans le domicile même du représentant local. Les frais d'exploitation sont d'environ cinq millions de dollars par an.

L'administration de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* pourrait passer à la Société du crédit agricole dans les régions rurales et à la Société centrale d'hypothèques et de logement dans les zones de banlieue, même si le ministre des Affaires des anciens combattants continuait d'assumer la responsabilité des programmes dans la mesure où ils intéressent les ex-militaires. Par l'entremise d'un directeur et d'un personnel peu nombreux, le ministre pourrait, comme auparavant, faire la revue des programmes et des méthodes afin de s'assurer que l'œuvre de réadaptation est menée à bien.

Nous recommandons donc: Que l'on songe à mettre fin graduellement à l'activité de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants en chargeant la Société du crédit agricole et la Société centrale d'hypothèques et de logement de l'application de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*.

PRÊTS POUR L'AMÉLIORATION DES HABITATIONS

De tous les programmes de prêt exécutés par les banques à charte, celui de la Société centrale d'hypothèques et de logement qui a pour objet l'amélioration des habitations est le seul qui ne relève pas du ministère des Finances. Bien qu'il soit différent de tous les autres programmes placés sous la surveillance de la Société, il est lié à d'autres activités afférentes au logement. Si le ministère des Finances agissait au nom de la Société dans l'administration du programme de prêts pour l'amélioration des habitations, une coordination pourrait être maintenue entre les diverses lignes de conduite, le chevauchement administratif serait supprimé et des économies appréciables seraient possibles.

Le succès des programmes de prêt mis en œuvre par l'entremise des banques à charte dépend beaucoup de la collaboration des banques. Les méthodes administratives seraient simplifiées si, à l'avenir, on exigeait des banques qu'elles ne traitent qu'avec un seul ministère ou organisme du gouvernement. Étant donné que ces programmes de prêt sont peu coûteux

pour le gouvernement, qu'ils ont donné de bons résultats dans le passé et que les commodités des banques à charte offrent au public un service très étendu, vos commissaires sont d'avis qu'on doit en tenir compte sérieusement.

Nous recommandons donc: Que l'administration du programme de prêt pour l'amélioration des habitations passe au ministère des Finances.

7

VENTE DE RENTES

VOLUME ET COÛT

La vente de rentes viagères est une opération financière ancienne et différente de celles que nous avons examinées jusqu'ici. C'est en 1908, pour encourager l'épargne chez les petits salariés et pour assurer la sécurité de la vieillesse, que le gouvernement a entrepris la vente de ces rentes. En 1920, la campagne de vente a été intensifiée et le plafond annuel porté de \$1,200 à \$5,000 en même temps que le régime des prestations était élargi. En 1931, le maximum a été ramené à \$1,200 et y est resté depuis.

Le barème des primes a été rajusté au cours des années 30 et pour éliminer les anomalies actuarielles constatées, on a adopté de nouvelles tables de mortalité. Néanmoins, les rentes sur l'État ont représenté une aubaine pendant de longues années alors que les obligations du gouvernement rapportaient souvent moins que le taux d'intérêt de 4 p. 100 qui servait de base au calcul des primes. Jusqu'à 1948, les acheteurs de rentes à paiement différé jouissaient d'un avantage exceptionnel: ils pouvaient acheter la rente maximum autorisée par la loi en ne payant qu'une prime symbolique au moment de l'achat, le solde, calculé d'après un tarif fixé au moment du contrat initial, étant payable à leur gré n'importe quand avant l'échéance. Les rentiers vivant de plus en plus vieux, cette option, basée sur d'anciennes tables de mortalité, est très profitable à l'acheteur et très onéreuse pour le gouvernement. L'augmentation appréciable du volume des ventes et le déclin sensible survenu récemment se reflètent dans le total des primes perçues au cours de certaines années:

	<i>(Millions de dollars)</i>		<i>(Millions de dollars)</i>
1935	13.3	1955	68.6
1940	19.8	1960	56.0
1945	32.6	1961	48.5
1950	63.1		

A la fin de l'année financière 1960-1961, 433,380 contrats de rente étaient en vigueur. Des rentes d'une valeur de 45 millions par an étaient versées en vertu de 83,480 de ces contrats. La valeur actuelle des rentes en cours est de plus de 424 millions et l'accumulation des primes pour des contrats à paiement différé représente plus de 774 millions. Ainsi, le passif total, au chapitre des rentes en vigueur, est d'environ un milliard deux cents millions de dollars.

Les fonds perçus sous forme de primes sont utilisés pour les besoins courants du gouvernement. Cependant, les primes elles-mêmes et l'intérêt voté par le Parlement à titre de loyer de cet argent sont inscrits dans un compte distinct aux fins du budget et de la comptabilité et c'est sur ce compte que tous les paiements de rentes sont imputés. Ces sommes se sont déjà révélées insuffisantes pour couvrir les engagements; il a fallu voter et créditer à cette caisse une somme supplémentaire de 30.2 millions, soit pour combler l'écart entre la valeur des primes accumulées et les sommes payables à l'échéance soit pour pourvoir aux changements survenus jusqu'ici dans les tables de mortalité. On estime en ce moment qu'il faudra encore 40 millions pour couvrir le coût des options encore valables cédées à des acheteurs avant 1948.

Ce programme a été subventionné depuis ses débuts, le coût entier des frais d'administration étant couvert par des crédits du Parlement. La Division des rentes sur l'État du ministère du Travail compte plus de 170 employés. En outre, 84 représentants vendent des rentes à commission dans 49 localités canadiennes. Les frais d'administration dépassent maintenant un million et demi par an dont un peu moins du quart est absorbé par les commissions. Depuis le début, ils ont coûté plus de 25 millions de dollars. Les frais déjà payés ou à venir représentent une forte somme. Abstraction faite des frais futurs d'administration, cette somme est estimée à 95 millions pour les rentes vendues depuis la mise en œuvre du programme.

BESOINS COURANTS

La classe aisée a acheté plus de rentes viagères que les petits salariés auxquels elles étaient destinées. Le besoin initial a été modifié par la pension de vieillesse à laquelle maintenant tout le monde a droit.

Comparativement à la situation qui existait en 1908, alors que les pensions et les rentes viagères n'étaient pas facilement accessibles, ce domaine d'activité

est aujourd'hui sensiblement élargi. Il existe de nombreux moyens—régimes de pension soutenus à la fois par les employeurs et les employés, régimes d'assurance-vie et vente de rentes sous diverses formes par des institutions financières—de se prémunir contre une vieillesse indigente. Si l'on ne tient pas compte du fait que les rentes deviennent périodiquement plus attrayantes aux époques où elles sont offertes à des prix d'aubaine, on peut dire que ces contrats, à cause de certaines dispositions immuables, sont moins recherchés que les régimes concurrents. Il n'est pas exagéré de dire qu'elles ne se vendent bien que lorsque leur coût est inférieur au prix courant du marché; en conséquence, il faudra payer très cher pour combler les déficits futurs.

Les tâches essentielles du gouvernement sont nombreuses; il devrait donc éviter toute activité superflue. De plus, le programme a été très coûteux pour l'État parce que:

- Les primes fixées ne couvraient pas les frais d'administration.
- Les taux d'intérêt se sont assez généralement écartés du prix courant de l'argent, de sorte que l'acheteur profitait souvent d'un avantage réel.
- Les tables de mortalité utilisées n'ont pas été rapidement révisées pour tenir compte d'un accroissement de la longévité; les primes n'étaient donc pas assez élevées.
- L'option du paiement différé permettait à l'acheteur, à un prix dérisoire, d'obtenir du gouvernement des engagements très coûteux.

Vos commissaires concluent que ce programme n'a plus sa raison d'être et qu'il faut mettre un terme à ce drainage continu de fonds publics.

Nous recommandons donc: Que le gouvernement cesse de vendre des rentes viagères.

8

RÉGIMES DE PENSION DES FONCTIONNAIRES

RÉGIMES STATUTAIRES

Aperçu

Les régimes de pension des fonctionnaires sont de deux catégories: les régimes statutaires qui s'étendent à la plupart des employés de l'État, des militaires et des membres de la Gendarmerie, et les régimes, comparables à ceux qu'on trouve communément dans le commerce et l'industrie, établis par certaines sociétés de la Couronne pour leurs employés. La commission n'a pas étudié le régime de pension des Chemins de fer Nationaux ni celui d'Air-Canada.

De nombreux anciens fonctionnaires et ayants droit bénéficient encore de régimes actuellement désuets. Les trois régimes statutaires en vigueur en ce moment sont:

- La pension de retraite du service public, destinée aux fonctionnaires et aux employés de certains offices, commissions, sociétés de la Couronne et autres organismes, est administrée par le ministère des Finances. Au 31 mars 1961, le nombre des fonctionnaires cotisants était de 165,783 et celui des pensionnés de 34,574.
- Le régime de pension des forces armées du Canada est destiné aux militaires. Il est administré par le ministère de la Défense nationale et chacune des trois armes conserve les dossiers de son propre personnel. Au 31 décembre 1960, le nombre des militaires cotisants était de 112,242 et celui des pensionnés de 4,028.
- Le régime de pension de la Gendarmerie est administré par la Gendarmerie et destiné à ses membres. Au 31 décembre 1959, le nombre des gendarmes cotisants était de 4,014 et celui des pensionnés d'environ 130.

Voici les principales prestations versées en vertu de ces régimes:

- Dans les trois cas, la pension est fondée sur le traitement moyen de l'employé cotisant pendant les six années où ce traitement a été le plus élevé. La pension annuelle représente une fraction de 2 p. 100 de cette moyenne, multipliée par le nombre d'années de cotisation jusqu'à concurrence de trente-cinq ans.
- Pour la plupart des admissibles, la participation est obligatoire. Pour les hommes, la cotisation est de 6½ p. 100 du traitement (6 p. 100 pour les militaires) et pour les femmes, elle est de 5 p. 100, pendant un maximum de trente-cinq ans.
- La pension étant réversible, la veuve a droit à la moitié de la prestation de son mari, plus un dixième pour chaque enfant de moins de dix-huit ans jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la pension totale.
- Règle générale, dans le service public, la pension est payable à partir de l'âge de 65 ans, avec retraite pensionnée facultative à 60 ans. La pension est versée immédiatement et se fonde sur les crédits accumulés, abstraction faite de l'âge, si le fonctionnaire doit partir plus tôt pour cause d'invalidité. La retraite a lieu à un âge moins avancé dans les forces armées; l'âge varie de 45 ans pour un rang équivalant à celui de lieutenant dans l'armée, à 55 ans pour un rang équivalant à celui de lieutenant-général. Pour les militaires qui n'ont pas le rang d'officier, l'âge de la retraite n'est pas uniforme mais elle est généralement obligatoire à 50 ans.
- Une légère cotisation supplémentaire donne droit à une prestation de décès unique de \$5,000 ou du montant d'une année de traitement suivant celle des deux sommes qui est la moins élevée. Cette assurance-décès dure jusqu'à l'âge de 70 ans.

Une caractéristique du régime du service public mérite d'être notée. Une personne qui a été antérieurement au service du gouvernement ou de certains autres employeurs mentionnés dans les règlements peut, à son entrée dans la fonction publique, choisir de verser une cotisation de 13 p. 100 de son traitement initial, multipliée par le nombre d'années de service antérieur admissible, et s'assurer ainsi un crédit de pension, sous le régime du plan du service public, équivalant au crédit que cette personne aurait acquis pendant une période d'égale durée dans le service public.

Un grand nombre de ces avantages sont plus profitables, et partant plus coûteux, que ceux offerts par les employeurs particuliers. Dans leur rapport intitulé *La gestion du personnel*, vos commissaires traitent de la place qu'occupe ce plan dans la gestion du personnel de la fonction publique.

Coût

Voici ce que ces prestations coûtent au gouvernement:

- Chaque année, il verse à la caisse de pension du service public une cotisation égale aux primes courantes des fonctionnaires cotisants et un apport de 166 $\frac{2}{3}$ p. 100 des sommes versées par les membres de la Gendarmerie et des forces armées. Il est aussi appelé à contribuer à l'égard des cotisations des employés pour leur service antérieur.
- Un intérêt d'un pour cent du solde de leur avoir est crédité tous les trois mois aux comptes de pension.
- Pour le régime de pension du service public, le gouvernement couvre l'augmentation du passif qui résulte, suivant le libellé de la loi, de «toute majoration de traitement d'application générale dans le service public».
- A l'occasion, mais non pas en vertu d'un plan déterminé, d'autres sommes sont votées par le Parlement pour réduire les déficits d'évaluation actuarielle.

L'avoir de ces caisses de pension n'est pas en espèces ni en valeurs et titres, ce qui ne serait pas, du reste, à conseiller puisque le gouvernement assume l'obligation de payer ces pensions. L'État verse tous les fonds à sa caisse générale; tous les trois mois, il porte au crédit de ces comptes l'intérêt que doit rapporter l'utilisation de cet argent. Règle générale, les cotisations du gouvernement, dont le barème est indiqué ci-dessus, sont inscrites au compte des dépenses budgétaires, mais certains déficits découlant des évaluations actuarielles faites ces dernières années ont été inscrits comme charge différée à imputer sur les recettes budgétaires des années futures. Le passif accumulé, reconnu dans les comptes du gouvernement à la date du 31 mars 1961, était de plus de 2,672 millions de dollars dont 602 millions devront être imputés sur les recettes des années à venir.

A cause de plusieurs de leurs caractéristiques, ces régimes coûtent cher au gouvernement. La disposition, qui veut que la retraite se fonde sur la moyenne la plus élevée du traitement, fait retomber sur lui une forte part du coût de la pension par suite de la montée en flèche des salaires sous la poussée de l'inflation. Le privilège accordé pour les états de service passés est très onéreux pour l'État sous le régime d'un plan fondé sur la plus haute moyenne de traitement, surtout si l'on tient compte du nombre d'années de service que doit fournir le nouvel employé avant de prendre sa retraite. La retraite étant obligatoire à un âge relativement jeune dans les forces armées, le coût de la pension en est considérablement majoré.

Pendant la période de dix ans terminée le 31 mars 1960, les employés ont versé 304 millions de dollars au seul régime de pension du service public

tandis que l'apport du gouvernement a été de près de 633 millions, sans compter une somme de 279 millions créditée au compte des intérêts. En outre, il reste à imputer sur le compte des dépenses budgétaires des déficits actuariels de 275 millions. Ainsi, le coût définitif pour le gouvernement peut représenter jusqu'à trois fois la somme des cotisations des employés.

Changements nécessaires

La manière de comptabiliser la part des frais qui retombe sur le gouvernement devrait être plus précise. On peut se demander s'il est vraiment nécessaire que le gouvernement tienne compte d'avance du coût des pensions qu'il devra verser plus tard à ses employés retraités, étant donné qu'elles sont amplement garanties par son pouvoir de taxation et qu'il n'aura pas de difficulté à obtenir les fonds voulus quand viendra le moment de les payer.

Les employeurs commerciaux et industriels établissent généralement des fonds distincts de fiducie ou passent des contrats avec des compagnie d'assurance pour les obligations qu'ils assument envers leurs employés. De plus, les hommes d'affaires reconnaissent que les pensions qu'ils devront payer plus tard font partie du coût des services actuels de l'employé et sont en conséquence un élément de frais qu'il faut recouvrer à même les recettes actuelles.

Pour établir la somme de ses engagements, le gouvernement tient à jour des comptes spéciaux pour chaque régime; cependant, la comptabilité actuelle ne donne pas une juste idée du coût réel des prestations de pension. Il faudrait recourir à une méthode pratique et réaliste d'inscription, au titre de dépenses budgétaires, des déficits actuariels qui se reproduisent régulièrement lorsque le niveau des traitements dans le service public s'élève continuellement comme c'est le cas depuis dix ans. Il est nécessaire aussi que tout le monde sache ce que coûtent les pensions.

Les déficits, déterminés par des évaluations actuarielles, dépassent 602 millions de dollars. Aucune estimation n'a encore été faite de l'accroissement du passif découlant des majorations de traitement de 1961 ou des rajustements cycliques partiels opérés en 1962. En conformité de la loi, on procède en ce moment à la vérification quinquennale du régime des forces armées et de celui de la Gendarmerie; on prévoit, pour l'un et pour l'autre, d'autres importants déficits actuariels. Depuis dix ans, le passif a quintuplé dans le cas du régime du service public, et plus que décuplé dans le cas du régime des forces armées. La prévision systématique des déficits futurs afin d'en amortir les sommes sur plusieurs années serait préférable à la méthode actuelle qui consiste à verser d'un seul coup de grosses sommes pendant les années d'excédents.

Vos commissaires estiment que, pour réaliser les économies rendues possi-

bles par la manipulation de plus fortes sommes, pour assurer une gestion objective et autonome et pour prévenir les abus possibles, les trois régimes statutaires devraient relever du ministère des Finances.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que, pour les régimes statutaires de pension, il soit pourvu par la loi à l'établissement d'un programme d'amortissement systématique des déficits actuariels, présents et futurs, au moyen d'affectations budgétaires appropriées.
 - 2 Qu'on fasse une étude des prestations actuelles en fonction de leur coût, en tenant compte en particulier des dispositions qui permettent aux nouveaux employés de faire compter leur service passé hors de la fonction publique ainsi que de l'âge relativement jeune de la retraite obligatoire dans les forces armées.
 - 3 Que l'administration de tous les régimes statutaires de pension relève du ministère des Finances, le Comptable général étant chargé de la conservation des dossiers.

RÉGIMES DES ORGANISMES-CORPORATIONS

Les régimes de retraite des organismes suivants, plans qui s'apparentent de plus près à ceux du commerce et de l'industrie; ont été examinés:

Banque du Canada (y compris la Banque d'expansion industrielle)
Commission canadienne du blé
Canadian Arsenals Limited
Société Radio-Canada
Société centrale d'hypothèques et de logement
Eldorado Mining and Refining Limited (y compris ses filiales,
Eldorado Aviation Limited et *Northern Transportation Company Limited*)
Halifax Relief Commission
Commission internationale des pêcheries
Polymer Corporation Limited

La Commission internationale des pêcheries assure son passif; les autres confient la gestion de caisses distinctes à des administrateurs. Le portefeuille de ces caisses représente plus de 46 millions de dollars dont le dixième environ se compose d'actions privilégiées ou ordinaires. Ils comprennent aussi des hypothèques consenties aux termes de la loi nationale sur l'habitation ainsi que des obligations du gouvernement et de l'industrie.

La plupart des régimes offrent des prestations modelées sur le plan du service public mais ceux de la Commission canadienne du blé, de l'*Eldorado* et de la *Polymer Corporation Limited* se rapprochent davantage des régimes du secteur privé. Partout, il existe de petites variantes quant aux cotisations, à l'âge de la pension, aux droits à une retraite prématurée et à certains avantages accessoires.

Le régime de la *Canadian Arsenals* a été fusionné avec celui du service public en janvier 1962. Plusieurs autres sociétés de la Couronne, comme la Société du crédit agricole et la Société d'assurance des crédits à l'exportation, font profiter leurs employés du plan du service public en payant une cotisation correspondant à celle que verse le gouvernement pour le service public.

La nécessité de régimes distincts est une question qui nous vient naturellement à l'esprit. A l'origine, ces régimes ont été établis pour permettre aux sociétés d'offrir des avantages analogues à ceux qu'offrent les institutions privées comparables. Certaines sociétés de la Couronne à caractère commercial préfèrent les régimes distincts parce qu'ils ont la souplesse qu'exigent les négociations collectives. Règle générale, les employeurs particuliers offrent des prestations beaucoup plus généreuses depuis une dizaine d'années; la plupart des régimes distincts des organismes gouvernementaux comportent également de nouveaux avantages.

De nombreux avantages découleraient de la fusion des régimes distincts de pension avec celui du service public. Les hauts fonctionnaires des organismes constitués en corporation sont souvent désignés comme administrateurs de ces caisses et, à ce titre, ils peuvent avoir à en constituer le portefeuille, fonction pour laquelle ils ne sont pas nécessairement compétents. L'uniformité des prestations de pension qui résulterait de la fusion proposée favoriserait les mutations de personnel entre les organismes et les ministères. La comptabilité et la conservation des dossiers coûteraient moins cher car, la somme de travail étant beaucoup plus volumineuse pour le plan du service public, on pourrait avoir recours à des calculatrices électroniques. Vos commissaires estiment qu'il serait imprudent, cependant, pour les grandes sociétés d'État à caractère commercial comme les Chemins de fer Nationaux et la *Polymer* de combiner leurs plans avec celui du service public.

Nous recommandons donc: Que le plan de pension du service public soit élargi pour englober les pensions payables aux employés des sociétés de la Couronne autres que celles qui se livrent surtout à une activité commerciale et pour lesquelles des considérations afférentes aux négociations collectives entrent en ligne de compte.

RÉGIMES DE PENSION DES PILOTES

La plupart des pilotes maritimes du Canada sont groupés en organismes autonomes et indépendants établis au sein de chaque région de pilotage. Ces organismes de pilotage peuvent, sous réserve d'une confirmation de leurs règlements par décret en conseil, pourvoir à la retraite obligatoire des pilotes à l'âge de 65 ans, constituer des fonds pour venir en aide aux pilotes retraités ou infirmes ou aux personnes à leur charge et déterminer les prestations à payer et les personnes admises à participer à ces régimes. La loi prescrit que les cotisations aux caisses, à défaut d'entente mutuelle entre les pilotes et l'organisme de pilotage, seront fixées par le ministre des Transports. Le gouvernement assume donc une responsabilité.

Une caisse seulement est solvable à l'heure actuelle. Les déficits des autres, qui dépassent \$1,200,000, a-t-on calculé, découlent de prestations sans cesse plus généreuses qui n'ont pas été accompagnées d'une majoration correspondante des cotisations. Ces régimes ne s'étendent qu'à 360 pilotes; leur déficit par tête est énorme. Celui d'Halifax a cessé d'exister; d'autres connaîtront le même sort à moins qu'on fasse en sorte que leur financement repose sur des bases plus solides.

Néanmoins, vos commissaires se rendent compte qu'en réglant cette question, on n'aura résolu qu'une partie d'un problème plus vaste qui doit consister à définir dans le détail le statut futur des pilotes et les obligations du gouvernement envers eux.

Nous recommandons donc: Que les caisses de pension des pilotes soient établies sur une base financière solide ou que le gouvernement définisse plus clairement sa position en abrogeant les articles de la *Loi sur la marine marchande du Canada* qui lui attribuent certaines responsabilités.

9

SERVICES D'ACTUARIAT

Par tradition, le département des assurances, que dirige le surintendant des assurances sous l'autorité du ministre des Finances, a concentré ses efforts sur la surveillance des sociétés d'assurance, de prêt et de fiducie et sur les coopératives de crédit relevant de la compétence fédérale. Le département se préoccupe surtout de la solvabilité de ces institutions afin de protéger le public.

Le département a réuni un groupe d'actuaire afin de procéder à l'examen des compagnies placées sous son autorité; ce groupe est maintenant reconnu comme le centre de consultation actuarielle de la fonction publique. De fait, les examens, de même que les consultations sur des problèmes à propos desquels le département n'assume aucune responsabilité directe occupent une très large part de son temps. C'est aux ministères et organismes pertinents qu'il incombe de prendre l'initiative d'étudier l'aspect actuariel des programmes; souvent, ils demandent conseil après avoir assumé de nouvelles obligations plutôt qu'avant. Il n'existe pas de rouages, au sein du gouvernement, qui permettent d'exiger une enquête formelle ou un examen actuariel périodique de tous les programmes permanents dont le coût définitif est conditionné par des probabilités statistiques.

Les engagements de l'État, au chapitre des rentes, des pensions et de l'assurance, s'établissaient à près de quatre milliards de dollars le 31 mars 1961, soit une augmentation de 400 millions par rapport à l'année précédente. Bien qu'on établisse périodiquement un nouvel état de certains de ces obligations, aucune disposition statutaire ne définit les méthodes d'évaluation ni les qualités exigées des examinateurs. De fait, c'est généralement le département des assurances qui accomplit ce travail mais, cette manière peu formelle de

procéder et l'absence d'une inspection systématique de tous les programmes exigeant une enquête actuarielle constituent un véritable danger pour l'avenir. Ainsi, on aurait pu éviter au gouvernement les lourdes pertes qu'il a subies au chapitre des rentes viagères si l'on avait accordé aux conseils des actuaires toute l'importance qu'ils méritent.

La nécessité d'un examen actuariel périodique ne se limite pas aux programmes mentionnés dans le présent rapport. Le gouvernement assume des obligations de plus en plus onéreuses dans d'autres domaines, celui, par exemple, des prestations d'assurance sociale, de pension et de bien-être, où les données actuarielles doivent compter pour beaucoup.

Vos commissaires estiment qu'il y aurait lieu de définir plus clairement le rôle du département des assurances, notamment en ce qui concerne les travaux qu'il entreprend pour le compte d'autres ministères et organismes. Premièrement, les autres ministères devraient éviter d'employer des actuaires; tous les services actuariels, pour l'ensemble de la fonction publique, devraient être centralisés au département des assurances qui disposerait d'un personnel compétent d'actuaires professionnels. Deuxièmement, lorsque les probabilités statistiques peuvent influencer sur le coût futur, les changements aux programmes ne devraient être soumis pour approbation au conseil du Trésor qu'après une analyse actuarielle. Troisièmement, tous les programmes de cette nature devraient faire systématiquement l'objet d'un examen périodique. Enfin, en prévision de cas d'urgence, le ministre des Finances devrait être autorisé, sur la recommandation du premier actuaire du gouvernement, à exiger l'analyse actuarielle de tout programme dont les réserves courantes, constituées en prévision des responsabilités futures, ne sont pas, de l'avis du ministre, nettement suffisantes.

Nous recommandons donc:

- 1 Qu'on donne instruction au département des assurances de mettre sur pied un plan complet d'examen initial et périodique de tous les programmes d'où découlent des engagements dont le coût ne peut être déterminé que par l'actuariat.
- 2 Que le conseil du Trésor soit chargé d'approuver le plan et de le mettre en œuvre.
- 3 Que le ministre des Finances, conseillé par le premier actuaire du gouvernement, soit autorisé à exiger une enquête actuarielle dans tous les cas où, à son avis, les réserves courantes peuvent être insuffisantes en regard des responsabilités futures.

17 LES POSTES

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

RAPPORT **17: LES POSTES**

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

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS	313
1 INTRODUCTION	317
2 LES SERVICES ASSURÉS PAR LES POSTES	319
Les quatre catégories de courrier	320
Courrier de première classe	320
Courrier de deuxième classe	320
Courrier de troisième classe	322
Courrier de quatrième classe	322
Mandats et opérations bancaires	322
Services spéciaux	323
Recommandation	323
Distribution par exprès	323
Assurance	323
Expédition contre remboursement	324
Philatélie	324
Régime international	324
Service et frais	324
Le bureau de poste local	325
Le facteur rural	325
Le bureau avec distribution par facteur	325
Rapport entre le service et ce qu'il coûte	326
3 RÉSULTATS D'EXPLOITATION	328
4 TARIF DES SERVICES POSTAUX	331
Méthodes d'analyse	331
Résultats d'exploitation des divers services	333
Les subsides au courrier de deuxième classe	334
5 ORGANISATION ET GESTION	336

DEUXIÈME PARTIE

		<i>Page</i>	<i>Paragraphe</i>
1	LE SERVICE DES POSTES	343	1
	Levée	343	2
	Tri d'acheminement	343	3-5
	Transport	344	6
	Tri de ville	344	7-8
	Distribution par facteur	344	9
2	ORGANISATION INTERNE	346	
	Organisation actuelle	346	1
	Administration centrale	346	2-3
	Services extérieurs	347	4-6
	Défauts de l'organisation	347	7-17
	Œuvre de réorganisation	352	18-24
3	NOUVEAUX SERVICES REQUIS	353	1
	Service de la statistique	353	2-4
	Service d'étude du tarif	353	5-7
	Étude des temps	354	8-15
	Recherche opérationnelle	355	16-17
	Rapport frais/service aux guichets	355	18-19
	Prévision du volume du courrier	356	20
	Analyse marginale du rapport coût/service du tri	356	21
	Évaluation des services de transport routier au moyen de l'analyse marginale	356	22-23
4	PROBLÈMES RELATIFS AU FONCTIONNEMENT	357	
	Classement du courrier	357	1-5
	Tri d'acheminement	358	6-12
	Transport	359	13
	Transport routier	359	14-17
	Services urbains	360	18-21

REMERCIEMENTS

L'étude détaillée du ministère des Postes a été effectuée par plusieurs membres du groupe d'étude chargé de faire enquête sur certains services destinés au public.

Vos commissaires désirent remercier de leur aide les membres du groupe d'étude dont les noms suivent :

M. D. S. Craig, B.A.Sc., ingénieur professionnel, de la *Stevenson and Kellogg, Limited*, Toronto

M. Sydney I. Lyman, de la *Stevenson and Kellogg, Limited*, Toronto

M. James A. Patterson, B.Sc., de la *KCS Limited*, Toronto

M. Ernest Van Raalte, de la *Stevenson and Kellogg, Limited*, Toronto

Tout en remerciant les personnes mentionnées ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent pas cependant leur imputer les constatations et les conclusions du présent rapport; ils assument seuls l'entière responsabilité.

PREMIÈRE PARTIE

1

INTRODUCTION

Depuis la Confédération, la fonction des Postes, qui est d'assurer la livraison du courrier, a peu changé. Certains ministères participent dans une large mesure à l'évolution du programme d'action du gouvernement à mesure que le pays se développe et doivent se réorganiser en fonction des divers éléments qui influent sur l'activité de l'État. Le ministère des Postes, pour sa part, exerce une fonction presque entièrement d'exécution. Pour cette raison, il se prête plus que la plupart des ministères à l'application de techniques modernes, analogues à celles de l'industrie et destinées à améliorer le service et à accroître la productivité. Organisme d'exécution soucieux de son rendement, il est en même temps ministère et son principal obstacle est d'avoir à se comporter comme tel.

Les tâches des Postes sont nombreuses et variées: elles acheminent le courrier personnel et commercial, communiquent des renseignements, transportent des marchandises, facilitent les règlements financiers, diffusent des textes publicitaires et assurent certains autres services. Ces tâches familières, qui font partie de notre existence quotidienne, influent sur la vie sociale et commerciale de chaque localité. En remplissant leurs fonctions, les Postes assurent un vaste service d'utilité publique et, mieux encore, elles contribuent puissamment à l'unité du pays.

L'étude faite par vos commissaires révèle que la Poste a atteint une bonne mesure d'efficacité malgré les difficultés inhérentes à son mode d'organisation et aux méthodes de contrôle auquel elle est assujettie. Les changements que propose le présent rapport visent à améliorer le cadre de la gestion, à sup-

primer les formalités aussi lentes qu'inutiles qui tiennent au contrôle centralisé du gouvernement et à rendre les opérations postales susceptibles d'une évaluation fondée sur un système logique de comptes et de rapports financiers. Il est évident que ces modifications comprimeront les frais, mais les avantages que l'amélioration du service postal vaudraient à l'ensemble du pays revêtent encore plus d'importance.

2

LES SERVICES ASSURÉS PAR LES POSTES

La Poste transporte environ quatre milliards d'objets de correspondance chaque année, soit environ 225 par habitant. Elle compte plus de 11,000 bureaux de poste employant 40,000 personnes, dont 27,000 fonctionnaires à plein temps. Les cinquante-deux millions de mandats émis chaque année effectuent le virement de quelque 800 millions de dollars. Le revenu de la Poste atteint 200 millions et ses dépenses directes s'élèvent à peu près au même montant.

Les bureaux de poste varient en importance; certains sont très grands, d'autres très petits. Moins de 80 des 11,000 bureaux accaparent les quatre cinquièmes du courrier. Le revenu des bureaux s'échelonne entre onze et 46 millions de dollars par année: leur personnel varie d'une seule personne occupée quelques heures seulement à 4,000 employés à plein temps. Les grands bureaux occupent des édifices à plusieurs étages dotés d'outillage moderne: les plus petits n'occupent parfois qu'un coin dans un magasin général ou une tablette dans une ferme. Les envois quotidiens d'un grand bureau peuvent remplir un train-poste de quinze wagons, tandis qu'un petit bureau peut n'avoir à s'occuper que de quelques lettres et cartes postales.

Le service postal comprend la levée, le transport et la distribution des lettres, journaux, autres imprimés et colis pesant au plus vingt-cinq livres. Il émet des mandats et, dans certains bureaux, assure un service de caisse d'épargne. On trouvera plus loin la description de certains autres services spéciaux.

LES QUATRE CATÉGORIES DE COURRIER

La Poste classe le courrier en quatre catégories. Règle générale, la classification dépend du contenu de l'envoi, et c'est elle qui détermine la taxe à exiger et le genre de service à assurer.

Courrier de première classe

Cette classe comprend les lettres, les cartes postales et les documents entièrement ou partiellement écrits à la main ou à la machine, cachetés ou non, sauf les manuscrits, les journaux et certains documents des gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux. En outre, les paquets d'argent, (billets de banque, pièces de monnaie, lingots, poudre d'or, actions, obligations, coupons et autres titres au porteur) dont la valeur est de \$100 ou plus sont des envois de première classe. Aux termes de la loi, la levée, le transport et la distribution des lettres à l'intérieur du Canada sont réservés uniquement et exclusivement au ministère des Postes, mais les autres services assurés par la Poste peuvent être exécutés par d'autres particuliers ou organismes.

La Poste accorde un traitement préférentiel au courrier de première classe afin d'en assurer la distribution la plus rapide possible. En effet, elle s'efforce de distribuer ce courrier le lendemain de sa réception à un bureau de poste et elle y parvient avec une régularité impressionnante, sauf lorsqu'elle en est empêchée pour des raisons d'heure ou de distance. Un sondage du courrier entre Toronto, Montréal et Vancouver révèle que la Poste réussit à livrer le lendemain plus de 80 p. 100 des envois dirigés vers l'Ouest et que dans le cas des envois vers l'Est elle n'échoue que lorsque le décalage des heures joue pleinement. Dans les grandes villes, certains bureaux de poste cherchent à distribuer l'après-midi même le courrier levé dans la matinée, comme cela se fait dans certaines villes européennes. Il se peut fort bien que cela ait moins d'importance dans les villes canadiennes parce que l'usage du téléphone y est beaucoup plus répandu. En outre, la distribution, une seule fois par jour, dans les quartiers résidentiels et la répartition en équipes du personnel du tri militent contre la distribution le même jour. D'autre part, le régime canadien du «tout par avion» est unique au monde. En vertu de ce régime, tout courrier de première classe, pesant 8 onces ou moins, est transporté par les services aériens, sans frais additionnels lorsque la distribution s'en trouve accélérée. Le courrier de première classe, pesant plus de 8 onces, est transmis par avion moyennant surtaxe.

Courrier de deuxième classe

Le courrier de deuxième classe comprend les journaux et autres périodiques:

- a) imprimés et édités au Canada et expédiés par l'éditeur dans une circonscription postale approuvée par le ministre des Postes;
- b) canadiens, britanniques et étrangers expédiés par des marchands de journaux à l'adresse de leurs abonnés réguliers;
- c) expédiés par le public.

Pour être classé comme courrier de deuxième classe, l'objet doit avant tout être une publication authentique qui paraît au moins quatre fois par an. En outre, il doit consister «exclusivement ou en grande partie en nouvelles politiques ou autres, ou en articles s'y rapportant ou concernant d'autres sujets d'actualité». Dans la pratique, on interprète l'expression «exclusivement ou en grande partie» comme signifiant au moins 30 p. 100 du texte imprimé. Enfin, sauf s'il s'agit de courrier expédié par des particuliers, le destinataire doit être un abonné payant authentique.

Le Parlement a fixé divers tarifs pour les journaux et les périodiques. Dans le cas d'un quotidien tiré à 10,000 exemplaires ou plus, la taxe est de 2½c. la livre pour la partie comprenant la matière à lire et de 4c. la livre pour la partie composée de réclame. Lorsque le tirage est moindre, une taxe uniforme de 2½c. la livre est appliquée. Les hebdomadaires paient 3c. la livre (tirage dépassant 50,000 exemplaires), 2½ c. (10,000 à 50,000) et 1½c. (moins de 10,000). S'il s'agit d'un hebdomadaire publié dans un endroit d'au plus 10,000 habitants, la loi autorise l'expédition en franchise de 2,500 exemplaires dans un rayon de 40 milles du lieu de publication. Les publications mensuelles paient 1¾c. ou 1½c. la livre selon que le tirage est supérieur ou inférieur à 10,000 exemplaires; ces publications ont aussi droit à l'expédition en franchise de 2,500 exemplaires.

Un grand nombre d'envois semblent, de prime abord, être du courrier de deuxième classe, alors qu'ils ne le sont pas. Les magazines non demandés (très utilisés pour la réclame) et les magazines publiés aux États-Unis, mais remis à la poste au Canada, ne sont pas du courrier de deuxième classe. On leur applique des taxes spéciales. Du point de vue du service, la Poste donne la préférence aux périodiques dont le contenu a une valeur immédiate. Ainsi, les journaux, les publications professionnelles spéciales contenant des renseignements sur le marché, etc., sont expédiés avec à peu près la même célérité que le courrier de première classe, bien qu'ils soient habituellement acheminés à destination par voie terrestre et non par avion. Lorsque la matière est d'intérêt plus durable, notamment celle que renferment les magazines, la Poste n'accorde aucune préférence spéciale, mais elle expédie ces objets aussi rapidement qu'elle le peut, compte tenu de sa main-d'œuvre.

Courrier de troisième classe

Le courrier de troisième classe comprend les imprimés (autres que ceux de la deuxième classe), les manuscrits, les textes photocopiés et divers articles, y compris les échantillons. Le courrier de troisième classe que le public connaît le mieux comprend la réclame commerciale avec ou sans adresse, et les cartes de souhaits. Les taxes sont fixées par le ministère des Postes.

Le service postal n'accorde aucune priorité au courrier de troisième classe, le faisant passer après le courrier de première classe et après les journaux. Souvent, le courrier de troisième classe occupe la main-d'œuvre pendant les heures creuses. Ce courrier est ordinairement expédié par voie terrestre.

Courrier de quatrième classe

Il s'agit des colis postaux qui peuvent renfermer de tout (sauf les messages personnels et les objets de contrebande), jusqu'à concurrence de vingt-cinq livres. Les maisons qui expédient directement à la clientèle font un grand usage de ce service à cause de son coût relativement faible et de son implantation quasi universelle.

Sans accorder de priorité spéciale aux objets de cette catégorie, on les expédie le plus vite possible. On emploie ordinairement les voies de surface, mais un service de colis-avion est assuré moyennant surtaxe. Les colis étant assez volumineux, une proportion élevée des frais de transport par voie de surface s'y rattache.

MANDATS ET OPÉRATIONS BANCAIRES

Les opérations financières dont il est question sous la présente rubrique atteignent des proportions considérables. Les transferts d'argent effectués au moyen des 50 millions de mandats émis chaque année s'élèvent à 800 millions de dollars. Dans 1,500 bureaux de poste, le public peut ouvrir des comptes personnels d'épargne. Les soldes en dépôt portent intérêt à 2½ p. 100 par an et les retraits sont autorisés jusqu'à concurrence de \$100 par jour. Le montant total des dépôts dépasse 28 millions de dollars. La Poste a pour ligne de conduite d'assurer ce service surtout dans les endroits où les banques à charte n'ont pas de succursale. Le service date de 1868 et la loi ne comporte aucune disposition relative aux comptes inactifs. En conséquence, les 28 millions de dollars en dépôt comprennent un bon nombre de comptes inactifs qui ont augmenté du fait des intérêts. Au cours de l'année financière 1960-1961, les dépôts ont atteint \$6,200,000 environ et les retraits \$7,800,000. Le nombre des déposants est d'environ 300,000 et

le solde moyen est de \$94.20. Une des caractéristiques spéciales de ces comptes d'épargne, c'est qu'ils ne peuvent être saisis par des tiers.

SERVICES SPÉCIAUX

Toutes les succursales de la Poste assurent, dans le cadre de leur activité normale, la plupart des services supplémentaires ci-dessous.

Recommandation

On peut recommander tout le courrier des première, deuxième et troisième classes. On peut aussi expédier les boîtes de scrutin (quatrième classe) sous recommandation. La recommandation comporte la remise à l'expéditeur d'un reçu pour l'objet recommandé au moment où il est déposé à la poste, l'obtention d'une signature et l'apposition de marques spéciales chaque fois que l'objet change de main jusqu'à ce qu'il soit finalement livré au destinataire qui doit donner un reçu au bureau de poste. La recommandation n'est pas une assurance (l'indemnité maximum en cas de perte ou d'avarie varie de \$25 à \$100 selon le droit acquitté). Il s'agit plutôt d'une formalité destinée à assurer à ces objets la plus grande protection possible en cours de transmission. On a fait droit à plus de 300 réclamations en 1961 et les indemnités payées ont atteint \$4,210.

Distribution par exprès

Il s'agit d'un service de distribution rapide des lettres au Canada, aux États-Unis et dans les possessions et territoires de ce dernier pays. Le service s'étend aux colis, mais seulement à l'intérieur du Canada. Le service n'est assuré que dans les villes où il y a distribution par facteurs. Le Canada compte environ 250 de ces villes.

Le courrier portant le collant «Exprès» et suffisamment affranchi est immédiatement séparé du courant de correspondance reçu par le bureau de poste au lieu d'origine, il est trié à part et expédié par le premier service régulier de départ. Au bureau de poste du lieu de destination, le courrier est remis au facteur, placé dans la boîte aux lettres du destinataire ou livré par messenger exprès, selon le moyen qui assure la livraison la plus rapide.

Assurance

On peut assurer les colis postaux, et les objets de deuxième et de troisième classe affranchis au tarif des colis postaux. L'indemnité maximum est de \$100. A la demande de l'expéditeur, la Poste fournit une assurance gratuite jusqu'à

concurrence de \$50. On a fait droit à plus de 11,800 réclamations en 1961 et les indemnités payées ont atteint environ \$190,000.

Expédition contre remboursement

Les lettres ou colis, confiés à un «bureau de poste comptable» au Canada, peuvent s'expédier contre remboursement (maximum \$100) à n'importe quel autre endroit au Canada. Pour les colis postaux, le tarif contre remboursement comporte l'assurance jusqu'à concurrence de la valeur de l'envoi.

Philatélie

Un bureau spécial à Ottawa a vendu, ces dernières années, des timbres-poste du Canada à des philatélistes du pays et de l'étranger. Les ventes, qui augmentent d'année en année, ont atteint \$353,162 au cours de l'année financière 1961-1962. Le bureau assure certains services spéciaux: vente de «plis du premier jour» ou de timbres qui ne sont plus d'usage courant. Les opérations du bureau, établi à titre de service au public, sont très rentables car les timbres, y compris ceux de grande valeur, sont vendus à leur valeur nominale.

Régime international

Les divers services décrits plus haut, sauf les exceptions mentionnées, s'appliquent aussi bien au courrier international qu'au courrier de l'intérieur. Le Canada est membre de l'Union postale universelle qui existe depuis près de 80 ans. Celle-ci a pour but de faciliter l'acheminement régulier des correspondances internationales et les négociations entre les pays, en autres, sur la répartition des recettes. Elle sert aussi de centre d'échange des renseignements concernant les progrès techniques réalisés dans le domaine postal.

SERVICE ET FRAIS

Le service assuré par la Poste dépend presque entièrement de la densité de la population locale. Celui qui habite le grand Nord peut ne recevoir ou expédier du courrier qu'une fois l'an, lors de la visite du navire de ravitaillement. L'habitant d'une région à population clairsemée peut avoir à se rendre au bureau de poste local (souvent à plusieurs milles de distance) pour ses affaires postales. Les régions rurales à population plus dense (trois familles ou plus par mille de chemin) ont le service de facteur rural dont la fréquence dépend du volume du courrier. Les habitants des villages et des villes qui comptent moins de 2,500 adresses locales doivent cueillir leur courrier au bureau de poste de la localité. Ce n'est que lorsqu'elle compte plus de 2,500 adresses locales qu'une ville a droit à la distribution par facteur; des boîtes aux lettres

y sont installées à des endroits commodes, des bureaux auxiliaires et autres installations y sont établis. Exception faite des régions peu peuplées où le service se règle sur les conditions locales, il y a trois genres principaux de service postal: bureau de poste local, facteur rural et distribution par facteur.

Le bureau de poste local

Les bureaux de ce genre, situés à une croisée de chemins, dans les hameaux, les villages et les petites villes, assurent le service essentiel. Règle générale, ces bureaux ont tous les services, sauf la caisse d'épargne. En outre, ils peuvent servir des centres d'une ou de plusieurs routes rurales. Ils se caractérisent principalement par le fait que l'usager doit aller au bureau pour toutes ses affaires postales, qu'il s'agisse de mettre une lettre à la poste ou de chercher son courrier.

Le facteur rural

Sous plusieurs rapports, les 5,600 facteurs ruraux qui servent plus de 600,000 foyers représentent ce qu'il y a de mieux en fait de service postal. Le facteur rural est le seul agent qui se rende chez le client, muni de tous les moyens requis pour exécuter toutes les opérations ou assurer tous les services qu'offre son bureau central. En plus de distribuer le courrier, il en fait la levée, il vend des timbres et des mandats, il recommande les lettres et il accepte les colis postaux. Le plus souvent, il dépose le courrier dans la boîte aux lettres, bien familière, installée en bordure de route; cependant, on a tendance dans les banlieues à installer des «boîtes groupées» qui, comme leur nom l'indique, sont des boîtes groupées sur un même pied. Dans les banlieues, les boîtes groupées sont souvent le précurseur de la distribution par facteur.

Le bureau avec distribution par facteur

C'est dans ce genre de bureau que le service postal est le plus varié. Il existe dans les régions où le nombre des adresses locales ou points de remise excède 2,500, soit le minimum requis pour permettre l'utilisation rentable d'une équipe de facteurs. Dans les régions desservies par ce genre de bureau, l'expéditeur trouve des boîtes aux lettres à quelques minutes de marche. Le courrier est distribué une fois par jour dans les quartiers résidentiels et deux fois ou plus par jour aux maisons d'affaires, selon le volume du courrier et la coutume établie. Les livraisons sont fort réduites le samedi et ne se font pas le dimanche et les jours fériés.

Pour aller à la poste, on peut se rendre au bureau principal, aux guichets d'un bureau auxiliaire situé dans le voisinage ou aux guichets d'un poste de facteurs. Bref, la Poste s'efforce vraiment d'assurer un service aussi commode

que possible, compte tenu des frais et des besoins. Il existe aussi des distributeurs automatiques de timbres-poste, auxquels le public a accès jour et nuit.

Il est de tradition à la Poste de ne pas imposer de contraintes au public. Cela se voit aux efforts que déploient les employés des postes pour distribuer le courrier malgré l'illisibilité ou l'insuffisance de l'adresse, les heures de mise à la poste, et ainsi de suite. En fait, les employés des postes réussissent à distribuer sans grand retard une forte proportion du courrier qui ne porte pas le numéro de zone ni même le nom de la rue. La plupart des bureaux importants ont une section qui est chargée de trouver, à l'aide des annuaires des villes ou par d'autres moyens, les adresses exactes. Une portion infime du courrier aboutit au bureau des rebus.

Rapport entre le service et ce qu'il coûte

Trois facteurs influent sur le service du courrier: le temps, la sécurité et le coût. Le service est meilleur s'il est rapide, plus sûr et moins coûteux. Pour assurer un service optimum, il faut savoir doser ces trois éléments.

La rapidité n'a pas la même importance pour tous les usagers. Dans le monde des affaires, il est d'intérêt primordial que les communications écrites soient distribuées rapidement. De même, l'habitant d'une petite localité et l'éditeur sont intéressés à obtenir la livraison rapide de leur journal. La maison qui vend par correspondance et ses clients sont intéressés à la livraison rapide des colis. Ce qu'il y a de commun dans ces exemples, c'est que l'expéditeur et le destinataire tiennent à la rapidité du service. Une seule catégorie d'envois fait exception: la réclame faite directement par la poste. Bien que l'expéditeur en souhaite l'acheminement rapide, le destinataire éventuel ne partage pas ce sentiment, et les envois de cette nature bénéficient d'une priorité moindre.

Qu'une plus grande rapidité se traduise par des frais plus élevés est presque un axiome. La rapidité du service postal exige qu'un personnel suffisant soit sur place dès que le courrier est reçu. Même s'il est possible de prévoir assez bien le volume des envois selon l'heure, l'exactitude parfaite est impossible. Par conséquent, pour assurer la plus grande rapidité au traitement du courrier, il faut employer un certain surcroît de personnel, ce qui augmente les frais. Pour assurer un transport plus rapide entre les bureaux de poste, il faut choisir le meilleur moyen de transport; dans le cas du transport terrestre, cela peut signifier l'emploi de messagers spéciaux. Règle générale, on obtient une plus grande rapidité par transport aérien. De ce qui précède, il est possible de tirer certaines conclusions au sujet du rapport qui doit logiquement exister entre la rapidité et les frais.

A l'intérieur du bureau de poste, le meilleur rendement sera atteint si le

personnel se limite à l'effectif nécessaire pour traiter le volume prévu. Cependant, si le volume dépasse les prévisions, il y aura certains retards. Dès qu'un retard est inévitable, c'est le courrier avec le moins de priorité qui doit le subir. De ces considérations découle le principe suivant: il faut traiter tout le courrier au fur et à mesure, mais lorsqu'il s'agit d'imprimés de troisième classe, la rapidité du traitement doit dépendre du personnel disponible. Pour ce qui est du transport, on obtient le meilleur rapport entre les frais et la rapidité en utilisant les services de surface des divers voituriers publics. Ils sont assez fréquents et rapides pour assurer un service acceptable. Il ne faut avoir recours au transport aérien, pour accélérer le service, que lorsque la hausse du coût unitaire est très faible. Le régime du «tout par avion» pour du courrier de première classe se fonde sur ces considérations de frais.

Un autre aspect du service est la sécurité, la protection contre la perte ou le vol. Il y a sécurité quand l'expéditeur peut mettre son courrier à la poste avec une grande certitude qu'il sera livré à l'adresse indiquée. La tradition veut que le courrier de Sa Majesté soit inviolable et le ministère des Postes exerce une surveillance indéfectible afin d'écarter les déprédateurs. On peut obtenir une certaine sécurité supplémentaire, moyennant surtaxe, en choisissant le mode de transport.

La Poste offre donc un service de base, qui assure une rapidité et une sécurité suffisantes au minimum de frais. L'utilisateur peut obtenir un service plus rapide et plus sûr en payant un supplément. Enfin, il y a la question du prix demandé à l'utilisateur. La taxe doit-elle se fonder sur le prix de revient ou se régler sur la valeur du service pour l'utilisateur? Le second principe viole le concept fondamental de service. Il faut donc que les taxes s'établissent à un niveau permettant le recouvrement du total des frais pour chaque catégorie de service.

Le tableau ci-dessous des dépenses de 1960-1961 et de leur écart par rapport à celles de l'année précédente donne une idée de l'ampleur et de la tendance de certains frais d'exploitation.

Distribution urbaine des colis postaux	\$ 5,010,000	hausse de	\$670,000
Levée urbaine des lettres	2,475,000	hausse de	260,000
Services des facteurs ruraux	9,835,000	hausse de	280,000
Services routiers	4,445,000	hausse de	800,000
Versements aux chemins de fer	16,080,000	baisse de	555,000
Versements aux transporteurs maritimes	2,780,000	baisse de	8,000
Versements aux transporteurs aériens	13,755,000	hausse de	480,000

3

RÉSULTATS D'EXPLOITATION

La Poste a toujours eu pour but de vivre selon ses moyens et de boucler son budget. Elle y a réussi de façon remarquable. Les résultats de son activité de 1947 à 1961, d'après la comptabilité en usage au gouvernement, sont indiqués au tableau 1 qui fournit aussi une statistique du trafic postal et du personnel. Au cours de cette période, le ministère a enregistré dix fois un modeste excédent et cinq fois un déficit, l'excédent maximum étant de 6.6 p. 100 des recettes et le déficit maximum de 2.2 p. 100. Pour l'ensemble des 15 ans, l'excédent net a été de 53 millions de dollars sur un chiffre d'affaires brut de 2,097 millions.

Comme dans tous les ministères, les chiffres relatifs à l'exploitation sont incomplets et peuvent induire en erreur à cause de l'omission d'un certain nombre de frais qu'acquittent les organismes de service commun et qui ne sont pas imputés à l'usager. Les chiffres du ministère des Postes sont très incomplets, du fait que non seulement certains frais imposants en sont omis mais parce que certains services rendus à d'autres ministères, surtout le transport du courrier, ne lui rapportent aucune recette. Les principales dépenses omises des comptes des Postes sont le coût des locaux (les 8,800,000 pieds carrés de superficie fournis par le ministère des Travaux publics valent environ 25 millions de dollars par an) et les frais de la pension de retraite des employés (15 millions par an imputés sur le compte du ministère des Finances). Les recettes les plus importantes qui ne figurent pas dans les comptes sont la valeur du service postal gratuit (quelque 6 millions) et l'intérêt sur les fonds provenant de la vente des mandats de poste et des opérations de la caisse d'épargne (près de 2 millions affectés aux fonds généraux du gouvernement).

Tableau 1—RECETTES, DÉPENSES, TRAFIC ET PERSONNEL DE 1947 à 1961 (bilans au 31 mars de chaque année)

Année	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit (—)	Trafic	Nombre de bureaux de poste	Nombre d'em- ployés
	(milliers de dollars)			(millions d'articles)		(fonction- naires)
1947	86,409	77,636	8,773	2,068	12,033	16,212
1948	91,626	81,799	9,827	2,425	11,982	18,289
1949	95,972	92,996	2,976	2,691	11,930	19,439
1950	101,294	99,405	1,889	2,778	12,415	20,275
1951	105,545	106,872	1,327—	3,013	12,390	20,245
1952	122,279	115,630	6,649	2,897	12,305	20,629
1953	129,388	122,917	6,471	2,985	12,259	21,071
1954	129,889	132,364	2,475—	*	12,202	22,375
1955	151,717	144,013	7,704	*	12,138	23,941
1956	158,568	148,293	10,275	3,306	11,996	24,491
1957	167,880	162,049	5,831	3,485	11,879	25,453
1958	177,493	177,893	400—	3,723	11,768	25,919
1959	183,381	183,554	173—	3,802	11,634	26,735
1960	193,660	191,823	1,837	3,983	11,497	27,621
1961	202,004	206,730	4,726—	4,122	11,416	29,930
	<u>2,097,105</u>	<u>2,043,974</u>	<u>53,131</u>			

* Le ministère ne possède pas de données sûres.

A titre d'exemple, il faudrait modifier les chiffres de l'année financière 1958-1959 (les derniers publiés) de la façon suivante:

(En milliers de dollars)	
Déficit net indiqué au tableau 1	173
Plus: Dépenses omises	
Loyer rentable des locaux occupés	23,300
Caisse de pension des employés des Postes—part de l'État	15,400
	<u>38,873</u>
Moins: Recettes omises	
Valeur du service postal fourni gratuitement à d'autres ministères ou organismes	5,700
Intérêt sur l'encaisse—Encaisse moyenne provenant de la vente des mandats de poste	1,300
Intérêt sur les dépôts à la caisse d'épargne	430
	<u>7,430</u>
Déficit net réel	<u><u>31,443</u></u>

Ces rectifications indiquent que les opérations postales seraient beaucoup moins profitables que ne le font croire les chiffres du tableau 1. On trouvera plus loin une analyse des frais et du revenu des différents services de la Poste. Il faut tenir compte des résultats de cette analyse pour bien déterminer jusqu'à quel point les Postes ont réussi à couvrir leurs frais.

Dans d'autres rapports, vos commissaires recommandent que les ministères et organismes supportent chacun tous leurs frais et que les ministères qui fournissent un service commun se fassent rembourser leurs frais par les usagers. Cela aura pour effet de faire entrer dans les comptes du ministère des Postes les principales dépenses omises. De même, la Poste fera payer aux ministères et organismes les services qu'elle leur assure et ses recettes augmenteront d'autant.

La question de l'intérêt demande une explication. L'exploitation normale du régime des mandats de poste se traduit par une encaisse permanente d'environ \$32,500,000 et les opérations de la caisse d'épargne produisent un dépôt moyen de \$28,500,000. Un intérêt de 2½ p. 100 par an est versé sur les dépôts d'épargne, mais aucune charge d'intérêt ne grève l'emploi continu de l'encaisse provenant de la vente des mandats de poste. Comme toutes les recettes de la Poste, ces fonds, sauf quelques soldes de caisse, sont versés au Fonds du revenu consolidé, où ils servent les besoins généraux du gouvernement. Si l'on conçoit la Poste comme une exploitation autonome, elle doit faire apparaître dans ses comptes toutes les dépenses et recettes. En conséquence, il faudrait porter à son crédit l'intérêt sur les fonds qu'elle met à la disposition du gouvernement, ce qui augmenterait ses recettes de quelque \$1,750,000 par an.

Nous recommandons donc: Que l'on fasse figurer dans les comptes du ministère des Postes la valeur des services qu'il reçoit des autres ministères et organismes, ainsi que la valeur des services fournis à ceux-ci par la Poste.

4

TARIF DES SERVICES POSTAUX

On a vu, au chapitre précédent, que les résultats d'exploitation de la Poste, établis à l'aide des méthodes comptables actuelles, indiquent que celle-ci a fait un peu plus que ses frais au cours des quinze dernières années. L'examen détaillé des frais et des recettes par service démontre, cependant, que cela tient uniquement à ce que l'excédent provenant du trafic de la première classe absorbe le déficit important des autres classes.

MÉTHODES D'ANALYSE

La détermination des frais et des recettes selon la classe du trafic postal présente beaucoup de difficultés. Le mélange du courrier des différentes classes, la manutention et le transport en commun de toutes les classes de courrier et d'autres complications en sont la cause. Le problème est commun à toutes les administrations postales, qui au cours des années, ont dû élaborer certaines méthodes que l'on retrouve un peu partout aujourd'hui. Le moyen habituel est de faire un sondage périodique du courrier et d'analyser les frais et les recettes, à la lumière des résultats obtenus. Le ministère des Postes fait une étude très fouillée de deux périodes d'une semaine tous les trois ans, et il y a tout lieu de croire que les échantillons sont représentatifs de l'ensemble.

Il est pourtant un domaine où les méthodes statistiques employées fournissent un résultat légèrement erroné. L'analyse des frais et recettes du trafic international de deuxième classe s'appuie sur la théorie dite de «l'équilibre»

Tableau 2—MINISTÈRE DES POSTES—RELEVÉ DES RECETTES ET DES DÉPENSES—ANNÉE FINANCIÈRE
TERMINÉE LE 31 MARS 1959 (Fondé sur les données du sondage de 1958)

<i>Classe de courrier ou service</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédent</i>	<i>Déficit</i>
	\$	\$	\$	\$
Première classe (lettres)—Ordinaires	100,786,129	65,282,336	35,503,793	
Par avion—régime intérieur	683,851	534,674	149,177	
Par avion—régime international	7,700,310	8,268,322		568,012
Deuxième classe (journaux et périodiques)				
Occasionnels	862,019	2,318,957		1,456,933
Éditeurs	6,189,125	27,879,069		21,689,944
Troisième classe (imprimés)				
Circulaires sans adresse	4,594,709	4,554,819	39,890	
Circulaires adressées individuellement	17,931,015	16,424,355	1,506,660	
Autres imprimés	3,338,754	4,447,186		1,108,432
Quatrième classe (colis postaux)				
Régime intérieur	20,860,194	21,611,473		751,279
Régime international	4,675,035	5,393,842		718,807
Avion—Régime intérieur	289,695	526,194		236,499
—Régime international	328,108	436,204		108,096
Franchise postale		4,620,958		4,620,958
Services				
Courrier recommandé	3,188,319	7,418,425		4,230,106
Distribution par exprès	329,386	760,640		431,272
Service C.R.	779,705	1,852,728		1,073,022
Assurance des colis	36,037	655,165		619,128
Services financiers				
Mandats—Encochés	3,448,117	3,917,857		469,740
A coupure fixe	3,944,044	5,024,842		1,080,798
Caisse d'épargne		318,753		318,753
Agences				
Commission d'assurance-chômage	743,981	869,537		125,556
Rentes sur l'État	71,853	63,274	8,579	
Autres				
Service de philatélie	388,238	107,010	281,228	
Location de cases à serrure	1,798,092	59,531	1,738,561	
Boîtes à lettres rurales	73,736	67,189	6,547	
Divers	340,074	140,311	199,763	
	183,380,508	183,553,651	39,434,198	39,607,341
DÉFICIT TOTAL NET				173,143

qui veut que pour chaque article expédié à destination du Canada corresponde un article équivalent expédié à destination de l'étranger. Or, la théorie ne vaut pas pour les périodiques qui viennent des États-Unis en plus grand nombre qu'ils ne sortent du Canada. Le déficit total imputable au courrier

de deuxième classe comprend donc la manutention d'un volume appréciable de courrier à laquelle ne correspond aucune recette. La situation paraît suffisamment sérieuse pour commander une mise au point des sondages. Sauf cette exception, l'exactitude du sondage est excellente; en termes de statistique, la limite de confiance est bien supérieure à 96 p. 100. Cependant, il est de la plus haute importance que les périodes de sondage choisies représentent bien le tout. Si l'on ajoutait aux sondages actuels une série de petits sondages au hasard, les données concernant les frais seraient plus sûres et l'on décèlerait plus tôt les changements d'allure des courbes.

Tableau 3—SOMMAIRE DES RÉSULTATS D'EXPLOITATION PAR CLASSES DE COURRIER ET PAR SERVICES, 1958-1959

Groupes ou classes	D'après les comptes des Postes		Compte tenu des recettes et dépenses omises	
	Excédent	Déficit	Excédent	Déficit
	(en milliers de dollars)			
Courrier				
Première classe	35,085		19,460	
Deuxième classe		23,147		29,504
Troisième classe	439			4,922
Franchise postale		1,815		7,716
Franchise postale		4,621	106	
Services (recommandation, distribution par exprès, C.R. et assurance)		6,353		8,608
Finances				
Mandats		1,550		2,137
Caisse d'épargne		319	44	
Agence		118		313
Autres (philatélie, location de boîtes, etc.)	2,226		2,147	
DÉFICIT TOTAL NET		173,143		31,443,143

NOTA: Depuis l'année 1958-1959, les Postes, en vertu d'une nouvelle convention postale canado-américaine entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1961, ont majoré les taxes des colis postaux et révisé le Tarif international de façon assez complète. Il est trop tôt pour pouvoir déterminer les résultats financiers de cette initiative.

RÉSULTATS D'EXPLOITATION DES DIVERS SERVICES

Se fondant sur les résultats des sondages, le ministère des Postes fait une répartition complète des frais et des recettes entre les classes de courrier et les autres services. Le tableau 2 présente cette répartition pour l'année financière 1958-1959, fondée sur les sondages effectués l'année précédente. Les résultats d'exploitation, par services et classes, sont comparés au tableau 3

avec les excédents et les déficits que l'on relève en tenant compte des recettes (franchise postale et intérêts) et des dépenses (locaux et régime de retraite des employés) omises dans la comptabilité actuelle.

Le fait le plus important qui se dégage du tableau précédent est que le courrier de première classe rapporte un bénéfice suffisant pour soutenir tous les autres services et assurer l'équilibre des frais et des recettes. Cependant, lorsque les chiffres sont corrigés, le déficit réel de plus de 31 millions est à peu près égal à celui du courrier de deuxième classe tandis que les autres classes et services réunis font à peu près leurs frais.

C'est le Parlement qui fixe le tarif des première et deuxième classes (lettres, journaux et périodiques). Les autres taxes sont laissées à la discrétion du ministre des Postes.

LES SUBSIDES AU COURRIER DE DEUXIÈME CLASSE

Le nouvel état des dépenses et recettes, résumé au tableau 3, montre que, pour l'année 1958-1959, les recettes du courrier de deuxième classe ont atteint \$7,100,000 tandis que les frais étaient de \$36,500,000. Le déficit de \$29,500,000 équivaut donc à plus de quatre fois le revenu. Autrement dit, le ministère des Postes, grâce aux tarifs imposés par le Parlement, recouvre moins de 20 p. 100 des frais engagés pour la manutention du courrier de deuxième classe. Le courrier de première classe, en raison de son volume, rapporte un excédent semblable en chiffres absolus, mais la marge de bénéfice équivaut au plus à 22 p. 100 des frais. D'ailleurs, si l'on tient compte du déficit des services accessoires, tels que la recommandation et la distribution par exprès, services qui se rattachent particulièrement au courrier de première classe, la rentabilité diminue de beaucoup.

La pratique, au Canada, de distribuer les journaux et périodiques pour une simple fraction du coût n'est pas exceptionnelle; elle caractérise la plupart des régimes postaux importants. Elle remonte au début du siècle dernier lorsque le niveau général de l'instruction s'est amélioré au point de fournir au public les moyens d'information des masses. Parce qu'on voulait être renseigné sur l'actualité et que les journaux et les magazines étaient les seuls organes en mesure d'atteindre une grande partie du public, les gouvernements ont décidé d'en subventionner la distribution.

Aujourd'hui, la situation n'est plus du tout la même. Il existe d'autres moyens d'informer les masses et l'annonce qui paie les frais de publication a beaucoup modifié l'économie de la presse. Les publications ont augmenté considérablement en volume depuis un siècle—le journal de quatre pages du siècle dernier en compte plus de cent aujourd'hui—et les frais de la

Poste se sont nécessairement fort accrus. Aujourd'hui c'est l'annonceur qui répond pour 40 à 70 p. 100 (90 p. 100 dans un cas particulier) du contenu des publications et qui bénéficie donc de la subvention accordée au courrier de deuxième classe. Par contre, lorsqu'il utilise le service de troisième classe pour de la réclame directe, il paie tous les frais.

Il s'agit ici d'un aspect de la politique du gouvernement sur lequel vos commissaires n'ont pas à se prononcer. Cependant, si la Poste doit être rentable et être jugée en fonction de ses résultats financiers, il semble regrettable qu'elle ait à subventionner elle-même le courrier de deuxième classe. Vos commissaires en concluent que, si le Parlement tient à ce que les trois quarts des frais de distribution des journaux et des périodiques soient puisés à même les deniers publics, il faudrait accorder à la Poste une subvention spéciale pour combler les déficits.

Nous recommandons donc: Que le Parlement accorde au ministère des Postes une subvention annuelle suffisante pour couvrir les frais engagés par le ministère pour la manutention du courrier de deuxième classe, après déduction des recettes fournies par la taxe imposée par le Parlement.

5

ORGANISATION ET GESTION

Vos commissaires ont constaté que les Postes, tout comme les autres ministères et organismes assujettis au contrôle central actuel, sont embarrassées par l'intrusion des organismes de contrôle dans leur gestion quotidienne. Les recommandations que renferment les rapports intitulés *La gestion financière* et *La gestion du personnel* visent à améliorer la situation. Dans le présent rapport et ailleurs, nous proposons que les ministères usagers payent leur part des services fournis en commun. Ainsi, chaque ministère serait comptable de ses recettes et des dépenses qui s'y rattachent. Dans de telles conditions, et si l'on octroie à la Poste un subside pour son courrier de deuxième classe, le ministère serait en mesure de gérer son exploitation de façon à recouvrer ses frais.

Afin de faciliter la bonne gestion de cette importante entreprise et pour des normes qui permettront d'en évaluer le rendement, vos commissaires estiment que certaines mesures s'imposent. La Poste étant essentiellement une fonction d'exécution, il faudrait employer des méthodes financières mieux adaptées à ses besoins que celles que suivent ordinairement les ministères. Dans le rapport intitulé *La gestion financière*, il est suggéré que les ministères tiennent une comptabilité d'exercice propre à répondre à leurs besoins particuliers en matière de gestion. Cette recommandation s'applique parfaitement au ministère des Postes.

Les Postes, qui se distinguent des autres ministères en ce qu'elles cherchent à recouvrer leurs frais par leurs opérations, peuvent s'organiser sur une base semi-autonome et financièrement indépendante. On a parfois proposé

d'incorporer les Postes en société de la Couronne. C'est une proposition qui n'est pas sans logique, mais vos commissaires ne croient pas que ce soit l'unique ni même la bonne solution. A cause de l'universalité du service postal et de l'intérêt public traditionnel, il ne serait pas bon d'enlever aux Postes leur caractère de ministère. Cependant, tout en demeurant un ministère, les Postes pourraient fort bien fonctionner à peu près de la même manière et sur la même base financière qu'une entreprise d'utilité publique du secteur privé. Ainsi en est-il des Postes au Royaume-Uni.

Les principaux changements à opérer sont d'ordre financier. A l'heure actuelle, les recettes sont toutes remises au Receveur général et les dépenses sont payées sur les crédits votés par le Parlement. De cette façon, l'argent que le public confie aux Postes par le truchement des mandats et des opérations bancaires et presque tout le revenu des Postes passent par le Fonds du revenu consolidé. Les prévisions dont le Parlement est saisi portent actuellement sur environ 200 millions de dollars destinés à couvrir les dépenses du ministère. Il vaudrait mieux payer les dépenses au moyen des recettes et ne demander au Parlement que de combler les déficits. Cela faciliterait la comptabilité et la présentation des états financiers, permettrait un contrôle plus étroit de la gestion et refléterait mieux l'indépendance du ministère pour ce qui est de son exploitation. Il suffirait de doter une caisse renouvelable de fonds suffisants pour assurer le roulement de l'exploitation, qui aurait à supporter la charge que représentent les intérêts sur ces fonds.

Une deuxième mesure qui s'impose est de comptabiliser l'actif immobilisé par le ministère sous forme d'immeubles et de matériel et d'en amortir systématiquement le coût dans les frais d'exploitation. Il faudra pour cela déterminer la valeur actuelle de l'actif, les acquisitions ayant été passées par les comptes au moment de leur acquisition. Les Postes se reconnaîtront redevables envers le gouvernement du montant fixé sur lequel elles paieront intérêt. C'est l'unique manière de procéder pour le matériel, mais on pourrait continuer de faire figurer les immeubles et les locaux dans les livres du ministère des Travaux publics. Il conviendrait alors de fixer un loyer qui tiendrait compte de tous les frais courants d'entretien des immeubles, ainsi que de leur amortissement et de l'intérêt sur le capital engagé.

L'exploitation postale supporterait ainsi la totalité de ses charges et l'administration pourrait établir un juste équilibre entre les recettes et les dépenses. Les Postes présenteraient un état périodique de leur situation qui rendrait compte de tous les aspects de leurs relations financières avec le gouvernement. Cet état ressemblerait de près au bilan d'une entreprise privée.

Sous le nouveau régime, l'examen annuel des opérations des Postes fait par le conseil du Trésor et le Cabinet, porterait toujours sur les mêmes

questions mais présentées de façon différente. Au lieu d'établir ses prévisions budgétaires d'après ses dépenses éventuelles, le ministère des Postes soumettrait au conseil du Trésor son budget d'exploitation, recettes et dépenses comprises, qui serait assujéti au même examen que le programme des autres ministères. Afin d'assujétir les opérations des Postes à l'étude annuelle du Parlement, les prévisions budgétaires renfermeraient un crédit symbolique qui permettrait aux députés de poser leurs questions. En outre, toute augmentation de la caisse renouvelable et tout crédit requis pour combler un déficit exigeraient l'approbation expresse du Parlement.

La création d'une exploitation indépendante, comme celle que nous proposons, soulève la question des rapports qui doivent exister entre les Postes et les organismes de service commun du gouvernement. Même si ces derniers doivent pouvoir déléguer leur autorité, vos commissaires sont convaincus qu'il leur faudrait répondre aux besoins des Postes aussi bien que des autres ministères. Les principaux organismes en cause sont ceux qui sont chargés de l'achat central et de la gestion des biens immobiliers.

Dans le rapport intitulé *Propriétés immobilières*, vos commissaires recommandent de confier au ministère des Travaux publics l'unique fonction de gérer les biens immobiliers nécessaires aux ministères et aux organismes civils. Le rapport pose en principe que la détermination des besoins est essentiellement la fonction du ministère usager et que, une fois que les autorités supérieures ont donné leur approbation et que le Parlement a voté des fonds, la tâche de l'organisme central est d'acquérir et de gérer les installations requises.

Il convient de noter, en passant, que les prévisions en matière d'installations postales n'ont pas été très heureuses. On n'a pas su prévoir les besoins futurs. Par exemple, on est en train de remplacer les bureaux de poste de Kitchener et de London qui n'ont que vingt ans d'existence. Le bureau de poste de Calgary, ouvert l'an dernier, suffit à peine aux besoins actuels. La responsabilité de cette situation retombe à la fois sur les Postes, sur les Travaux publics et sur le conseil du Trésor, mais aux termes des recommandations de vos commissaires, la responsabilité des projets à long terme incomberait entièrement aux Postes.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que toutes les recettes et dépenses des Postes passent par une caisse renouvelable proportionnée aux besoins du ministère en fonds de roulement.
 - 2 Que soit débitée aux Postes une avance égale à la valeur actuelle du matériel

et que les acquisitions futures soient imputées sur son compte.

- 3 Qu'un régime semblable soit adopté à l'égard des immeubles et locaux des Postes ou encore que les Postes payent aux Travaux publics un loyer qui tiendrait compte de l'amortissement des immeubles qu'elles occupent et de l'intérêt sur le capital engagé.
- 4 Que les Postes paient un intérêt sur la masse de la caisse renouvelable et sur le solde du compte d'avances à un taux que déterminera le ministère des Finances.
- 5 Que le budget annuel d'exploitation des Postes soit soumis au conseil du Trésor pour approbation et révision en même temps que les prévisions budgétaires des autres ministères, et que le budget principal des dépenses comprenne un crédit symbolique à l'égard des opérations de la Poste.
- 6 Que les Postes présentent des rapports financiers qui répondent aux besoins courants de la gestion et qui montrent les résultats de ses opérations ainsi que ses relations financières avec le gouvernement.

La deuxième partie du présent rapport renferme des observations plus détaillées sur certains aspects de l'activité postale, notamment sur l'organisation intérieure du ministère.

DEUXIÈME PARTIE

1

LE SERVICE DES POSTES

1 La levée, le tri, le transport et la livraison du courrier est un travail qui se fait 24 heures par jour et 365 jours par an. Un flot continu de lettres est posté, levé, trié, acheminé, transporté, trié et acheminé de nouveau et enfin distribué. Voici comment se fait ce travail.

Levée

2 On peut déposer son courrier au bureau de poste, dans une boîte aux lettres ou dans une boîte postale desservie par le facteur rural. La levée des boîtes dans les rues se fait à heures fixes, par des entrepreneurs privés, qui transportent le courrier au bureau de poste où il franchit diverses étapes. De même, le facteur rural dépose le courrier recueilli au bureau de poste de son secteur. En outre, les colis des maisons de vente par correspondance, les envois de troisième classe des annonceurs et les envois de deuxième classe des éditeurs forment une masse énorme de courrier apporté au bureau de poste par camions. Bien que chaque classe soit traitée un peu différemment, la procédure générale est la suivante.

Tri d'acheminement

3 Les lettres qui arrivent au bureau de poste sont envoyées directement à la section chargée de trier le courrier à expédier. Là, sur de grandes tables, on dispose toutes les lettres à l'endroit de façon que le timbre soit à l'angle droit supérieur. Cette disposition est conservée à chaque étape successive. Au cours de cette première opération, on met à part les lettres destinées à la livraison par exprès, celles qui doivent partir par courrier aérien spécial, et les autres par catégorie. Au fur et à mesure qu'on les place à l'endroit, on introduit les lettres dans des machines qui estampillent sur chacune d'elles un cachet en indiquant la date et le point de départ et qui en oblitérent en même temps les timbres-poste. Les lettres sont maintenant prêtes pour le tri primaire. C'est la première répartition du courrier.

4 Le tri primaire se fait généralement dans un casier de quarante-neuf cases. Chacune porte une étiquette (Montréal, Ontario-Ouest, Ville, etc.). La case «Montréal» reçoit tout le courrier qui est destiné à la

métropole (y compris quarante autres noms d'endroits utilisés par le public pour désigner Montréal, comme Westmount, etc.). La case portant le mot «Ville» reçoit le courrier local. La case «Ontario-Ouest» reçoit le courrier d'un grand nombre de bureaux de poste de cette région de l'Ontario. Ce courrier sera trié au cours d'une étape secondaire. Chacune des lettres triées dans le premier casier peut être destinée à l'un des onze mille bureaux de poste. Le trieur primaire doit répartir trente-neuf lettres à la minute.

5 Le courrier qui sort du premier tri se divise en deux catégories: le courrier «direct», soit les lettres triées pour être envoyées directement à destination, et les lettres destinées à un second tri, au bureau local ou à un autre bureau. Le tri secondaire s'effectue comme le premier, sauf qu'il porte sur une région plus restreinte. Ainsi, le courrier destiné à l'ouest de l'Ontario est réparti entre les divers endroits de cette région. Il est évident que la formation de paquets directs au premier tri représente une économie. Grâce à l'emploi judicieux de cette méthode, la moyenne est de 1.4 à 1.6 tri par lettre pour tout le courrier à acheminer. Le courrier trié ne cesse d'être ficelé en paquets prêts à être expédiés.

Transport

6 Les «paquets ficelés» sont continuellement acheminés vers les divers moyens de transport. Les expéditions sont minutieusement organisées de façon à profiter de tous les départs. Ainsi, le courrier destiné à Brandon peut prendre la route de Winnipeg à midi, mais il prendra la route de Regina quelques heures plus tard à cause des horaires différents des transporteurs. Les réseaux de transport sont compliqués à l'extrême.

Tri de ville

7 Au fur et à mesure que le courrier trié arrive au bureau de poste de la ville à laquelle il est destiné, il est soumis au tri de

ville. Il s'agit encore une fois de faire un premier tri. Le courrier est réparti selon les zones postales de la ville (indiquées ou non dans l'adresse) et en «envois directs». Cette fois, les «envois directs» sont constitués de lettres portant l'adresse de destinataires d'un volumineux courrier (maisons de vente par correspondance, sociétés d'assurance, etc.). Le courrier destiné aux zones postales est trié une seconde fois selon les itinéraires des facteurs.

8 Le tri de ville exige une connaissance précise des noms de rues. Ainsi, à Toronto, on compte environ 3,000 noms de rues dont quelques-unes ne diffèrent que par les mots «St», «Ave», «Rd», etc. Un certain nombre de rues passent par plusieurs zones, ce qui oblige le trieur à connaître le numéro de la rue où la zone change. En outre, une bonne partie du courrier destiné aux maisons de commerce ne porte aucun numéro de rue; dans certains cas, le numéro est remplacé par le mot «angle», comme par exemple «angle des rues King et Yonge». On estime que le préposé au premier tri doit connaître plus de cinq mille désignations pour faire le tri de ville primaire à Toronto. Toutefois, le tri s'effectue encore ici au rythme de trente-neuf lettres à la minute. Il existe aussi un tri de ville appelé alphabétique. Cette méthode, employée par le personnel à temps partiel, exige beaucoup moins de connaissances puisqu'elle consiste simplement à trier le courrier dans l'ordre alphabétique des noms de rues. Le personnel à temps partiel l'emploie pour faire le tri d'acheminement du courrier de Noël.

Distribution par facteur

9 Une fois réparti entre les itinéraires des facteurs, le courrier subit un dernier tri entre les mains du facteur qui dispose les lettres par ordre de distribution. Ce tri terminé, le courrier est prêt à être distribué. L'itinéraire du facteur peut être résidentiel, en partie résidentiel et en partie commercial, ou

commercial. Certains itinéraires se limitent à un immeuble et il existe au moins un immeuble à bureaux qui compte deux itinéraires. Dans le cas de certaines livraisons dans les banlieues, le ministère des Postes

a effectué récemment des expériences concluantes en recourant aux livreuses automobiles, véhicules légers qui, en plus d'épargner beaucoup de pas au facteur, lui permettent de livrer des colis.

2

ORGANISATION INTERNE

ORGANISATION ACTUELLE

1 L'organisation actuelle des postes résulte de l'application partielle des propositions formulées en 1952 par une société d'experts conseils en organisation et de certains changements découlant de l'évolution du ministère. L'organigramme des Postes est présenté au graphique 1. L'organisation fonctionnelle est la suivante:

Administration centrale

2 A la tête de l'organisation du ministère se trouve le sous-ministre des Postes qui relève directement du ministre des Postes.

3 Le personnel du bureau du sous-ministre comprend un adjoint spécial, un organisateur des mesures d'urgence, un service de relations extérieures et sept grandes directions chargées des fonctions suivantes:

ADMINISTRATION. Rédaction et interprétation des lois et règlements postaux nationaux et internationaux; négociation des tarifs postaux internationaux et des contrats de transport international; dispositions à prendre au sujet du courrier non livré; enquêtes et contentieux.

CONTRÔLEUR. Coordination des crédits des directions dans le cadre des crédits généraux du ministère; établissement et maintien d'un système budgétaire dans le cas de certains bureaux de poste; établissement et maintien de systèmes d'établissement des coûts et de mesure des temps; établissement et maintien de la vérification de la paye; direction et vérification de la fonction de l'achat et de l'approvisionnement; et fourniture de services de bureau centralisés.

GÉNIE ET RÉALISATIONS TECHNIQUES. Fourniture d'immeubles et de matériel; étude des systèmes et installation de dispositifs mécaniques neufs ou perfectionnés pour la manutention du courrier, y compris la surveillance et l'entretien des installations; travaux de recherche, d'application et d'étude relatifs à l'outillage électronique utilisé pour le traitement du courrier et à l'équipement ordinaire des bureaux de poste.

FINANCES. Établissement et maintien des méthodes de comptabilité et de vérification des recettes et des dépenses imputées sur les recettes; fonctionnement de la caisse d'épargne et du service des mandats de poste; vignettes, achat et contrôle des timbres-poste

et autres valeurs; fourniture de services de traitement électronique et automatique des données.

FONCTIONNEMENT. Établissement et entretien des bureaux de poste, y compris recrutement du personnel; établissement et poursuite des méthodes d'enquêtes; établissement des normes de travail et amélioration des méthodes de traitement du courrier; direction des examens auxquels est soumis le personnel.

PERSONNEL. Formulation des règlements internes de l'administration centrale des postes et des bureaux de poste urbains; établissement et application de programmes relatifs au perfectionnement et à la sécurité du personnel.

TRANSPORT. Négociations des contrats de transport du service intérieur.

Services extérieurs

4 Les services extérieurs ont pour objet d'assurer le service quotidien de la poste; leur réseau couvre tout le Canada. Le pays est divisé en quatorze districts postaux ayant chacun à leur tête un directeur de district. Chaque directeur, qui relève directement du sous-ministre, est chargé du fonctionnement de tous les bureaux de poste et services postaux de sa région. Dans chaque district, la responsabilité des opérations d'un secteur est confiée au surintendant de secteur. En outre, le directeur du district dispose d'un personnel limité qui s'occupe des opérations, du transport, de l'administration, des employés et des relations extérieures sur le plan local, à peu près de la même façon que le personnel correspondant de l'administration centrale.

5 Plusieurs fonctions de l'administration centrale sont confiées, dans les services extérieurs, à des employés qui relèvent directement d'Ottawa. Ainsi, il existe quatre directeurs régionaux qui représentent chacun le sous-ministre des Postes dans la région de

leur compétence. Tous les préposés à l'étude des temps relèvent directement de l'administration centrale, quel que soit son lieu de domicile. De même, certains fonctionnaires du transport (agents de recherches concernant le transport) sont effectivement des représentants de l'administration centrale dans les services extérieurs.

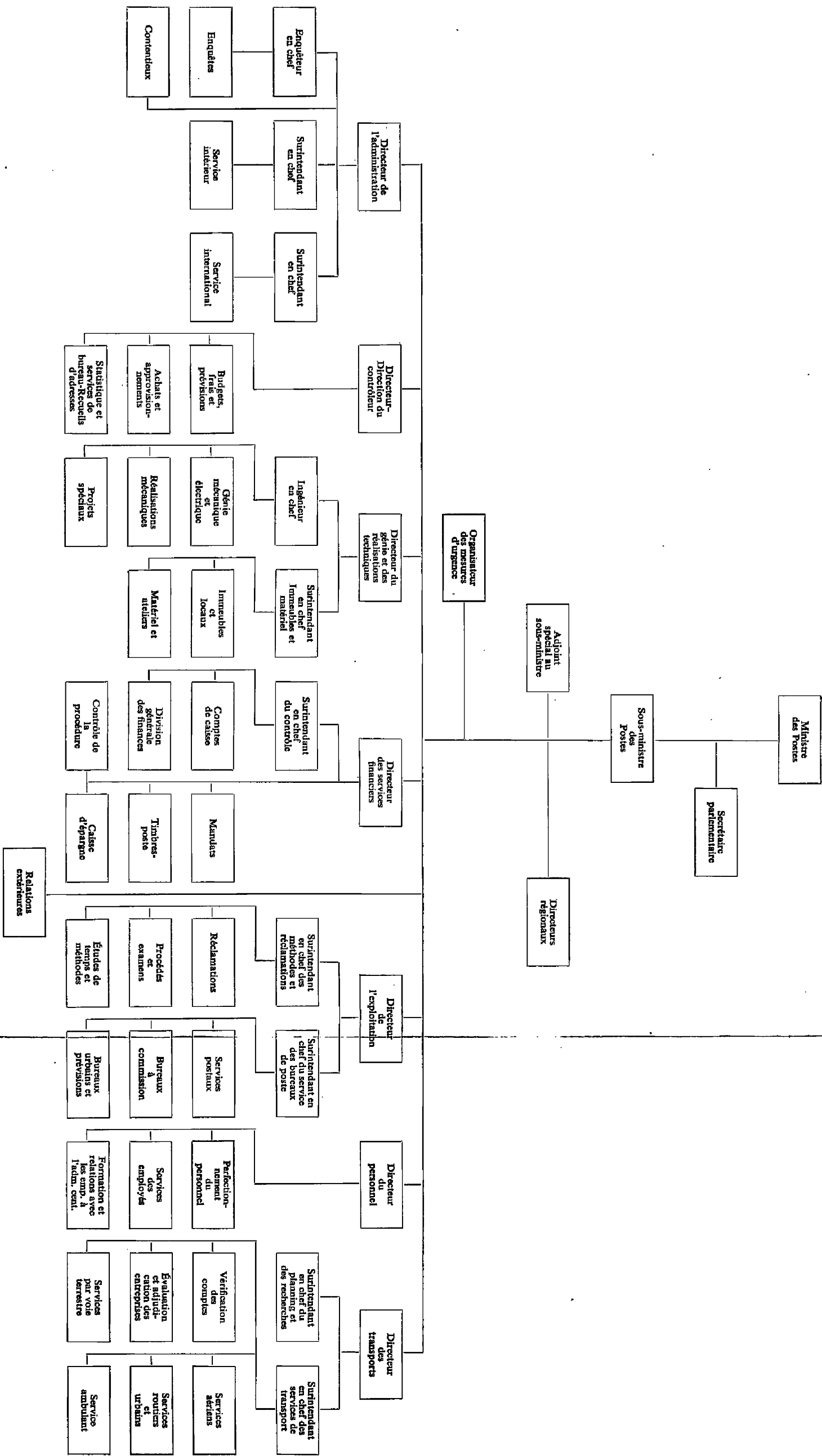
6 En plus des quatorze districts postaux, quatre bureaux de poste sont des bureaux-districts. Ce sont les bureaux de poste de Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver, soit les quatre plus grands du pays. Le maître de poste de chacun de ces bureaux relève directement du sous-ministre des Postes. Tout comme le directeur de district, il est secondé par un personnel dans l'exercice de certaines de ses fonctions.

DÉFAUTS DE L'ORGANISATION

7 Des enquêtes préliminaires sur l'organisation actuelle ont révélé plusieurs points faibles assez sérieux. Ils tiennent à trois causes: la définition peu claire des fonctions, les pouvoirs insuffisants par rapport aux responsabilités déléguées implicitement et formellement, et l'envergure trop grande de plusieurs postes de surveillance.

8 L'imprécision de la définition des fonctions se voit, par exemple, dans le fait qu'il n'existe pas de démarcation réelle entre le travail d'organisation et le travail d'exécution. Chacune des directions de l'administration centrale doit exécuter sa tâche propre et préparer ses projets. Le sous-ministre se voit ainsi obligé de coordonner non seulement l'exécution de la tâche, mais aussi la formulation des projets à long terme. Dans une entreprise de l'importance et de l'envergure du ministère des Postes, c'est une tâche qui dépasse les moyens d'un administrateur supérieur. La coordination de l'exécution est donc fort négligée parce que l'élaboration des projets est une lourde tâche à laquelle il faut accorder la priorité.

Graphique 1—ADMINISTRATION CENTRALE DES POSTES



9 Comme chaque direction jouit d'une autorité égale dans son domaine propre, la gestion des opérations des services extérieurs est confiée à des comités. En outre, les directions sont tellement autonomes que les décisions s'en trouvent retardées, sauf complète unanimité de tous les intéressés.

10 Ce défaut s'est beaucoup fait sentir dans les services extérieurs. L'établissement d'un nouveau service postal, par exemple, peut exiger le concours de plusieurs divisions: fonctionnement, personnel, transport et contrôle. Dans certains cas les décisions s'imposent d'elles-mêmes, mais dans d'autres un échange de correspondance considérable entre les intéressés peut retarder énormément l'entente définitive.

11 Les fonctions des directeurs régionaux ne sont pas clairement définies. Faute de directives, ces fonctionnaires ont interprété leurs responsabilités à leur façon et en fonction des besoins locaux. Nul ne sait au juste quelles sont ses responsabilités.

12 Le poste de surintendant de secteur suggère certaines observations. En moyenne, chaque surintendant s'occupe de 175 bureaux. Il doit inspecter chaque bureau afin d'y assurer un service postal suffisant, vérifier périodiquement les opérations de caisse, chercher à améliorer le service et ainsi de suite. Comme la vérification des opérations de caisse absorbe de 60 à 75 p. 100 de son temps, le surintendant ne s'attarde guère sur ses autres fonctions. Bon nombre de petits problèmes d'ordre local restent ainsi sans solution.

13 L'organisation des services extérieurs dans les agglomérations de Montréal et de Toronto pose certains problèmes. Dans chacune de ces régions, c'est le bureau de poste central qui est chargé du fonctionnement des bureaux périphériques (suburbains). Toutefois, comme la population et le volume du courrier ont fort augmenté en périphérie

depuis dix ans, les bureaux y ont pris une ampleur et une importance telles qu'ils emportent maintenant sur ceux d'un bon nombre de petites villes. Il ne convient plus d'en confier la direction à un bureau de poste central.

14 Il est manifeste que l'administration centrale n'accorde aux services extérieurs que des pouvoirs restreints. Ainsi, le directeur de district doit obtenir l'autorisation des diverses directions de l'administration centrale pour établir, agrandir ou restreindre un service ou pour prendre des mesures disciplinaires. L'action des services extérieurs s'en trouve ainsi retardée. A cause de cette pratique, les directions de l'administration centrale emploient un personnel considérable pour répondre à un torrent de demandes et formuler les multiples directives qu'entraîne la centralisation de l'autorité. Absorbées par le fonctionnement des services, les directions ne peuvent bien s'acquitter de leurs fonctions primordiales qui consistent à établir certains critères et à élaborer leur ligne de conduite ou des règlements.

15 Les exemples qui précèdent donnent une idée des défauts de l'organisation. Ils ne présentent ni ne visent à présenter une vue d'ensemble de la situation.

16 Les faiblesses d'organisation n'empêchent pas une entreprise de réaliser ses objectifs les plus importants. Elles donnent plutôt lieu à d'autres défauts moins évidents. Par exemple, la délégation incomplète de pouvoirs engendre des frais excessifs à cause de la volumineuse correspondance qui doit s'échanger entre le secteur des opérations et celui de la direction. Il est certain que l'organisation défectueuse empêche des objectifs secondaires de se réaliser, ne serait-ce que parce que personne en particulier n'est chargé d'y voir. En outre, les employés ne peuvent se préparer comme il le faudrait à des postes supérieurs. Lorsque les responsabilités d'un poste ne sont pas précises, comment l'em-

ployé ambitieux peut-il se préparer à le remplir s'il n'en connaît pas les exigences? Enfin les questions secondaires occupent tellement l'attention que l'accomplissement de la tâche courante devient difficile et peu expéditive.

17 Il est heureux, en contrepartie de ces défauts d'organisation, que le personnel des Postes soit consciencieux, laborieux et dévoué. Son moral est excellent. C'est ce qui a permis au service de fonctionner d'une façon très remarquable. Toutefois, à ce moment critique où les mises à la retraite et l'accroissement du travail créent un besoin urgent de personnel administratif bien formé, l'énergie et le dévouement peuvent bien ne pas suffire.

ŒUVRE DE RÉORGANISATION

18 On s'est rendu compte, au mois de juin 1961, des difficultés qui se posaient à l'organisation des Postes à la veille de la retraite de plusieurs fonctionnaires supérieurs. On a alors décidé de faire immédiatement une étude de l'organisation. On a aussi convenu que, vu la nature et l'importance du problème, il ne suffisait pas de rapiécer l'organisation. Le sous-ministre des Postes a donc établi un groupe d'étude composé de trois membres représentant, respectivement, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, la Commission du service civil et le ministère des Postes, et il l'a chargé d'élaborer une nouvelle organisation expressément adaptée aux besoins du ministère.

19 Voici quel était le mandat du groupe d'étude:

Étudier l'organisation du ministère des Postes et indiquer les modifications qui lui permettraient de mieux réaliser ses objectifs.

20 Le groupe a divisé son programme en trois parties:

1^{re} partie: l'organisation générale;

2^e partie: l'organisation détaillée de l'administration centrale;

3^e partie: l'organisation détaillée des services extérieurs.

21 Le groupe a, en outre, décidé que le représentant de vos commissaires ne participerait qu'aux travaux de la 1^{re} partie du programme et que la Commission du service civil et le ministère des Postes s'occuperaient des 2^e et 3^e parties.

22 La première partie du programme s'est terminée vers la mi-novembre 1961. Des rapports ont été présentés au ministre des Postes qui les a acceptés et est en train d'y donner suite. On estime que la nouvelle organisation diminuera les frais d'exploitation d'environ \$1,600,000 par an.

23 La nouvelle organisation vise à atteindre en particulier les buts suivants:

- Fusionner les fonctions connexes et les fonctions complémentaires dans des domaines précis.
- Bien différencier entre hiérarchie et fonctions dérivées.
- Établir les fonctions nécessaires.
- Confier à chaque directeur un domaine de contrôle qui tient compte des réalités.
- Déléguer des pouvoirs proportionnés aux responsabilités.
- Établir une organisation où le personnel puisse se préparer à accéder à des postes d'administrateur.
- Établir une hiérarchie administrative appropriée et bien définie dans chacune des fonctions.

24 On estime que la réalisation de ces objectifs permettra d'obtenir un meilleur rendement des administrateurs, de réduire les frais d'exploitation et, surtout, d'établir des cadres où des modifications pourront s'opérer, au besoin, tout naturellement et avec le minimum de complications.

3

NOUVEAUX SERVICES REQUIS

1 L'adjonction de quatre nouveaux services à l'administration des Postes aiderait le ministère à réaliser ses principaux objectifs: la contraction des frais et l'amélioration du service. Il s'agit d'un service de la statistique, d'un service d'étude du tarif, d'une forte expansion du service d'étude des temps et du service de recherche opérationnelle amplifiée.

SERVICE DE LA STATISTIQUE

2 L'administration des Postes recueille de nombreux renseignements statistiques. Cette statistique, qui répond généralement à des fins particulières, est ensuite mise de côté. De nombreux renseignements s'accumulent ainsi dans chaque bureau de poste sur la destination du courrier provenant de chacun d'eux. Néanmoins, comme les données ne sont pas centralisées, il est difficile d'étudier les caractéristiques générales du mouvement du courrier.

3 Parce qu'on n'étudie pas les caractéristiques de l'expansion du pays et des grands centres urbains, on ne peut dresser de plans avant que celles-ci ne se manifestent. Les plans sont souvent formulés trop rapidement

et doivent être remaniés. A Toronto, certaines zones postales ont été modifiées trois fois en moins de cinq ans.

4 Il y a donc lieu d'établir, à l'intérieur de l'organisation postale, un bureau central de la statistique chargé de recueillir et d'analyser des données sur les opérations postales. On a surtout besoin de plus de renseignements sur le mouvement du courrier. Des données sur le volume du courrier selon le genre, le point de départ, et le point de destination seraient fort utiles pour résoudre certains problèmes des Postes. En outre, l'administration des Postes devrait être mieux renseignée sur la démographie du pays. Cela lui permettrait de prévoir les besoins et de mieux y répondre. Il faudrait recourir à l'aide du Bureau fédéral de la statistique pour amorcer cette activité dont la gestion exigera un personnel spécialement formé.

SERVICE D'ÉTUDE DU TARIF

5 Le ministère des Postes est autorisé à établir les tarifs du courrier de la troisième classe (imprimés) et de la quatrième classe (colis postaux). Il a également le droit de conclure

des accords internationaux concernant les tarifs applicables à toutes les classes de courrier. Comme les frais du service postal augmentent, il faut de temps à autre reviser les tarifs afin de proportionner les recettes aux frais. Ces redressements se font d'ordinaire en vue d'un but précis, mais on n'accorde peut-être pas assez d'attention à leurs aspects indirects.

6 Ces aspects tiennent à la relation qui existe entre certaines classes du service et les tarifs exigés. Par exemple, le colis postal (courrier de la quatrième classe) constitue le service ordinaire assuré au tarif «de base». Le service spécial (service plus rapide) se fait par la poste aérienne moyennant un tarif plus élevé. Si le tarif des colis est relevé à un niveau avoisinant celui du courrier aérien, une partie du courrier passera du service régulier au service aérien. Des problèmes du même genre se posent lorsque le service national et le service international chevauchent. On encourage les éditeurs des États-Unis à bénéficier d'un tarif spécial applicable aux journaux et périodiques «postés au Canada». Si ce tarif est trop élevé, l'éditeur postera son courrier aux États-Unis (et le Canada n'en tirera aucun revenu) ou encore il déposera ses imprimés chez les vendeurs de journaux du Canada qui jouissent du tarif privilégié accordé au courrier de la deuxième classe.

7 Les exemples qui précèdent donnent une idée de ce qui s'est produit de temps à autre dans le passé à la suite du remaniement des tarifs. Le problème découle de deux sources. Les tarifs internationaux et les tarifs internes font l'objet d'un régime distinct et on les modifie sans tenir compte de leurs conséquences indirectes. Le niveau des tarifs, à cause de ses effets, doit être constamment suivi de très près. C'est une fonction qu'il faudrait confier au Service d'étude des tarifs. Les Postes seraient ainsi mieux équipées pour formuler leurs plans en tenant compte des répercussions qu'entraîne la modification des tarifs.

ÉTUDE DES TEMPS

8 Un programme d'étude des temps est établi depuis 1953 au ministère des Postes. Il a servi dans certains bureaux de poste à fixer des normes pour certains travaux. A l'heure actuelle, le programme occupe vingt-sept employés. Grâce à eux, des programmes ont été mis en œuvre dans dix-huit des plus grands bureaux du Canada. On s'est surtout penché sur la manipulation du courrier de la première et de la troisième classe et dans une moindre mesure sur celle du courrier de la deuxième et de la quatrième classe. Environ huit mille employés sont assujettis aux normes établies et l'on estime à plus de deux millions de dollars les économies réalisées au cours de l'année financière 1959-1960. L'examen des normes en usage a montré qu'elles correspondaient à 5 p. 100 près au rendement qu'exigerait l'industrie, ce qui témoigne de la qualité du travail accompli jusqu'ici. Le personnel de surveillance accorde généralement son appui aux programmes de ce genre et il se rend compte maintenant de leur utilité.

9 Il y a encore, cependant, beaucoup à faire. Le programme appliqué dans les dix-huit bureaux pourrait s'étendre au courrier de la deuxième et de la quatrième classe. Il serait bon aussi de l'implanter dans chacun des autres bureaux jusqu'à ceux de la classe 13 inclusivement. On pourrait établir un programme semblable à l'égard des manieurs de dépêches et des facteurs dans tous les bureaux.

10 L'extension du programme permettrait d'englober douze mille autres employés et les économies qui en résulteraient devraient atteindre \$7,500,000 par an. Il faudra augmenter et perfectionner le personnel d'étude des temps. Le personnel suffit à peine au programme actuel et ne pourra, à moins de bénéficier d'une formation poussée, répondre aux problèmes d'ordre technique que lui posera l'extension du programme.

11 Un personnel de vingt-sept employés s'occupe actuellement de l'étude des temps d'environ huit mille employés, soit trois cents employés pour chacun. Pour maintenir cette proportion à l'égard des douze mille autres employés, il faudrait quarante autres préposés à l'étude des temps. En ajoutant huit postes de stagiaire et de surveillant, l'effectif serait porté à soixante-quinze.

12 Tous les préposés à l'étude des temps se fondent sur des normes prédéterminées. C'est une méthode sûre et bien établie qui permet au programme actuel de faire des mesures précises. Cependant, au fur et à mesure que s'étendra le programme, le personnel devra recourir à de nouvelles techniques industrielles, notamment :

- Le chronométrage au moyen du compte-secondes.
- L'échantillonnage du travail.
- L'étude des méthodes.
- Certaines techniques de la recherche opérationnelle.
- Éléments de mathématique statistique.

13 Une formation plus poussée dans ces domaines permettrait au personnel actuel de mieux aborder les problèmes qui ne manqueront pas de surgir dans les nouveaux secteurs d'enquête.

14 A l'heure actuelle, le surintendant de l'étude des temps s'occupe personnellement de la formation des employés. Si l'on augmente le personnel, il faudra former un ou deux nouveaux instructeurs. Cette méthode, employée dans plusieurs grandes industries, est des plus fructueuses tant du point de vue de l'économie que de la formation.

15 Le ministère des Postes recrute des préposés à l'étude des temps parmi ses employés et ces derniers n'ont, en fait de formation et d'expérience, que celles qu'ils ont acquises au ministère. Bien que la méthode donne

d'assez bons résultats, il y aurait avantage à assurer aux préposés une formation plus générale. Ainsi, ils trouveraient grand profit à faire partie de sociétés d'organisation industrielle et administrative ou encore à s'abonner à certaines revues techniques. On devrait donner à certains fonctionnaires l'occasion de participer de temps à autre à des journées d'études portant sur le domaine de leur activité. L'expérience acquise dans l'industrie témoigne amplement de la valeur des programmes de formation de la main-d'œuvre.

RECHERCHE OPÉRATIONNELLE

16 On pourrait résoudre de nombreux problèmes qui se posent au ministère des Postes en recourant à la recherche opérationnelle, ainsi que l'a démontré la série d'essais pratiquée dans certains secteurs afin d'établir la valeur de cette méthode.

17 La recherche opérationnelle fait appel à la méthode scientifique pour résoudre des problèmes d'ordre opérationnel des organisations complexes. Elle fournit des bases quantitatives sur lesquelles se guident les décisions destinées à améliorer les opérations. Les problèmes en cause sont d'ordre administratif et les moyens mis en œuvre pour les résoudre se rattachent aux objectifs de l'ensemble de l'organisation plutôt qu'à ceux d'un secteur particulier. Les secteurs étudiés et les résultats obtenus sont indiqués ci-dessous.

Rapport frais/service aux guichets

18 Le service aux guichets dans les bureaux de poste consiste dans la vente des timbres-poste et des mandats, la recommandation du courrier, la réception des colis postaux, etc. Le nombre des préposés aux guichets est proportionné aux besoins du public. Certes, si le nombre des préposés est considérable, le service sera efficace et les clients auront rarement à attendre. D'autre part, si les préposés sont peu nombreux, les clients sont obligés d'attendre. Par conséquent, des frais élevés as-

surent un bon service et des frais peu élevés, un service médiocre. Bien qu'elle ne puisse établir le juste niveau du service ou des frais, la recherche opérationnelle peut donner le rapport mathématique qui existe entre le service et les frais et aider ainsi la direction à trouver le moyen terme optimum.

19 Pour étudier le problème, on a observé l'attente aux guichets dans un grand bureau de poste. On a établi le rapport entre les frais et le temps d'attente des clients, après avoir arbitrairement décidé que le service répondait aux besoins si la clientèle n'attendait pas plus de deux minutes. On s'est rendu compte que, dans le bureau de poste en cause, le personnel préposé aux guichets pouvait être diminué de près de la moitié. Si les guichets témoins valent pour tout le service (comme cela semble le cas à première vue), les économies pourront s'élever à environ \$2,800,000 par an.

Prévision du volume du courrier

20 Le volume du courrier remis à un bureau de poste varie d'un jour à l'autre et d'heure en heure. Pour qu'un service soit bon, il lui faut disposer d'un personnel capable de manipuler le courrier à mesure qu'il arrive. Toutefois, un personnel trop nombreux occasionne des frais excessifs et, en établissant un rapport raisonnable entre le personnel et le volume prévu du courrier, on peut assurer un service suffisant à un coût minimum. Des analyses statistiques du volume du courrier ont été faites dans un des grands bureaux. On a ensuite établi des prévisions qu'on a mises à l'essai. Les résultats se sont révélés suffisamment exacts pour justifier l'emploi de la méthode des prévisions pour déterminer les besoins en main-d'œuvre.

Analyse marginale du rapport coût / service du tri

21 L'analyse marginale est, en somme, une méthode qui sert à analyser un système de façon mathématique et par étapes successi-

ves. Chaque étape comporte, l'addition (ou la soustraction) d'une augmentation fixe du coût et la détermination du changement intervenant dans le service. Dans la présente étude, la mesure du service a été exprimée en «lettres en retard d'une journée» ou lettres qui pouvaient être retardées d'une journée. En combinant les résultats de l'analyse marginale avec ceux de la prévision du volume du courrier, on s'est rendu compte que le service pouvait légèrement s'améliorer et que les frais pouvaient diminuer de beaucoup. L'épreuve a montré que la généralisation de l'analyse et des prévisions de volume permettrait de faire des économies de \$4,800,000 par an.

Évaluation des services de transport routier au moyen de l'analyse marginale

22 On a étudié au moyen de l'analyse marginale plusieurs itinéraires de transport par camion en vue de déterminer le rapport coût/service. Les «lettres en retard d'une journée» ont encore servi de mesure. Malheureusement, à cause de sa grande complexité l'analyse marginale ne peut être utilisée beaucoup pour évaluer le régime actuel. Il semblerait qu'il serait judicieux de remanier les itinéraires et d'en profiter pour considérer le remplacement de certains services ferroviaires par des services de camionnage, lorsque cela permettrait de réaliser de véritables économies. D'après une estimation préliminaire, une étude complète de cette nature entraînerait des économies de l'ordre de \$1,200,000 par an.

23 Ces expériences, qui font entrevoir la possibilité de réaliser des économies annuelles de \$8,800,000 dans les secteurs examinés, démontrent que la recherche opérationnelle serait des plus utiles à l'administration du ministère des Postes. Il faudrait en charger la division du génie et adjoindre un analyste opérationnel en chef au service de l'administration centrale. Il serait nécessaire d'enseigner à une partie du personnel extérieur du groupe des méthodes et des normes certaines techniques de la recherche opérationnelle.

4

PROBLÈMES RELATIFS AU FONCTIONNEMENT

CLASSEMENT DU COURRIER

1 Les règlements des postes sont publiés dans un ouvrage de 456 pages intitulé «Guide officiel du service postal canadien». Une forte partie du Guide traite des tarifs postaux, mais on y trouve plusieurs pages concernant les règlements relatifs au classement du courrier. Il est évident qu'il faut un classement rigoureux à cause du tarif différencié de chaque classe. Ainsi, deux cents articles de courrier, pesant huit onces chacun, peuvent s'expédier comme courrier de deuxième classe au prix de deux dollars. Comme courrier de troisième classe, le prix serait de dix dollars, soit une augmentation de 400 p. 100.

2 Le classement du courrier se fonde sur son contenu. Ainsi, un message personnel est classé dans la catégorie des lettres (première classe); toute matière publiée répondant à des conditions bien précises, contenant 30 p. 100 ou plus de «nouvelles et renseignements» et adressée à un abonné véritable, appartient à la deuxième classe; les imprimés sont du courrier de la troisième classe et ainsi de suite. Le courrier de la première

classe doit évidemment être classé selon le contenu et, d'après le régime actuel des tarifs, il en est de même du courrier de la deuxième classe. Malheureusement, l'accent mis sur le contenu a fait négliger les caractéristiques physiques du courrier qui influent sur la manutention et donc sur les frais d'exploitation du service.

3 Expéditeurs et fonctionnaires des postes sont souvent dans l'embarras en ce qui concerne le classement de certains objets. Une page de revue peut être simplement de l'annonce si elle est imprimée sur papier. Le même texte, imprimé sur une feuille d'aluminium, pourra être classé comme échantillon et payer le tarif de la troisième classe (si l'annonceur fait le commerce des feuilles d'aluminium) ou comme annonce si l'expéditeur a fait usage de la feuille d'aluminium pour frapper l'œil. Un morceau de savon est un colis (quatrième classe) ou un échantillon (troisième classe), selon l'emballage et le but de l'envoi. Ce ne sont là que deux exemples des nombreux problèmes que pose le classement du courrier. Il faut simplifier le

classement. Ce serait avantageux pour un bon nombre d'expéditeurs importants et cela réglerait des problèmes administratifs très ennuyeux.

4 Le moyen d'arriver à une plus grande simplification consiste à classer le courrier, autant que possible, d'après le coût de sa manutention. Ainsi, la page d'aluminium à l'intérieur de la revue passera inaperçue si la revue peut être traitée de la façon normale. De même, le pain de savon sera toujours un colis postal. Les expéditeurs et les autorités postales y gagneront beaucoup tandis que les recettes postales n'y perdront guère.

5 En outre, il y aurait avantage à créer une classe secondaire de colis postaux. Les objets «sans adresse» ou destinés à «l'occupant», qui se rangent actuellement dans la troisième classe seulement, devraient également tomber dans la quatrième. Cela permettrait d'établir une distinction bien nette entre les imprimés et les échantillons et simplifierait considérablement la question du tarif à appliquer.

TRI D'ACHEMINEMENT

6 Les Postes présentent une anomalie bien particulière du point de vue statistique. Les quatre cinquièmes du courrier du Canada ont pour point de départ 80 des 11,416 bureaux de poste du ministère. Ces mêmes bureaux emploient environ 80 p. 100 des employés des Postes. C'est une situation dont il faudrait tirer parti pour améliorer grandement les opérations postales, en particulier le tri et le transport.

7 Le tri d'acheminement est l'opération par laquelle le courrier déposé au bureau de poste est trié en vue de l'expédition au bureau correspondant à l'adresse postale. Ce travail s'effectue d'ordinaire en deux étapes: le premier tri et le dernier.

8 Le tri primaire se fait dans un casier ou dans une série de cases. Chaque case porte

une étiquette désignant soit le bureau destinataire («courrier direct») soit un autre «casier» où s'effectuera le dernier tri. Le premier casier contient normalement quarante-neuf cases. Le préposé doit pouvoir y faire la répartition de 1,000 à 5,000 adresses différentes. C'est un travail qui requiert beaucoup de connaissances qui sont longues à acquérir. Il faut d'ordinaire plus de douze mois pour apprendre les adresses d'un casier et en arriver au rythme de trente-neuf lettres à la minute. Il n'est pas rare qu'un commis puisse s'occuper du tri de deux ou trois casiers, mais il reste que les commis coûtent cher à former et qu'une fois formés ils sont difficiles à muter.

9 Le «courrier direct» n'exige pas de connaissances particulières. Toutefois, chacune des cases qui alimentent un dernier casier exige beaucoup de connaissances. Bien que tous les casiers du tri primaire soient semblables, il existe plusieurs casiers différents pour le «dernier tri». Il y a au moins un dernier casier pour chacune des provinces du Canada et les préposés des grands bureaux doivent connaître le nom de chacun des bureaux du Canada.

10 En tablant sur le fait qu'il existe «quatre-vingts grands bureaux de poste», on pourrait facilement supprimer une bonne partie des connaissances exigées des commis. La méthode suivante pourrait être envisagée:

- Substituer au casier de quarante-neuf cases un casier de quatre-vingts compartiments.
- Diviser le casier de la façon suivante:
 - 55 cases pour le courrier des grands bureaux, à sélectionner parmi les 80 principaux bureaux de poste;
 - 5 cases pour les diverses classes de courrier destiné à l'étranger;
 - 10 cases pour le courrier destiné aux bureaux importants du voisinage;
 - 10 cases pour les dix provinces.

(Le tri fait au moyen d'un casier de ce genre n'exigerait aucune connaissance géographique: L'apprentissage se ramènerait à deux semaines. On estime qu'environ 80 p. 100 du courrier pourrait être ainsi trié de façon définitive.)

- Le courrier des cinq cases «étranger» et celui de la province d'origine pourrait s'acheminer vers le dernier tri.
- Le courrier des cases des neuf autres provinces s'expédierait en vrac au bureau de poste le plus proche de chaque province.

11 Ces mesures élimineraient le besoin de connaissances géographiques, sauf dans le cas de la province propre de l'employé.

12 Voici quels sont les grands avantages de la méthode:

- Une grande partie du courrier serait trié par un personnel relativement peu exercé, donc plus souple et moins coûteux à former. En outre, le tri fait selon cette méthode est d'ordinaire plus efficace.
- Il y aura économie d'espace quand les casiers du dernier tri du courrier des autres provinces seront supprimés.
- Le tri étant moins spécialisé, on pourra peut-être y affecter en plus grand nombre des employés à salaires moins élevés.

TRANSPORT

13 Deux aspects du transport suggèrent des remarques particulières. Il s'agit des services de transport routier et des méthodes d'adjudication des contrats de transport urbain.

Transport routier.

14 On se rend compte en examinant les services actuels de transport par camion qu'il y a chevauchement et même double emploi. Cela tient à deux raisons. Tout d'abord, il faut établir un réseau qui assure bien la levée et la livraison en fonction des

besoins. C'est une affaire extrêmement compliquée, si l'on songe que plus de 1,300 milliards (1,300,000,000,000) de liaisons sont possibles pour relier entre eux seulement quinze points d'un réseau. Ensuite, la réduction assez rapide depuis deux ou trois ans du service ferroviaire assuré aux voyageurs sur des lignes d'intérêt local qui servaient au transport du courrier oblige à utiliser d'autres moyens de transport.

15 Il faut résoudre le problème en appliquant certains principes qui permettent de réduire les frais de transport sans ralentir le service. Ces principes généraux, qui valent pour tout le réseau de transport, sont les suivants:

- Il ne se fait qu'une seule expédition importante par jour, d'un bureau de poste à un autre. L'expédition doit se faire aussi tard que possible, mais assez tôt quand même pour que le courrier atteigne le bureau destinataire le lendemain.
- Toutes les autres expéditions sont secondaires et ne sont utiles qu'en tant que moyen de réduire le volume excessif du courrier.
- Il ne faut pas faire d'expédition qui n'accélère pas le service.

16 Un assez grand nombre d'expéditions s'effectuent actuellement simplement parce qu'on a le moyen de les transporter. Par exemple, le bureau de Montréal expédie du courrier vers le milieu de l'après-midi afin d'utiliser un transporteur qui se rend directement à Halifax. Une autre expédition au début de la soirée utilise un avion à destination de la même ville. Comme le premier courrier arrive trop tard pour le tri du soir, il est trié en même temps que le second. Ainsi la première expédition n'accélère en rien le service et double le nombre des «empaquetages»; en outre, les frais de la manutention en vrac et de l'administration s'en trouvent sensiblement accrus.

17 On devrait appliquer les principes susmentionnés en tenant compte de l'anomalie des quatre-vingts bureaux importants. Pour le courrier de la première classe, par exemple, il faudrait tout d'abord établir un grand réseau qui permette de relier ces bureaux. Le réseau devrait viser à assurer la livraison le lendemain quel que soit le bureau d'origine ou la destination. Les distances et le décalage des heures rendront cet objectif difficile à atteindre dans certains cas, mais il faudra constamment chercher à le réaliser. Le deuxième objectif serait de relier les autres bureaux de poste urbains par des liaisons directes tout aussi rapides. Il faudra se garder de compromettre la bonne marche des deux réseaux proposés en les utilisant pour améliorer le service des localités de moindre importance. Ces localités devront plutôt être desservies, selon le besoin, par des services semblables aux «services auxiliaires» sur courte distance. On ne devrait recourir aux expéditions secondaires qu'après une étude au moyen de l'analyse marginale afin d'assurer un juste équilibre entre le service et les frais.

Services urbains

18 Les services de transport urbain font la levée des boîtes postales, livrent les colis postaux, distribuent les paquets des facteurs, font la navette entre le bureau central et les bureaux périphériques, et ainsi de suite. Ces services sont généralement adjugés par contrat. L'enquête a révélé des différences considérables dans les prix payés aux entrepreneurs des différents centres. Le taux de la livraison des colis postaux varie entre 8c. et 14½c. la pièce. Les taux horaires de camions semblables qui font la navette varient de \$2.20 à \$4.20. Les frais de manutention du courrier livré par exprès varient de 19c. à 33c. suivant les villes. Ces écarts ne sauraient s'expliquer par les seules conditions qui règnent dans les différents centres.

19 Ces divergences tiennent surtout, semble-t-il, non pas aux différences de climat ou de conditions, mais aux méthodes d'adjudication du ministère des Postes. Les méthodes actuelles ne cherchent pas assez à tirer parti d'une réelle concurrence. Les premiers contrats, qui sont adjugés pour une période de quatre ans, peuvent se renouveler, en vertu de *La loi sur les postes*, pour une nouvelle période de quatre ans, à condition que l'adjudicataire ait fourni un service convenable. Le renouvellement peut se faire à un nouveau prix convenu en tenant compte de l'accroissement des frais. En outre, l'importance des contrats tend aussi à s'accroître rapidement à mesure qu'augmentent les besoins du service. Certains entrepreneurs font régulièrement usage de plus d'une centaine de véhicules qui représentent de fortes immobilisations. A cause de cette situation et du bon service qui lui est rendu, le ministère des Postes renouvelle les contrats au lieu de demander de nouvelles soumissions.

20 Aujourd'hui, certains contrats sont devenus si importants et exigent des immobilisations tellement considérables que l'entrepreneur n'a guère de concurrents. Il n'y a souvent qu'à renouveler le contrat. Toronto et Vancouver ne comptent qu'un seul entrepreneur tandis que Winnipeg en a plusieurs. Le niveau plus avantageux des prix payés à Winnipeg ne saurait s'expliquer entièrement par la différence des frais et des conditions d'exploitation.

21 Il faut en conclure que les Postes gagneraient à susciter une concurrence plus active dans le domaine du transport. Il faudrait diminuer graduellement l'importance des contrats afin d'attirer plus de soumissionnaires. Les Postes éviteraient de payer des taux excessifs si elles ne renouvelaient aucun contrat à un prix accru avant d'avoir fait examiner par un comptable compétent les frais de l'entrepreneur.

18 SERVICES DIVERS

LES SERVICES DESTINÉS AU PUBLIC

RAPPORT 18: SERVICES DIVERS

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	367
1 INTRODUCTION	369
2 CATÉGORIES PRINCIPALES DE SERVICES	372
Services du domaine du transport	372
Services de la marine	372
Ports, quais et jetées	373
Silos	375
Services de l'air	376
Services d'intérêt récréatif	378
Canaux et ports sans intérêt commercial	378
Parcs nationaux	379
Services rendus au commerce et à l'industrie	380
Privilèges commerciaux	380
Brevets	380
Constitution des sociétés	381
Aides à l'exploitation des entreprises	381
Service de laboratoire	381
Les paris aux champs de course	382
Entrepôts frigorifiques	382
Fumigation des plantes	382
Service d'utilité publique	383
Vérification de pellicules	383
Cales sèches	383
Services personnels	384
Service à l'agriculture	384
Registre des performances des bestiaux	385
Arbres destinés à des rideaux protecteurs	385
Pâturages collectifs	385

	<i>Page</i>
3	CONSIDÉRATIONS D'ORDRE FINANCIER 387
	Principe fondamental 387
	Coût des services 388
	Établissement des taxes 389
	Modes de perception 390
4	MODIFICATION DES PROGRAMMES 391

REMERCIEMENTS

L'étude détaillée des services divers que le gouvernement fédéral offre au public a été entreprise par un groupe d'étude que dirigeait M. James M. Martin, c.a., aujourd'hui contrôleur à l'*Administration de la voie maritime du Saint-Laurent*, à Cornwall (Ontario).

Vos commissaires, en mentionnant ci-dessous le nom des membres du groupe d'étude, désirent les remercier de leur collaboration.

- M. D. S. Craig, B.A. (SCIENCES), ING. P., *Stevenson & Kellogg, Ltd.*, de Toronto
- M. Jean-Marie Dumas, B.A., L.SC.COM., C.A., *Courtois, Fredette & C^{ie}*, de Montréal
- M. William Ross Hossack, D.PH., ING.P., *Stevenson & Kellogg, Ltd.*, de Toronto (décédé)
- M. Ronald Jaeggin, B.ENG., M.B.A., *Urwick, Currie Limited*, de Toronto
- M. James A. Patterson, B.SC., *KCS Limited*, de Toronto
- M. Claude Alfred Sharpe, C.A., *Armstrong, Cross & Co.*, d'Ottawa
- M. G. C. Tilley, B.COM., F.C.A., *Robertson, Pingle & Tilley, Ltd.*, d'Ottawa
- M. Guy Vary, L.SC., C.A., *Courtois, Fredette & C^{ie}*, de Montréal

La Commission a reçu de nombreux mémoires et exposés portant sur le sujet à l'étude. On en trouvera la liste dans le dernier volume des rapports de vos commissaires.

En remerciant les personnes mentionnées ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas leur imputer les constatations et les conclusions qui figurent dans le présent rapport; ils en assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Dans les rapports antérieurs consacrés aux services destinés au public, vos commissaires ont parlé des grands services qui, souvent, constituent l'activité principale des ministères ou des organismes en cause. Cependant, on trouve un peu partout dans la fonction publique un grand nombre d'autres services, dont certains sont considérables, mais dont la plupart sont des services mineurs qui se rattachent au programme principal des ministères. Ces services sont offerts au public ou à certains secteurs de la population sous diverses formes; les uns se payent, les autres sont gratuits; certains nous sont aussi familiers que le facteur; d'autres sont nouveaux et parfois étonnants. Ces services sont fort divers: délivrance d'un passeport, affinage de l'or, fumigation des plantes, délivrance des brevets aux inventeurs, exploitation de terrains de golf, aménagement de cales sèches, vérification des balances de boucher, relevé de la production laitière. La Commission en a relevé plus d'une centaine, mais il en existe beaucoup d'autres.

Deux aspects importants de cette activité ont retenu l'attention de vos commissaires: les recettes qu'elle est susceptible de procurer et la façon dont elle est administrée. Dans leur ensemble, ces services peuvent fournir des recettes importantes. Puisque l'augmentation des recettes du gouvernement conduit tout autant que la réduction des dépenses à la diminution des frais d'administration, on s'attendrait à ce que la fonction publique fasse payer ses services de façon équitable. Il n'en est pas ainsi, malheureusement, et l'on constate que l'exploitation de cette importante source de recettes laisse beaucoup à désirer. On contrôle minutieusement les plus infimes dépenses

mais on se soucie peu d'augmenter les recettes de l'État.

Une bonne gestion influe sur la qualité des services rendus, mais elle doit aussi tenir compte de l'évolution des besoins du public. Certes, on ne peut objecter que la pratique courante ne répond pas aux besoins du public; au contraire le public est comblé. Mais on constate une tendance assez générale à ne pas réduire ou même éliminer les services quand le besoin diminue ou disparaît, tendance très coûteuse et signe d'une mauvaise gestion. La gestion d'un bon nombre de ces services est assurée de façon assez satisfaisante, mais on peut douter de l'utilité de certaines initiatives. Par exemple, des programmes qui autrefois ont fait œuvre de pionnier, sont encore appliqués et font concurrence à des industries privées bien établies; d'autres, qui devaient répondre à un état d'urgence nationale et qui dépassaient le cadre ordinaire de la responsabilité fédérale, ont été continués et même étendus longtemps après la disparition de l'état d'urgence; d'autres encore, tout d'abord établis pour satisfaire à un besoin vital de l'économie, n'ont tenu aucun compte du changement de la conjoncture économique et sont devenus de simples moyens de délassement et de récréation.

L'imperfection des méthodes de gestion du gouvernement, dont il est question dans les rapports précédents, est cause du manque d'adaptation à l'évolution des besoins. La façon d'établir le Budget des dépenses porte l'attention sur les grands programmes nouveaux, de sorte qu'on s'arrête peu sur les initiatives en cours. Dans les ministères, aucun stimulant ne tend à restreindre l'activité; on cherche plutôt à résister au freinage des initiatives. Les méthodes des services de comptabilité et du Trésor enlèvent aux ministères tout intérêt aux recettes. Dans certains cas, stimuler le recours aux services de l'État ne signifie pour le ministère qu'une augmentation des charges financières, même si les recettes obtenues, grâce à cette initiative, pourraient dépasser les frais supplémentaires à acquitter.

Le remède à prescrire est donc une gestion plus objective: exploitation juste et équitable des possibilités de percevoir des recettes et surveillance constante des services offerts au public, afin d'en modifier la nature et l'importance selon les besoins. Cette activité ne doit pas relever de la gestion centrale; les programmes sont si divers que les hauts fonctionnaires de chaque ministère doivent en assumer toute la responsabilité. Pour ce qui est des frais imputables aux usagers de ces services, il est impossible d'adopter un plan uniforme. Dans certains cas, il convient d'offrir des services gratuits, tandis qu'ailleurs il y a tout lieu de chercher à obtenir des recettes plus élevées que les dépenses. Toutefois, avant de répartir les frais, il faut d'abord connaître le prix de revient réel des services fournis. A l'heure actuelle, on n'en sait à peu près rien; mais les recommandations du rapport intitulé *La gestion*

financière visent à corriger cette lacune. Vos commissaires recommandent, dans le même rapport, qu'il soit tenu compte des recettes et que les crédits demandés au Parlement soient nets afin de susciter le stimulant financier dont on a grand besoin.

Il faut reconnaître que les ministères ne sont pas entièrement libres de diriger bon nombre de ces services sans tenir compte de l'obligation primordiale de se conformer à la ligne de conduite imposée. Des considérations d'ordre politique peuvent donc entrer en ligne de compte lorsque la nécessité de modifier la portée ou le caractère de certains services devient manifeste. La politique générale, comme telle, ne relève pas du mandat de vos commissaires; mais ils sont quand même tenus de noter que l'inertie générale dans ce domaine ne saurait être excusée sous prétexte de l'impopularité politique des mesures correctives. Vos commissaires n'ont rien relevé qui laisse supposer que l'administration ait tenté de conserver un certain équilibre entre ses programmes et les besoins, et ils sont donc obligés de conclure que l'impopularité politique n'est qu'un prétexte commode pour ne rien faire.

Dans le présent rapport, on n'a nullement tenté de fournir la liste complète des services particuliers qui ont fait l'objet d'un examen. Le chapitre suivant contient une analyse des grandes catégories de services, mais les exemples donnés à l'appui ont été choisis au hasard.

2

CATÉGORIES PRINCIPALES DE SERVICES

SERVICES DU DOMAINE DU TRANSPORT

Sur la centaine de services relevés, plus de vingt se rattachent à l'activité de l'État dans le domaine du transport. L'histoire du développement des moyens de transport du Canada est remplie d'exemples d'encouragement et d'aide fournis par le gouvernement fédéral. Le transport par eau, par voie ferrée et par avion n'aurait pu évoluer comme il l'a fait sans le soutien que lui a accordé le gouvernement sous des formes multiples. Aujourd'hui, encore, l'action du gouvernement fédéral se fait sentir de différentes manières dans chaque domaine: réglementation, subventions et aide de toutes sortes.

SERVICES DE LA MARINE

Le transport par eau, dont la gestion se répartit entre certains ministères et organismes, fait l'objet d'une grande variété de services. Ce groupe comprend les ministères des Transports et des Travaux publics, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et le Conseil des ports nationaux. Ces services font le dragage des voies d'eau navigables et des ports, ils percent et entretiennent des canaux, assurent le service des bouées, des feux et autres aides à la navigation, ainsi que des brise-glace, et ils aménagent des ports, des quais et des jetées. Pour faciliter la manutention des cargaisons, ils exploitent des terminus de chemins de fer, des entrepôts frigorifiques et autres et des silos pour céréales. Le ministère des Transports fait l'immatriculation des navires et vaisseaux; il inspecte les navires à vapeur, décerne les certificats de capitaine et d'officier et assure le service de sauvetage en mer.

Il exploite aussi les navires ravitailleurs du grand Nord, tandis qu'un autre organisme de l'État, la *Northern Transportation Company Limited*, remplit la fonction de transporteur public sur le Mackenzie. Plusieurs ministères ou services fournissent des cartes géographiques, des cartes maritimes, des renseignements sur les glaces, ou les prévisions météorologiques.

Étant donné que ces services existent depuis longtemps et qu'ils sont rendus par divers ministères et organismes, les taux exigés de ceux qui y recourent semblent manquer de logique. A titre d'exemple, voici la description des pratiques que l'on suit dans la gestion des ports, des quais et jetées et des silos.

Ports, quais et jetées

Le gouvernement fédéral s'occupe, directement ou indirectement, de la gestion de tous les ports publics du Canada. Le Conseil des ports nationaux administre huit grands ports; des commissions locales, qui ont dans leur conseil d'administration des représentants du gouvernement fédéral, en administrent onze autres, dont certains ont une importance considérable; le ministère des Transports exploite directement 313 autres ports publics.

Le Conseil des ports nationaux, de qui relèvent les ports d'Halifax, de Saint-Jean (N.-B.), de Chicoutimi, de Québec, de Trois-Rivières, de Montréal, de Churchill et de Vancouver, a été formé avant la dernière guerre, succédant à des commissions locales, sauf dans le cas du port de Churchill. En 1960, les recettes brutes d'exploitation du Conseil étaient de \$14,800,000, mais, compte tenu des intérêts à verser et des amortissements à prévoir, le Conseil subissait une perte d'environ \$1,700,000, soit l'équivalent de 11.4 p. 100 des recettes. D'un port à l'autre les résultats variaient beaucoup, allant d'une perte égale à 110 pour cent des recettes à Saint-Jean à un excédent équivalant à 37 pour cent des recettes à Trois-Rivières. Le tableau des taxes est fort complexe et varie beaucoup d'un littoral à l'autre. Toute modification des péages et autres droits visant le transport maritime doit recevoir l'approbation du gouverneur en conseil; de plus, il est parfois difficile d'éviter les pertes d'exploitation, parce que la dette d'établissement est beaucoup trop élevée et qu'on risque de voir diminuer le trafic si les taxes ne se maintiennent pas à un niveau concurrentiel.

Les péages et autres droits les mieux conçus sont ceux que prélève le groupe des onze commissions portuaires, parmi lesquelles figurent Toronto, Hamilton et Victoria. En général, ces commissions s'arrangent pour faire leurs frais et l'on a remarqué une souplesse considérable dans la façon dont les taxes sont établies. Il est vrai que le gouvernement a fourni gratuitement aux commissions de nombreux aménagements durables; les frais d'exploitation indiqués ne sont donc pas complets.

Le ministère des Transports emploie un maître de port à seulement 115 des 313 ports qu'il administre. Ce ministère est responsable également de plus de 2,000 quais dispersés à travers le pays, sur les deux littoraux, dans les cours d'eau navigables et les lacs intérieurs, mais on trouve des fonctionnaires au ministère dans moins de 20 p. 100 de ces endroits. L'imposition de droits et de péages pour l'utilisation de ces installations se limite aux endroits où il y a du personnel et les maîtres de port et gardiens de quai comptent sur les recettes qu'ils perçoivent pour se rémunérer. Les ports et les quais qui n'ont pas de personnel font l'objet de la surveillance générale des agents régionaux de la marine; on ne cherche pas à en tirer de recettes.

La *Loi sur la marine marchande du Canada* prescrit des droits d'amarrage ou de mouillage payables à ces ports; elle en exempte certaines catégories de vaisseaux et elle stipule qu'un droit de port ne peut être imposé à un navire plus de deux fois par an. La plupart des autres taxes peuvent être établies ou modifiées par le ministère avec l'approbation du gouverneur en conseil. Dans la plupart des ports, l'échelle des droits est demeurée inchangée depuis 1954 et elle est généralement inférieure à celle du Conseil des ports nationaux ou à celle des commissions de port. Ces dernières années, les recettes ont augmenté de façon constante et, d'après les comptes, elles comblent les frais directs d'exploitation. Cependant, elles sont loin de couvrir les frais d'entretien ou de premier établissement, ni les dépenses indirectes d'administration.

S'il n'est pas tenu compte des frais d'entretien et de premier établissement, c'est, entre autres choses, parce qu'ils relèvent du ministère des Travaux publics et qu'ils sont imputés sur les crédits de ce ministère. En outre, il appartient au ministère des Travaux publics d'établir de nouvelles installations portuaires. Le ministère des Transports doit assumer l'exploitation d'installations non rentables, après leur achèvement, mais sans avoir eu rien à dire quant à leur construction. Dans le rapport intitulé *Propriétés immobilières*, vos commissaires proposent une solution; ils recommandent que le ministère des Travaux publics n'entreprenne plus des ouvrages de son propre chef mais qu'il agisse dorénavant en qualité de mandataire des autres ministères et organismes pour les travaux de construction et la gestion des biens immobiliers et qu'il exige d'eux le prix des services qu'il leur rend.

Le principal avantage de ces changements et de ceux qu'apporteront d'autres recommandations visant l'établissement des budgets d'après les programmes et une entière affectation des frais sera de fournir des renseignements exacts sur le coût d'exploitation des diverses installations portuaires. Bien que, de façon générale, l'exploitation idéale soit celle où les recettes et les dépenses s'équilibrent, on reconnaît que l'économie nationale puisse exiger que certains ports soient toujours exploités à perte. On doit tenir

compte de la situation des agglomérations isolées et la concurrence internationale peut peser sur certaines décisions. Tout ce qu'on peut demander, c'est que, compte tenu de la ligne de conduite établie, on fixe des péages et des taxes réalistes et qu'on s'efforce de recouvrer les frais entraînés. Évidemment, il faut savoir quels sont ces frais.

Il faudra beaucoup d'efforts pour en arriver là et pour mettre de l'ordre dans des affaires expédiées présentement au petit bonheur. Le tableau des taxes que réclame le ministère des Transports, qui a été établi sans principe logique et qui ne vise nullement à permettre de recouvrer les frais, peut enlever du trafic à des ports relevant d'administrations plus commerciales dans leurs méthodes. Un examen des véritables aspects financiers des nombreux ports qu'exploite le ministère révélerait presque certainement une situation si déplorable qu'on trouverait injustifiable de laisser le fédéral en continuer l'exploitation. En certains cas, la solution indiquée pourrait bien être de réunir, sous une installation portuaire centrale efficace, des petits ports périlclitants. Il en résulterait du coup une réduction des frais de l'État et le réseau de transport par eau y trouverait son avantage. Dans un autre rapport où il est question d'organisation, vos commissaires proposent une répartition plus définie des fonctions entre les ministères et les organismes en cause dans ce domaine. La suppression de la concurrence entre les organismes et du chevauchement de leurs services devrait faciliter la réalisation des objectifs qui viennent d'être exposés.

Silos

Le gouvernement possède et exploite des silos dans divers endroits du Canada, afin de faciliter le transport des récoltes de grain des prairies vers les marchés mondiaux. Certains relèvent du Conseil des ports nationaux et d'autres de la Commission des grains. Un troisième organisme, la Commission canadienne du blé, qui a pour tâche de vendre une bonne partie du blé produit au Canada, exerce une influence sur l'activité des silos grâce au pouvoir qu'elle a de réglementer, pour une bonne part, le volume du blé qui passe par les divers silos.

Le Conseil des ports nationaux possède 14 silos à huit endroits différents, dont six dans les ports qu'administre le Conseil, et deux autres à Prescott et à Port-Colborne (les affaires de ce dernier silo sont toujours prospères). Certains silos sont loués à des entreprises privées et, à Trois-Rivières, l'un des ports relevant du Conseil, c'est une entreprise privée qui possède et exploite les élévateurs. Le Conseil n'est pas autorisé à fixer son propre tarif. C'est la Commission des grains qui l'établit, et il n'a point changé depuis 1951. Le tarif étant fixé par un organisme indépendant et le volume d'affaires tombant

en grande partie sous l'influence d'un autre, le Conseil des ports nationaux a beaucoup de peine à boucler son budget. En 1960, malgré un revenu de \$7,118,000, les silos du Conseil ont accusé un déficit de \$1,886,000 après calcul de la dépréciation et des intérêts.

La Commission des grains possède ses propres silos à Prince-Rupert, à Port-Arthur et à cinq autres endroits dans les Prairies. Quelques-uns de ces silos sont loués à des entreprises privées. Les frais d'exploitation et d'entretien sont acquittés par des crédits parlementaires, tandis que les recettes sont déposées au Fonds du revenu consolidé. A l'heure actuelle, les recettes couvrent les frais directs d'exploitation, mais elles sont bien loin de couvrir les frais considérables que représentent l'intérêt et l'amortissement. Comme il a été dit plus haut, la Commission est autorisée à fixer le tarif applicable à ses propres silos, ainsi qu'à ceux du Conseil des ports nationaux.

SERVICES DE L'AIR

Depuis la guerre, l'essor du transport aérien a été impressionnant. Dans les régions peuplées, il a pris rang parmi les grands services de transport. Dans le Nord, il prend une importance particulière, puisqu'il est souvent le seul moyen de transport. En raison de la faible densité de la population et des grandes distances à parcourir, le gouvernement est appelé à fournir une aide appréciable pour assurer les liaisons aériennes avec les agglomérations isolées.

En dehors de l'activité d'Air-Canada, que vos commissaires n'ont pas étudiée, le gouvernement assure dans tout le Canada une grande variété de services, principalement par l'intermédiaire du ministère des Transports. La Direction de l'aviation civile s'occupe des grands aéroports et de leurs services auxiliaires; elle immatricule les avions, délivre les certificats de navigabilité, fait subir les examens aux pilotes, contrôle la circulation aérienne et fournit des renseignements sur l'aéronautique. La Direction de la météorologie fournit les météos. La Direction des télécommunications et de l'électronique assure les communications: circuits de télétype et de radio, radiophares et systèmes d'atterrissage. Le ministère participe à la réglementation internationale des lignes aériennes et met ses installations à la disposition des avions d'outre-mer qui survolent le Canada.

Le Canada compte près de 1,300 aérodromes ou bases d'hydravions, dont 80 forment le réseau principal. Le ministère des Transports exploite 60 de ces aéroports de grand réseau (dont 42 aménagés pour le trafic des voyageurs) et 74 autres aéroports complémentaires ou d'intérêt local. Le ministère de la Défense nationale et le ministère du Nord canadien et des

Ressources nationales, ainsi que certains organismes constitués, exploitent aussi des aéroports à leur propre fin, mais généralement, ils ne servent pas le public.

Le ministère des Transports a établi des aéroports et des aérobares. Le service des aéroports comprend les pistes d'atterrissage, de décollage et de circulation au sol, la protection contre l'incendie, l'éclairage, l'enlèvement de la neige, des terrains de stationnement pour avions et certains services de manutention tels que le ravitaillement en carburant. Les aérobares comprennent des bâtiments divers et des terrains de stationnement mis à la disposition des lignes aériennes, du public voyageur et des concessionnaires qui fournissent certains services. Ces installations, aménagées surtout à l'intention des entreprises de transport aérien, sont aussi à la disposition des avions du gouvernement utilisés pour les affaires publiques et des avions privés servant au commerce ou à la récréation.

Le ministère des Transports a dépensé 334 millions de dollars pour les aéroports, dont plus de la moitié dans quinze grands établissements. En outre, les aérobares en construction ou projetées représentent un investissement supplémentaire de 74 millions de dollars. L'exploitation de ces aéroports rapporte plus de 10 millions de dollars par an, ce qui est bien loin de couvrir les frais directs d'exploitation, sans compter l'intérêt sur la mise de fonds. Le ministère prévoit que son vaste programme d'expansion à long terme entrepris ces dernières années fournira, à la longue, des recettes suffisamment proportionnées aux mises de fonds. Mais il faudra beaucoup de temps pour que les recettes des lignes aériennes, des concessionnaires et du public permettent de couvrir les frais d'exploitation et de premier établissement.

Contrairement à ce qui se fait pour la plupart des programmes de l'État, le ministère des Transports, dans l'exploitation de ses grands aéroports, a établi avec soin ses prix de revient. Le ministère sait ce que coûtent ses différents services; mais pour couvrir ces frais, il est gêné par des facteurs autres que la simple nécessité d'attendre l'expansion progressive du trafic aérien. Presque la moitié des installations actuelles, aménagées pendant la guerre, ont été acquises à la fin des hostilités à titre d'excédents de guerre. Vingt ans après, un grand nombre de constructions—hangars, logements, bâtisses—sont désuètes, démodées ou inutilisables. Certaines ont été abandonnées; mais d'autres, y compris des aéroports au grand complet, sont encore exploitées, bien qu'elles n'aient pour ainsi dire aucune utilité. En outre, les recettes souffrent de la nécessité de fournir des services gratuits aux autres ministères et d'observer une disposition de la *Loi sur les Lignes aériennes Trans-Canada*, qui interdit l'imposition de taux supérieurs à ceux qu'on exige aux États-Unis pour des «services similaires et concurrents d'un littoral à l'autre». On fait

actuellement une étude concrète des taux exigés par le ministère et il y a lieu d'espérer une amélioration dans les recettes. Vos commissaires ont déjà recommandé que les autres ministères payent les services qu'ils reçoivent. Cette mesure redresserait la situation en partie. Il faudrait également se demander si ce qu'on dit plus haut de la législation relative à Air-Canada cadre bien avec les conditions actuelles.

On peut mettre en doute qu'il soit sage pour le gouvernement fédéral d'exploiter certains aéroports locaux où les recettes n'ont aucun rapport avec les frais. L'amour-propre et l'intérêt des gens de la région entrent sans doute en jeu; mais il faut signaler que, dans d'autres pays, on a tendance à écarter le gouvernement fédéral de l'exploitation des aéroports secondaires; on laisse à l'initiative locale le soin d'en assurer la permanence. D'ailleurs, des études ont montré que, si l'exploitation relève de la municipalité, on tire généralement un meilleur parti de la main-d'œuvre et les frais d'administration sont moins élevés. Dans ce domaine, les décisions à prendre seront facilitées si l'on suit la recommandation que vos commissaires ont faite dans un autre rapport concernant l'établissement de budgets pour les programmes et l'allocation des crédits en tenant compte des recettes. Ainsi, le Parlement aurait sous les yeux le coût du maintien de chaque aéroport qui ne fait pas ses frais.

Le redressement des services de transport aérien peut se faire sans bouleversement ni grande réorganisation, puisque ceux-ci sont du ressort d'un seul ministère, ce qui rend possible l'élaboration d'un programme positif et cohérent. Il est bien loin d'en être ainsi dans le cas des services de la marine.

SERVICES D'INTÉRÊT RÉCRÉATIF

Certains services offerts au public par le gouvernement fédéral contribuent aux loisirs de la population; mais l'objet principal et direct de deux services en particulier est d'être utile aux personnes en vacances.

Canaux et ports sans intérêt commercial

Certains canaux servent aujourd'hui presque entièrement aux embarcations de plaisance. Ils datent de loin, de l'époque où ils constituaient d'importantes voies pour le transport des marchandises. La dépense des deniers publics pour l'aménagement et l'exploitation de ces canaux s'explique par l'intérêt qu'avaient le gouvernement colonial, et ensuite le gouvernement fédéral à développer les moyens de transport pour stimuler l'expansion économique. Bien que ces canaux aient perdu depuis longtemps toute valeur économique ou commerciale, le gouvernement fédéral a néanmoins continué à les exploiter sans exiger de droits de passage.

Ces canaux, tous situés dans le centre-est du Canada, sont ceux de Saint-Ours et de Chambly, sur la rivière Richelieu, grâce auxquels on peut passer du Saint-Laurent au lac Champlain; ceux de Sainte-Anne et de Carillon et le canal Rideau, qui relie Montréal, Ottawa et Kingston, et les canaux Murray et Trent, qui font communiquer le lac Ontario avec la baie Georgienne. Ce sont des anachronismes coûteux pour le gouvernement fédéral, quoique certains estiment que la voie menant au lac Champlain pourrait reprendre quelque valeur commerciale. Les frais d'exploitation de ces canaux dépassent \$2,300,000 par an, sans compter les réparations et le remplacement des écluses, qui occasionnent de temps à autres des dépenses considérables. Par exemple, on dépense actuellement quelque \$900,000 à réparer l'écluse des chutes Fénélon, sur le canal Trent. Un grand nombre d'embarcations de plaisance passent par ces canaux, et l'on devrait songer à imposer des droits de péage suffisants pour couvrir les frais directs. Mieux encore, l'abandon de ces ouvrages à la gestion provinciale en placerait la direction au palier de gouvernement le plus directement intéressé et permettrait au ministère des Transports, qui les exploite aujourd'hui, de s'occuper d'affaires beaucoup plus importantes sur le plan fédéral.

A de nombreux quais qui relèvent du ministère des Transports, le nombre croissant des embarcations de plaisance met aujourd'hui à contribution des installations qui servaient autrefois surtout aux bateaux de pêche. En conséquence, on demande au gouvernement d'accroître des installations pour l'usage desquelles on n'exige aucun droit. Vos commissaires sont d'avis qu'on pourrait étudier la possibilité d'obtenir des recettes de cette source. Du moins, les autorités du ministère devraient se convaincre que le gouvernement fédéral n'est pas tenu de continuer à fournir gratuitement des aménagements d'intérêt purement récréatif.

Parcs nationaux

Dans leur rapport intitulé *Propriétés immobilières*, vos commissaires étudient l'organisation et la gestion des parcs nationaux et présentent une analyse portant sur les terres aménagées en parcs, et sur la gestion financière et la fréquentation des parcs. Le gouvernement cherche à conserver pour les générations futures certaines régions intéressantes ou panoramiques, et à fournir à la population, ainsi qu'aux visiteurs venant de l'étranger, des lieux où ils peuvent pratiquer le sport ou passer leurs vacances. On trouve donc dans les parcs divers aménagements: terrains de golf, piscines et monte-pentes pour le ski; des concessionnaires fournissent de nombreux services dans les grands parcs et les agglomérations fournissent au visiteur le couvert, le logement, et les biens et services qu'on trouve d'ordinaire dans une petite ville.

Vos commissaires sont d'avis que, du point de vue des recettes, la gestion

des parcs n'est pas idéale et ils recommandent qu'on apporte certains changements qui permettraient d'obtenir des habitants des parcs et des concessionnaires un loyer plus juste et mieux équilibré. Le droit d'entrée aux terrains de golf est généralement inférieur à celui qu'on demande ailleurs. Le droit d'entrée dérisoire à tous les parcs pendant une année entière semble tout à fait insuffisant.

SERVICES RENDUS AU COMMERCE ET À L'INDUSTRIE

Parmi les nombreux services rendus au commerce et à l'industrie, plusieurs sont très spécialisés et n'intéressent que certains groupes restreints. Ils n'en sont pas moins importants; mais ces services ne se rattachant pas à d'autres programmes, le coût peut en être plus directement exigé de ceux qui en bénéficient et les montants perçus devraient normalement suffire à couvrir les frais du service.

Privilèges commerciaux

Deux services rendus par l'État, la constitution des sociétés et la délivrance des brevets, donnent des privilèges: la responsabilité limitée dans un cas et l'usage exclusif des inventions dans l'autre. En établissant le tarif de ces services, il serait parfaitement normal de recouvrer plus que les simples frais de manutention du dossier. Rien ne semble justifier le non-recouvrement des frais directs. Le gouvernement devrait assurer ici un service particulièrement compétent en raison de son importance. Cependant, dans le cas de l'une et de l'autre activité, l'une ou les deux conditions énumérées ci-dessus ne sont pas remplies.

BREVETS. Le Bureau des brevets et des droits d'auteur, qui relève du Secrétariat d'État, accorde des brevets qui protègent les droits de l'inventeur pendant dix-sept ans. Depuis 1906, le Bureau perçoit \$60 par brevet. En 1960-1961, les recettes du Bureau se sont élevées à \$1,834,000, tandis que les frais sont estimés à \$3,119,000. Ce résultat peu satisfaisant a fait l'objet de plusieurs enquêtes, mais les solutions proposées n'ont pas été adoptées. L'imposition d'une taxe annuelle de renouvellement présenterait certains avantages. Il serait juste que le détenteur d'un brevet encore utile verse un droit plus élevé que celui dont le brevet a perdu sa valeur longtemps avant l'expiration des dix-sept années. Quelles que soient les modalités adoptées, une augmentation des droits de façon à recouvrer tous les frais d'exploitation laisserait encore les montants perçus au Canada inférieurs à ceux qu'on exige dans d'autres pays. La subvention cachée qui est accordée en vertu des dispositions actuelles profite surtout aux étrangers, puisque à peine 6 p. 100 des titulaires de brevets sont canadiens.

La qualité du service n'est guère plus acceptable. Le Bureau délivre chaque année plus de 20,000 brevets, mais 70,000 demandes de brevets attendent la décision.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Qu'un nombre suffisant d'examineurs de brevets soit embauché, afin que le Bureau puisse disposer des demandes au fur et à mesure et donner un service efficace.
 - 2 Que les taxes de brevet soient augmentées de façon à ce que les recettes ainsi obtenues permettent au moins de couvrir l'ensemble des frais, directs ou indirects, de ce service.

CONSTITUTION DES SOCIÉTÉS. Le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux ont adopté des lois sur la constitution et la surveillance des sociétés à responsabilité limitée. La Division des compagnies, qui relève du Secrétariat d'État, délivre des lettres patentes et examine le rapport annuel qu'il reçoit des sociétés constituées en vertu de la *Loi sur les compagnies*. En 1960-1961, les recettes de cette Division ont été de \$580,000 et l'ensemble des frais est estimé à \$165,000. Compte tenu de cette marge de bénéfices satisfaisante, on peut difficilement motiver un service de qualité inférieure. Cependant, les cadres d'une section de la Division ne sont pas remplis et le retard dans le travail est tel qu'il occasionne des plaintes justifiées, et presque générales, de la part des intéressés.

Nous recommandons donc: Que les cadres de la Division des compagnies soient remplis et que des mesures vigoureuses soient prises pour expédier les travaux en souffrance et pour donner un service prompt et efficace aux requérants.

Aides à l'exploitation des entreprises

Nous donnons ici en exemple sept activités tout à fait différentes pour montrer le grand nombre de services fournis au monde des affaires et à l'industrie:

SERVICE DE LABORATOIRE. On trouve dans les nombreuses installations de recherches et d'inspection du gouvernement un certain nombre de laboratoires outillés pour effectuer divers travaux d'essai. A la demande des sociétés privées, bon nombre d'entre eux exécutent des travaux d'essai dans le domaine qui les intéresse. En principe, ils s'efforcent de ne pas concurrencer les établissements d'essai indépendants, bien qu'on se plaigne qu'il existe de fait une certaine concurrence.

On demande parfois un paiement aux usagers de ces services, et le montant est fixé de façon à en recouvrer le coût. Malheureusement, les laboratoires n'ont pas de données sûres concernant leurs frais. Leurs informations sont incomplètes et, contrairement à ce qui se fait généralement dans les établissements du secteur privé, ils ne tiennent pas compte du temps consacré à chaque tâche. Aucun moyen ne permet de vérifier si le montant demandé aux usagers est suffisant, mais il y a tout lieu de penser qu'il ne l'est pas.

LES PARIS AUX CHAMPS DE COURSE. Chargée de s'intéresser à l'amélioration de la race chevaline, la Division des bestiaux qui relève de la Direction de la production et des marchés, au ministère de l'Agriculture, doit également surveiller les paris aux champs de course. Heureusement, elle reçoit de l'aide de la Gendarmerie royale du Canada dans cette fonction qui, au fond, relève de la police. Aux termes de la loi, le gouvernement reçoit $\frac{1}{2}$ p. 100 des enjeux. Chaque année, le programme de surveillance est établi en fonction de recettes de l'année précédente. Bien qu'il n'y ait pas grand rapport entre l'amélioration de la race chevaline et la répression du crime, la police rend service aux amateurs de courses hippiques. Il est assez logique de rattacher les sommes demandées au volume des paris et d'assurer le service en conséquence. Cependant, on ne voit pas pourquoi le ministère de l'Agriculture est chargé d'une responsabilité qui relève essentiellement de la police.

ENTREPÔTS FRIGORIFIQUES. Le Conseil des ports nationaux exploite des entrepôts frigorifiques à Halifax, à Québec, à Montréal et à Vancouver. Au début, les seules installations étaient celles que possédait le gouvernement; mais, aujourd'hui, ces entrepôts concurrencent tous des établissements appartenant à des entreprises privées et, en général, les prix demandés sont les mêmes. En 1960, les recettes de \$1,078,000 ne représentaient guère plus que les deux tiers des frais d'exploitation, amortissement et intérêts compris. Le problème est assez compliqué, du fait que, aux termes de la *Loi sur les installations frigorifiques*, le gouvernement subventionne ses concurrents. Dans de pareilles circonstances, il semble impossible d'éviter des pertes continuelles. Aucune raison n'oblige le gouvernement à maintenir ce service et il pourrait bien songer à se débarrasser des établissements qu'il possède actuellement.

FUMIGATION DES PLANTES. Le ministère de l'Agriculture inspecte à leur arrivée au Canada les produits végétaux importés; s'ils sont infestés, ils seront refusés ou fumigés. Des services commerciaux de fumigation font ce travail dans tous les ports, sauf à Montréal et à Saint-Jean, où, les services commerciaux n'étant pas satisfaisants, le ministère assure lui-même ce service. Le coût de ce service, frais généraux compris, est estimé à \$33,000 par an; mais les recettes sont d'environ \$10,000. Tant que le gouvernement

assurera ce service au tiers du prix coûtant, il est peu probable que l'entreprise privée en vienne jamais à fournir un service satisfaisant.

SERVICE D'UTILITÉ PUBLIQUE. Un certain nombre de ministères fournissent le chauffage, l'eau, la vapeur et l'électricité à des particuliers ou à des industries. Il s'agit d'une activité secondaire d'installations destinées à leur propre service mais, le gouvernement, grâce à la Commission d'énergie du Nord canadien, exploite lui-même une entreprise d'utilité publique. Le but principal de la Commission d'énergie du Nord canadien était de fournir l'énergie aux entreprises minières situées hors des régions que desservaient les sociétés d'énergie existantes. Son activité s'est étendue en vue de répondre à certains besoins des ministères et elle a récemment installé, très au sud (à Field en Colombie Britannique) une petite génératrice pour répondre aux besoins des parcs nationaux de la région.

Les centrales hydro-électriques des rapides Snare et de Mayo ont été aménagées pour servir deux entreprises minières et les taux ont été établis de façon à couvrir les frais de production. Contrairement à la pratique générale dans les entreprises d'utilité publique, on n'a pas demandé aux sociétés en cause de prendre des engagements destinés à protéger le gouvernement pour le cas où les mines cesseraient leur exploitation et qu'aucun autre débouché ne se présenterait pour ces centrales d'énergie.

VÉRIFICATION DE PELLICULES. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social maintient un service destiné aux industries qui emploient des substances radio-actives. Les travailleurs de ces usines portent, attachée à leurs vêtements, une petite pellicule. L'examen périodique de ces pellicules indique le degré de radiation auquel le porteur a été exposé. En 1954, on a fixé à 15c par pellicule le coût de cette vérification et ce taux est encore en vigueur. Les recettes ainsi obtenues représentent à peu près la moitié des frais annuels de \$85,000 engagés par le gouvernement. Les industries bénéficient bien involontairement de cette subvention.

CALES SÈCHES. Le ministère des Travaux publics exploite trois cales sèches au bénéfice de l'industrie de la construction navale et de la réparation des navires. Deux de ces cales sèches se trouvent près de Québec; l'autre est à Esquimalt (C.-B.). Les cales sèches ont quatre principaux clients, deux sur chaque littoral. Ces établissements ne font que la moitié de leurs frais d'exploitation, de sorte que le déficit d'exploitation de \$350,000 doit donc être considéré comme s'ajoutant à l'aide qui est accordée à la construction et à la réparation des navires au Canada. Tant que cette exploitation relèvera de l'État, il ne faut pas espérer qu'elle fasse ses frais, à moins de demander

des prix inabordables. Le gouvernement réaliserait sans doute une économie s'il confiait l'exploitation des cales aux usagers, et se contentait de leur verser un subside en espèces, dont il fixerait le montant comme bon lui semble.

SERVICES PERSONNELS

De nombreux Canadiens connaissent bien le service des passeports qui relève du ministère des Affaires extérieures. La délivrance d'un passeport est une prérogative de la Couronne et les citoyens n'y ont aucun droit en vertu des statuts. Le ministère fournit certains documents collectifs aux groupes de voyageurs, et il délivre des certificats d'identité aux apatrides.

Les droits exigés pour les passeports sont les mêmes depuis plus de trente ans. Le nombre de Canadiens qui voyagent à l'étranger a augmenté sensiblement et l'expansion prise par le Bureau des passeports a permis à ce service de continuer à produire un bon excédent, malgré l'augmentation des frais. Les recettes dépassent \$725,000, tandis qu'on situe à \$425,000 le montant des frais directs.

Un passeport n'est en réalité rien d'autre qu'une prière du souverain qu'il soit permis au porteur de circuler en toute sécurité dans les pays étrangers. On ne prétend pas que ce soit un certificat d'identité, même s'il est souvent considéré comme tel. On prend certaines précautions pour empêcher la délivrance illégitime des passeports; mais on est bien loin d'exiger ce qui permettrait d'attester de façon autorisée la nationalité du porteur. Faire la preuve des déclarations des requérants comporterait des dépenses supplémentaires et entraînerait des délais qui causeraient de graves inconvénients au public voyageur. Par conséquent, si, pour prévenir les abus, on voulait vérifier davantage les droits du requérant, il serait sans doute nécessaire de délivrer des documents provisoires «bons pour un voyage» lorsque le voyageur ne pourrait attendre une vérification complète. Vos commissaires n'émettent pas d'opinion à ce propos; toutefois, ils signalent que, dans les circonstances actuelles, il est inévitable, au Canada comme dans les autres pays, que certains passeports soient obtenus par des moyens frauduleux. Ce sujet est étudié davantage dans le rapport intitulé *Affaires extérieures*.

SERVICE À L'AGRICULTURE

L'appui que donne le gouvernement fédéral à l'agriculture, particulièrement dans les Prairies, comporte un vaste ensemble de subventions, de prêts, d'aide au transport, de restrictions à l'importation, de primes, de programmes d'aide aux cultures, de services de vente, de recherches scientifiques. Il com-

porte aussi de nombreux services rendus directement à certains agriculteurs. Les programmes dont il est question ci-dessous constituent une aide aux particuliers, mais ils ont aussi comme caractère commun d'assurer des avantages à l'ensemble de la population.

Registre des performances des bestiaux

La Direction de la production et des marchés du ministère de l'Agriculture applique plusieurs programmes dont l'objet est de publier le registre officiel des performances des animaux de race. Ce sont les inspecteurs du ministère qui font le travail sur place; on classe et on analyse à Ottawa les données contenues dans leurs rapports. Les registres officiels ainsi obtenus permettent de connaître les sujets de qualité supérieure et de mieux exploiter les troupeaux d'élevage. Le service est précieux pour l'agriculteur, non seulement parce qu'il lui permet d'orienter sa propre exploitation, mais aussi parce que la valeur commerciale de son cheptel se trouve rehaussée quand la performance en est attestée. En 1960-1961, on a estimé à un million et demi de dollars le coût de ce programme, tandis que les recettes provenant des droits prélevés pour ce service se montaient à moins de 20 p. 100 de cette somme.

Arbres destinés à des rideaux protecteurs

Au début du siècle, le gouvernement fédéral a voulu montrer aux agriculteurs des Prairies qu'il y avait avantage à créer des rideaux d'arbres protecteurs autour de leurs fermes. On fournit gratuitement aux agriculteurs des sauvageons qui leur permettent de faire ces plantations. Depuis 1901, on a ainsi distribué assez d'arbres pour ceinturer deux fois le globe terrestre. Cette entreprise entraîne une dépense d'environ \$450,000 par an; un sauvageon coûte moins de 10c. De l'avis de vos commissaires, il semblerait que le but du programme, qui était de démontrer que certains arbres pousseraient dans les Prairies et que les rideaux protecteurs étaient utiles, a été atteint il y a bien des années. Selon eux, le programme aurait fort bien pu être abandonné ou organisé de façon à faire ses frais grâce à la perception d'un juste prix pour les arbres fournis.

Pâturages collectifs

En face d'une situation d'urgence durant les années 30, à la suite d'une sécheresse prolongée dans les Prairies, le gouvernement fédéral a décidé d'établir des pâturages collectifs. On voulait ainsi permettre aux producteurs de blé de diversifier leur exploitation grâce à des troupeaux mis en pâturage sur des terres impropres à la culture. Fort heureusement, la période de sécheresse a pris fin depuis longtemps. Par contre, le programme a continué et il fait aujourd'hui double emploi avec au moins un programme provincial.

Les droits imposés pour la pâture, la reproduction, le décornage et l'inoculation visent à recouvrer les frais directs du service; ils sont révisés de temps à autre de façon à tenir compte des changements dans le coût. En général, l'objectif est atteint; mais des frais indirects s'élevant à quelque \$300,000 par année ne sont pas recouverts. Les droits qu'impose le gouvernement fédéral sont généralement moins élevés que ceux qu'exige le gouvernement de la Saskatchewan pour un service semblable.

Cette entreprise semble relever des provinces et l'appui financier fédéral ne paraît guère justifié à moins d'une situation d'urgence dépassant les moyens provinciaux. Or, aucun état d'urgence de cette sorte n'existe depuis des années.

Nous recommandons donc: Que les divers services que le ministère de l'Agriculture et les organismes connexes rendent aux particuliers et aux entreprises commerciales soient étudiés en vue d'établir:

- a) si les taxes, droits et autres frais perçus sont en rapport avec les services rendus, et
- b) s'il est nécessaire et utile de rendre ces services et dans quelle mesure le gouvernement fédéral est tenu de les rendre.

3

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE FINANCIER

PRINCIPE FONDAMENTAL

Aucune disposition statutaire, d'application générale, n'exige qu'un prix soit exigé pour les services rendus à un particulier ou à une entreprise commerciale. La *Loi sur l'administration financière* accorde à l'exécutif beaucoup de latitude sur la question de savoir s'il y a lieu de taxer certains services et dans quelle mesure il faut tâcher de recouvrer les frais qu'engage le gouvernement:

18. Lorsque Sa Majesté fournit un service à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de ce service devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil peut, sous réserve des dispositions de toute loi concernant ledit service, prescrire par règlement le droit susceptible d'être imposé en l'occurrence.

D'autres lois sont plus précises. Certaines prescrivent les montants à imposer et d'autres établissent la base de calcul des redevances. Par exemple, la *Loi sur l'inspection de l'électricité* renferme la disposition suivante:

21. Les droits d'inspection et d'épreuve des lampes, compteurs et autres instruments et appareils électriques sont fixés de temps à autre par le gouverneur en conseil et ces droits sont réglés de manière qu'ils puissent, autant que possible, couvrir les frais occasionnés par la mise à exécution de la présente loi . . .

L'observance de dispositions comme celles-ci dépend de l'initiative des fonctionnaires des ministères; mais actuellement on ne tente vraiment rien pour savoir comment ils s'acquittent de cette responsabilité.

La principale faiblesse du point de vue de la loi, est qu'il n'existe aucune disposition d'application générale qui oblige les hauts fonctionnaires à soumettre les divers programmes à l'attention du Cabinet, détenteur statutaire du privilège de prélever des droits.

Vos commissaires croient qu'il y aurait plutôt lieu d'énoncer un principe général: les droits perçus doivent être établis de façon à couvrir la totalité des frais, sauf dans le cas où le gouverneur en conseil accorde une exemption précise, totale ou partielle. En conséquence, les services rendus gratuitement ou à un taux inférieur au prix coûtant exigeraient la sanction de l'exécutif, et les ministères seraient tenus de percevoir une taxe appropriée pour les autres. Il est bien évident qu'il faudra faire des exceptions. Par exemple, les services destinés à soulager la misère en cas d'urgence sont généralement accordés gratuitement. D'autre part, les services conférant des privilèges devraient être taxés de manière à produire un bénéfice. Les services qui concurrencent l'entreprise privée devraient peut-être adopter des tarifs commerciaux qui tiennent compte de la concurrence, même s'ils ne permettent pas de recouvrer tous les frais. Une autre méthode est toujours possible: dans certains cas, il peut être préférable de confier le service à un organisme privé moyennant remboursement ou subside.

COÛT DES SERVICES

Quelle que soit la ligne de conduite adoptée, il est absolument essentiel de connaître à tout moment ce que coûtent les services rendus. Ces données sont nécessaires pour diriger l'application des programmes et pour déterminer les prix à percevoir. Pour bien des raisons, les ministères et les organismes devraient tous tenir compte des mêmes éléments de coût et ils devraient viser à établir le coût réel du service, compte tenu des frais généraux, de l'amortissement et, le cas échéant, des intérêts. Il ne faudrait pas, comme cela se produit actuellement, que le coût de services qui se font concurrence soit fondé sur des pratiques comptables différentes quant aux éléments de coût qui entrent en jeu. Le Conseil des ports nationaux tient compte maintenant de l'amortissement, appelé dans la loi «fonds de réserve pour le remplacement des capitaux fixes», tandis que le ministère des Transports, qui gère d'autres ports, n'en fait rien.

Dans le rapport intitulé *La gestion financière*, vos commissaires ont recommandé que les ministères adoptent la comptabilité d'exercice et incluent, dans les dépenses d'exploitation, les frais cachés, tels que la dépréciation. L'élaboration, dans les ministères, d'une comptabilité destinée à répondre aux besoins de la direction fournira donc la base nécessaire, tandis que la répartition des frais et des recettes selon les programmes devrait permettre d'obtenir tous les renseignements désirés. Du moment que le coût des services est connu par la comptabilité ordinaire des ministères, plutôt que par des enquêtes périodiques, on ne devrait plus être exposé au danger d'ignorer les

changements dans le rapport entre les dépenses et les recettes, et la direction devrait être en mesure de remédier sans tarder à toute tendance au déséquilibre.

Dans la plupart des cas, les services se ressemblent et une même taxe pourrait être prévue pour chacun. Le coût de certains services, les essais de laboratoire par exemple, peut varier suivant la nature et l'étendue du travail et suivant le temps qu'il faut y consacrer. Dans ces cas, le coût peut être déterminé au moyen d'un registre indiquant la durée du travail et le matériel utilisé, et en tenant compte des frais généraux directs ou indirects.

ÉTABLISSEMENT DES TAXES

Les taxes ou droits exigés du public sont actuellement établis de trois façons: par la loi, par un décret en conseil ou par décision du ministre. Les droits et les taxes prescrits par la loi sont peu nombreux, mais ils suscitent bien des difficultés, parce qu'ils sont relativement immuables. Certains de ces droits n'ont pas changé depuis cinquante ans ou plus et il serait vain de s'attendre que le Parlement veuille ajouter à son programme surchargé des modifications de lois visant à hausser les taxes perçues pour certains services.

Les droits perçus pour la plupart des services importants sont établis par décret en conseil. L'initiative en est confiée aux hauts fonctionnaires, dont les recommandations sont généralement acceptées. Dans certains cas, la loi prescrit les grands principes à suivre pour l'établissement de ces taxes, dans d'autres cas, c'est le ministre qui en prend l'entière responsabilité.

S'il faut tendre, comme il se doit, à établir des taxes ou droits d'une façon systématique et à en faire la révision au besoin, il conviendrait d'éviter que ces taxes ne soient déterminées par la loi; il faudrait plutôt fournir aux hauts fonctionnaires des directives générales qui leur feraient connaître la volonté du gouvernement. Si l'on établissait le principe qu'il faut percevoir des droits et que ces droits doivent être suffisamment élevés pour couvrir la totalité des frais engagés, les ministères pourraient, comme on l'a dit précédemment, régler un grand nombre de ces questions eux-mêmes, sans avoir recours au Cabinet. Cependant, les exceptions, c'est-à-dire les services rendus au-dessous du prix coûtant, devront faire l'objet d'un décret en conseil, d'abord lorsque les taux sont établis et ensuite lors de la révision périodique. Dans tous les cas, la modification des taux, conformément à la ligne de conduite établie, devrait être du ressort exclusif du ministre lui-même, qui s'appuierait sur les conseils des hauts fonctionnaires.

Dans certains cas, pour prévenir les abus, un droit nominal a été fixé pour des services qui auraient pu être rendus gratuitement. Lorsqu'il faut écrire aux usagers du service pour percevoir les droits, il est à craindre que les frais

de comptabilité et d'écriture ne dépassent les recettes. Aucune règle générale ne peut être énoncée pour déterminer si l'on doit avoir recours à des droits préventifs; mais il faudrait que ceux qui imposent des droits uniquement à des fins préventives tiennent compte des frais de perception et des inconvénients que cela peut occasionner aux usagers légitimes de ces services.

MODES DE PERCEPTION

Les façons d'effectuer les paiements varient selon les programmes. On accepte tout: le paiement en espèces, les chèques visés ou non, les mandats-poste et les mandats-exprès. On fait crédit à certains usagers, et parfois on demande des arrhes. On a remarqué, au Bureau des brevets, par exemple, combien peut être compliquée et coûteuse la délivrance d'un reçu. Les circonstances étant très diverses, on ne peut pas généraliser, mais deux principes doivent inspirer les modalités de perception des droits: elles doivent être commodes pour le public tout en assurant convenablement la sauvegarde des deniers publics. Diverses façons de tenir la caisse et la comptabilité seront donc acceptables, depuis l'utilisation de la caisse enregistreuse jusqu'à l'octroi du crédit, comme on le fait dans les entreprises commerciales. En établissant la vérification interne dans les ministères (recommandation qui a déjà été faite), on tiendra compte des précautions nécessaires pour protéger les recettes.

4

MODIFICATION DES PROGRAMMES

Si l'on veut maintenir des services qui répondent vraiment aux besoins du public, il faudra faire mieux qu'on ne le fait actuellement. La situation évolue sans cesse et l'utilité des services croît ou décroît en conséquence. Les progrès économiques et techniques, les découvertes scientifiques, la modification des habitudes de travail, les nouveaux loisirs de la population et bien d'autres facteurs influent sur un grand nombre de programmes du gouvernement et, avec le temps, leur valeur augmente ou diminue. L'établissement de services similaires par les provinces ou par l'entreprise privée peut réduire au rôle de concurrent ce qui était à l'origine une initiative de pionnier. Des programmes qui suscitaient de grands espoirs quand on les a lancés peuvent, en raison d'une conception imparfaite, attirer de moins en moins d'usagers.

La situation change rarement du jour au lendemain. D'ordinaire, il faut plusieurs années pour qu'un service qu'on jugeait très utile le devienne si peu que les résultats obtenus en justifient difficilement le maintien. Mentionnons ici, par exemple, l'utilité de moins en moins grande de nos canaux comme voies de transport. Règle générale, on atteint plus rapidement le moment où les services d'urgence cessent d'être nécessaires; mais même ceux-ci peuvent demeurer utiles pendant quelques années.

La mise au point de ces services en raison de l'évolution de la situation est donc difficile, même si on laisse de côté les conséquences politiques éventuelles. Mais si rien n'est fait, il est inévitable que les programmes soient maintenus bien au-delà du moment où ils n'ont plus leur raison d'être. La meilleure garantie est probablement d'exiger que les droits perçus couvrent

les frais. Ainsi, les usagers eux-mêmes amèneront la suppression des programmes lorsque la valeur des services cessera de dépasser le prix à verser. Le premier avantage de cette ligne de conduite pourrait bien être qu'elle permet de reconnaître les programmes désuets ou d'apporter les remèdes nécessaires; l'augmentation des recettes prenant une place secondaire. Cependant, il faut aussi que les services administratifs examinent périodiquement ce que valent les programmes. La révision qu'en fera le conseil du Trésor constituera une autre sauvegarde. C'est uniquement par ces moyens qu'on réussira à éviter ce que coûtent l'inertie et l'expansionnisme et à modifier les programmes en fonction des besoins.

Voici, en résumé, ce qui peut entraîner la modification d'un programme:

- Il faudrait restreindre l'étendue ou la portée d'un service:
 - lorsque d'autres organismes, publics ou privés, offrent des services semblables;
 - lorsque la nécessité du service diminue ou que l'on aura atteint par d'autres moyens le but pour lequel il avait été créé;
 - lorsque l'état d'urgence devient moins grave.
- Il faudrait abandonner un service:
 - lorsque d'autres moyens se sont bien implantés;
 - lorsque les installations sont devenues désuètes ou que leur nécessité a disparu;
 - lorsque l'état d'urgence est passé (il serait bon que la loi fixe la date de cessation de ces services);
 - lorsqu'un service créé à titre de démonstration a atteint son but;
 - lorsque les recettes cessent de couvrir tous les frais du service sauf si le service est expressément exempté de recouvrer ses frais au moyen de ses recettes;
 - lorsque une aide est accordée à des groupes spéciaux, l'exploitation des cales sèches, par exemple, et que devant l'impossibilité d'équilibrer les recettes et les dépenses de façon permanente, il est préférable de verser une subvention ou un subside plutôt que de continuer à exploiter le service sur le plan fédéral.

Nous recommandons donc: 1 Sauf exceptions précisées par le gouverneur en conseil, que des taxes soient perçues pour tous les services rendus au public et que le montant de ces taxes soit suffisant pour recouvrer tous les frais engagés par le gouvernement pour rendre ces services.

2 Que les ministères et les organismes examinent chaque année les services qu'ils sont appelés à rendre au public afin de les modifier ou d'en proposer la modification de façon à ce que lesdits services restent en rapport avec les besoins du public.

INDEX

INDEX

A

- ABONNEMENTS, tarifs à être modifiés, 77.
- ACCRA, Afrique, exposition commerciale canadienne, 77.
- ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE, l'anglais et le français, langues officielles du Canada, 104; services d'enseignement, 143; soins médicaux et hospitaliers, 198.
- ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE, 25.
- ADMINISTRATEURS, analyse économique, 26, 27.
- AÉROPORTS, intérêt du public, 87; services de l'air, 377.
- AFFAIRES ÉCONOMIQUES, 62.
- «AFFAIRES EXTÉRIEURES», principal périodique de la politique extérieure du Canada, 81.
- AFFAIRES EXTÉRIEURES, MINISTÈRE DES, programmes d'information destinés à l'étranger, 73; en France et en Allemagne de l'Ouest, 74, 75; responsabilité dans les grandes expositions universelles, 77; organisation des services d'information et mutation du personnel, 78; service des émissions radiophoniques internationales, 79; section des relations culturelles, 80; section de la politique extérieure, 81; recommandation, 82; passeports, 384.
- AFFAIRES INDIENNES, DIRECTION DES, organisation administrative efficace, 156.
- AFFINAGE DE L'OR, 369.
- AFRIQUE, programmes canadiens de radiodiffusion vers l', 79.
- AGENCES DE PUBLICITÉ, différence dans la qualité des services fournis par les, 96.
- AGENTS D'INFORMATION, agents régionaux, 91; compétence, 99; classification, rémunération et postes vacants, 100; formation du personnel, 101; pénurie d'agents bilingues, 108, 110, 111; rôle de l'Éditeur de la Reine concernant les, 115.
- AGRICULTURE, MINISTÈRE DE L', recherches économiques et statistiques, 22; analyse économique, 25, 27; le milieu de travail, 27; publication d'études économiques, 29; section des publications fondée en 1910, 61; renseignements aux consommateurs, 65; documentation touchant l'économie agricole, 88; fragmentation de la fonction de l'information, 88, 89; les informations sur le plan régional, 90; documents d'information distribués par les provinces, 91; atelier d'impressions en offset, 93; coût des films éducatifs, 98; version française des rapports de recherches publiée en retard, 108; coopération avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social dans le domaine de la nutrition, 113; publicité prônant la consommation de la viande, 113;

- collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 127; services d'assurance, 258; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance, 262; programmes d'assurance, intérêts et frais (tableau), 281; les paris aux champs de course, 382; fumigation des plantes, 382; catégories principales de services divers, 384; registre des performances des bestiaux, 385.
- AIR-CANADA, régime de pension non étudié par la Commission, 298; services de l'air, 376.
- ALIMENTS ET DROGUES, DIRECTION DES, programmes de santé, 188; programmes de préventions, 231; champ d'action élargi, 231; inspection, 232.
- ALLEMAGNE DE L'OUEST, coordination inexistante des services d'information canadiens, 74; écoles outre-mer, 161; établissements hospitaliers, 187.
- ALLOCATIONS, services destinés au public, 124.
- AMÉNAGEMENT URBAIN, 66.
- AMÉRIQUE LATINE, programmes canadiens de radiodiffusion vers l', 79.
- ANALYSE ÉCONOMIQUE, recherches économiques et statistiques, 22, 24; études particulières, 25; le milieu de travail, 26; coordination de l'activité, 29; recherche dans le secteur privé, 33.
- ANCIENS COMBATTANTS, MINISTÈRE DES AFFAIRES DES, publicité aux avantages mis à la disposition des anciens combattants, 68; publication du *Medical Services Journal*, 114; services de santé, 185; soins médicaux et hospitaliers, 186, 191, 193; coûts d'hospitalisation, 194; recommandation, 200; réorganisation des services de santé, 239; recherches médicales, 243; services hospitaliers connexes, 246; services de prêt, 259; services spéciaux, 261; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance, 263; prêt direct, 267; taux d'intérêt exigé, 277; Office de l'établissement agricole des anciens combattants, 292; recommandation, 293.
- ANGLETERRE, écoles outre-mer, 161.
- «ANNUAIRE DU CANADA», un problème de traduction, 109.
- ANNUAIRES TÉLÉPHONIQUES, coordination des installations téléphoniques, 86.
- ARBRES, rideaux protecteurs, 385.
- ASSISTANCE À L'AGRICULTURE DES PRAIRIES, LOI SUR L', 258.
- ASSOCIATION CANADIENNE DES NATIONS UNIES, 81.
- ASSURANCE-CHÔMAGE, COMMISSION D', services statistiques, 48; publicité en faveur du programme des travaux d'hiver, 65, 113; exclue du rapport sur les prêts, garantie et assurance, 257.
- ASSURANCE-HOSPITALISATION, services destinés au public, 124; amélioration de la santé publique, 187; soins médicaux, 191; pour les militaires, 207.
- ASSURANCES, voir PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE.
- ASSURANCES, DÉPARTEMENT DES, 305, 306.
- AUSTRALIE, dépenses pour la publicité commerciale, 76.
- AVEUGLES, subventions sujettes à conditions, 130.
- AVIATION, programme de formation d'officiers dans les universités, 173.
- AVION, courrier de première classe, 320.
- B**
- BANQUE D'EXPANSION INDUSTRIELLE, services de prêt, 260; durée des prêts, 261; bilan des services, 263; services supplémentaires, 265; assistance aux entreprises commerciales, 267; Conseil d'administration, 268; programmes de prêt, 274-279; capital et bénéfices, 275; méthodes d'emprunt, 276; taux d'intérêt exigé, 277; buts et objets, 289; personnel, 290; concurrence aux autres prêteurs, 290; fonds de la Banque du Canada, 290; non assujettie au contrôle ministériel, 290; pouvoirs, 290, 291; efficacité de son administration, 291; nomination d'un directeur général, 291; Conseil d'administration, 291; recommandations, 292.
- BANQUE DU CANADA, recherches économiques et statistiques, 22; analyse économique, 24; actualité économique, 25; publication d'études économiques, 29, 257; Conseil d'administration, 268, 291; Banque d'expansion industrielle, 289; régime de retraite, 302.
- BANQUES À CHARTE, recours aux services des, 266.
- BELGIQUE, écoles outre-mer, 161.
- BIEN-ÊTRE SOCIAL, collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 127.
- BIENSÉANCE ADMINISTRATIVE, 71.

BILINGUISME, rôle du Bureau des traductions, 104-111; pénurie d'agents d'information bilingues, 110; recommandations, 110.

BREVETS, BUREAU DES, services divers, 369; privilèges commerciaux, 380; qualité du service, 381.

BUDGET, coût réel des services d'information, 103; soins médicaux et hospitaliers des anciens combattants, 196; du ministère des Postes, 328; services divers, 370; ports, quais et jetées, 374.

BUREAU DE POSTE LOCAL, service et frais, 325.

BUREAU DES TRADUCTIONS, LOI SUR LE, 104, 109.

BUREAU DES TRADUCTIONS, voir **TRADUCTIONS**.

BUREAU ÉCONOMIQUE CENTRAL, analyse économique, 27.

BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, recherches économiques et statistiques, 22; publication d'études économiques, 29; concepts d'organisation, 40; centralisation des services statistiques, 42; premières activités, 42; attributions, 43; défauts actuels, 46; relations avec le public, 47; recommandations, 50; service d'information spécialisé, 63; diffusion des données statistiques, 88; la fonction publicitaire partie de tous les services, 90; poste de chef vacant aux relations extérieures, 101.

BUREAUX DE POSTE, 319.

C

CABINET (LE), coordination de l'activité économique, 30; comité d'information du temps de guerre, 112; examen des opérations des Postes, 337.

CALES SÈCHES, services divers, 369; aides à l'exploitation des entreprises, 383.

«**CANADIAN ARSENALS LIMITED**», régime de retraite, 302, 303.

«**CANADIAN TAX FOUNDATION**», recherche économique, 34.

CANAUX ET PORTS, services d'intérêt récréatif, 378; dépenses considérables, 379.

CENTRALES ATOMIQUES, 87.

CENTRES ADMINISTRATIFS, collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 126.

CHAMBRE DE COMMERCE DE MONTRÉAL, commande de brochures en langue française, 108.

CHEMINS DE FER NATIONAUX, régime de pension non étudié par la Commission, 298.

CHEVAUCHEMENTS, publicité pour les travaux d'hiver, 113; services de santé, 185, 186.

CINÉMA, 62.

CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION, MINISTÈRE DE LA, conférences et présentation de films en France, 74; recrutement des immigrants, 75; fragmentation de la fonction de l'information, 89; écoles fédérales, 149; écoles indiennes, 150; personnel enseignant des écoles indiennes, 153; écoles du Nord, 166; intégration des Indiens, 204; immigrants malades, 226; services de prêt, 259; durée des prêts, 261; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance, 264; taux d'intérêt exigé, 277.

CLASSIFICATION, agents d'information, 101.

CLINIQUES, 124.

COLIS POSTAUX, courrier de quatrième classe, 322.

COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE, comités permanents, 127; nécessité d'une révision plus systématique, 133.

COLLÈGE NATIONAL DE LA DÉFENSE, enseignement militaire, 175.

COLLÈGES MILITAIRES, enseignement militaire, 169; personnel enseignant, 170; personnel administratif, 172.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, écoles du ministère de la Défense nationale, 159.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'INFORMATION À L'ÉTRANGER, formation et but, 73; résultats décevants, 74; responsabilité du ministère des Affaires extérieures, 79; réorganisation recommandée, 82.

COMITÉS CONSULTATIFS EXTÉRIEURS, services d'hygiène, 219.

COMITÉS INTERMINISTÉRIELS, coordination de l'activité économique, 30.

COMMERCE, aides à l'exploitation des entreprises, 380, 381.

COMMERCE, MINISTÈRE DU, recherches économiques et statistiques, 22; analyse économique, 24; actualité économique, 25; publication d'études économiques, 29; l'information destinée à l'Allemagne de l'Ouest, 75; Direction de la publicité commerciale, 76; Commission des expositions du gouvernement canadien, 77; présenta-

- tion de la documentation publicitaire commerciale, 94; postes vacants à l'information, 100.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, coordination de l'activité économique en France, 30.
- COMMISSION CANADIENNE DES PENSIONS, réorganisation des services de santé, 239.
- COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ, services de garantie, 259; durée des prêts, 261; bilan des services de prêt de garantie et d'assurance (tableau), 262; taux d'intérêt exigé, 277; régime de retraite, 302, 303; silos, 375.
- COMMISSION CONSULTATIVE NATIONALE SUR LES SCIENCES, recherches médicales, 243.
- COMMISSION D'ÉNERGIE DU NORD CANADIEN, service d'utilité publique, 383.
- COMMISSION DES GRAINS, silos, 375, 376.
- COMMISSION D'INFORMATION DU TEMPS DE GUERRE, centralisation et planification des services d'information, 112, 113.
- COMMISSION DU PRÊT AGRICOLE CANADIEN, 267.
- COMMISSION DU SERVICE CIVIL, recherches économiques et statistiques, 21; dépenses de publicité pour le recrutement, 67; sociétés de la Couronne non assujetties aux règlements, 270.
- COMMISSION INTERNATIONALE DES PÊCHERIES, régime de retraite, 302.
- COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, hygiène du milieu, 215.
- COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES, 126.
- COMMISSIONS ROYALES, analyse économique, 28.
- COMMUNIQUÉS AUX JOURNAUX, 92.
- COMPAGNIES, LOI SUR LES, constitutions des sociétés, 381.
- COMPTES D'ÉPARGNE, postes, 322.
- CONCLUSIONS, organisation efficace de la Division de l'instruction de la Direction des affaires indiennes, 156; résultats impressionnants, 156; nombre d'Indiens à l'école, 157; maîtres indiens plus nombreux, 157; adultes indiens plus intéressés à l'enseignement, 157; les écoles du Nord devraient être administrées sur place, 168; prêts, garantie et assurance, 271, 272, 284.
- CONFÉRENCES FÉDÉRALES-PROVINCIALES, 127.
- CONSEIL DE RECHERCHES POUR LA DÉFENSE, subventions d'enseignement, 144; recherches médicales, 242.
- CONSEIL DES PORTS NATIONAUX, services de la marine, 372; services des ports, quais et jetées, 373, 374; silos, 375, 376; entrepôts frigorifiques, 382; coût des services, 388.
- CONSEIL DES RECHERCHES MÉDICALES, recherches médicales, 242.
- CONSEIL DU TRÉSOR, analyse économique, 28, 32; services statistiques, 44; avis de l'Éditeur de la Reine sur les questions de classification et de rémunération des agents d'information, et sur la partie «Services d'information» des programmes ministériels, 116; subventions fédérales sujettes à conditions, 130; prévisions budgétaires des hôpitaux, 247; sociétés de la Couronne non assujetties aux règlements, 270; chargé d'évaluer le rendement des programmes de prêt, de garantie et d'assurance, 288; chargé d'approuver le plan et mettre en œuvre les services d'actuariat, 306; examen des opérations des Postes, 337; modification des programmes, 392.
- CONSEIL FÉDÉRAL DE L'HYGIÈNE, 128.
- CONSEIL NATIONAL DE LA SANTÉ, 220, 221.
- CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES, voir RECHERCHES.
- CONSOMMATEURS, renseignés par l'information fédérale, 65, 88.
- CONSTITUTION DES SOCIÉTÉS, 380, 381.
- CONSTRUCTION, subventions fédérales sujettes à conditions, 130.
- CONSTRUCTION DOMICILIAIRE, 65.
- CONTROVERSE POLITIQUE, 69.
- COORDINATION, dans la préparation des textes français et anglais, 110; organisme fédéral pour coordonner l'activité publicitaire ou éducative conjointe fédérale-provinciale, 114; comité de coordination concernant les services d'information, sous la présidence de l'Éditeur de la Reine, 116.
- CORRESPONDANCE, relations avec le public, 86.
- «COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS», 31.
- COURRIER, quatre catégories, 320; le service des postes, 343.
- COURRIER INTERNATIONAL, 324.
- COURS DE FORMATION, pour les agents d'information et de relations extérieures, 102, 115.
- COURS DE JUSTICE, 122.
- COURSES HIPPIQUES, aides à l'exploitation des entreprises, 382.

COURS UNIVERSITAIRES, enseignement militaire, 169, 170.

COÛTS, de l'enseignement aux Indiens, 155; des écoles dans le Nord, 167; de l'enseignement militaire, 172; du programme de formation des officiers dans les universités, 174, 176; des services divers destinés au public, 388.

CRÉDIT AGRICOLE, voir SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE.

CRÉDIT À L'EXPORTATION, voir SOCIÉTÉ D'ASSURANCE DES CRÉDITS À L'EXPORTATION.

CRITÈRES, sur le contenu, la qualité de présentation, l'impression et la distribution des publications, 115; critères professionnels applicables à tous les services d'information, 115.

CUISINES D'ESSAI, 91.

D

DÉCLARATIONS D'IMPÔT, nombre des contribuables retardataires à la baisse, 66.

DÉFENSE NATIONALE, MINISTÈRE DE LA, comité interarmes de publicité pour le recrutement, 67; personnel des services militaires d'information, 71; activités publicitaires, 72; recommandation, 72; coût des films ayant trait à la formation des militaires, 98; manuel des relations extérieures, 103; publication du *Medical Services Journal*, 114; écoles fédérales, 149; écoles, 158; écoles au Canada, 158; écoles outre-mer, 161; observations générales, 163; enseignement militaire, 169; programme de formation d'officiers réguliers, 173; soins médicaux et hospitaliers fournis à certains groupes, 191; services médicaux des forces armées, 207; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance, 264; régime de pension, 298, 301; services de l'air, 376.

DÉVELOPPEMENTS ÉCONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS, 122.

DICTIONNAIRE, 105.

DISTRIBUTION, listes non tenues à jour, 93.

DIVISION DES RENTES SUR L'ÉTAT, 296.

DOCUMENTATION FÉDÉRALE, services statistiques, 37; catalogue distribué par l'Imprimeur de la Reine, 93.

DOCUMENTS, inaccessibles, 65; analyse des documents secrets, 81; destinés au Parlement, 83; distribués conjointement avec les provinces, 91; apparence améliorée, 94.

E

ÉCOLES FÉDÉRALES, services d'enseignement, 149, 158; écoles indiennes, 150-156; de la Défense nationale outre-mer, 161-163; dans le Nord canadien, 164-166.

«ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE», recherche économique à l'Université Queen's, 34.

ÉCONOMIE DOMESTIQUE, 91.

ÉCONOMISTES, recherches économiques et statistiques, 21; actualité économique, 25; le milieu de travail, 26; la recherche dans le secteur privé, 33.

ÉDITEUR DE LA REINE, tâches assignées au nouveau poste, 115.

«ELDORADO AVIATION LIMITED», régime de retraite, 302, 303.

«ELDORADO MINING AND REFINING LIMITED», régime de retraite, 302, 303.

ÉLECTRICITÉ, aides à l'exploitation des entreprises, 383.

ÉLÈVES, écoles du ministère de la Défense nationale, 159; écoles outre-mer, 161; écoles du Nord, 165; dans les collèges militaires, 169.

EMPRUNTS, méthodes de certaines sociétés de la Couronne, 276.

ENTENTE FÉDÉRALE-PROVINCIALE, pour la construction des hôpitaux, 221.

ENTREPÔTS FRIGORIFIQUES, aides à l'exploitation des entreprises, 382.

ENTREPRISE PRIVÉE, services fédéraux destinés au public, 123.

ESQUIMAUX, services d'enseignement, 143; services de santé, 185; soins médicaux et hospitaliers, 186, 200; centres d'accueil, 205.

ÉTATS-UNIS, publication d'études économiques, 29; coordination de l'activité économique, 30; *National Bureau of Economic Research*, 34; *Brookings Institution*, 34; *Cowles Commission*, 34; *Rand Corporation*, 34; services statistiques, 44; *Bureau of the Budget*, 45; *Office of Official Standards*, 45; bureaux de l'Office du tourisme du gouvernement canadien, 75; la Voix de l'Amérique, 79; agents d'information canadiens, 80; cours de formation des agents de relations extérieures de l'armée, 102; recherches médicales, 243; plans d'assurance hypothécaire, 284.

- EUROPE, programmes canadiens de radiodiffusion vers certains pays de l', 79; agents d'information canadiens en, 80.
- EXPÉDITION CONTRE REMBOURSEMENT (C.O.D.), 324.
- EXPOSITIONS INTERNATIONALES, Commission des expositions du gouvernement canadien, 77, 78.
- F**
- FACTEUR RURAL, service de livraison postale, 325.
- FERMES EXPÉRIMENTALES, intérêt du public, 87; organisation régionale de l'information, 90; rapports en français sur les recherches agricoles, 108.
- FILMS, voir OFFICE NATIONAL DU FILM.
- FINANCES, MINISTÈRE DES, recherches économiques et statistiques, 22; actualité économique, 24; le milieu de travail, 27; publication d'études économiques, 29; coordination de l'activité économique, 30; analyse économique, 32; services de prêt, 258; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance (tableau), 262-264; services supplémentaires, 265; prêts à l'habitation, 267; vente des rentes viagères, 267; Division des prêts garantis, 279; variation des taux d'intérêt et autres frais pour programmes de garantie et d'assurance, 280, 281; contrôleur et coordonnateur des programmes de prêt, garantie et assurance, 287, 288; administration de la pension de retraite, 298, 302; département des assurances, 305, 306.
- FONCTION PUBLIQUE, recrutement stimulé par la publicité, 67.
- FONDS CANADIEN DE RECHERCHES DE LA REINE ÉLISABETH II SUR LES MALADIES INFANTILES, 243.
- FONDS DU REVENU CONSOLIDÉ, revenus des services au public, 124; recettes de la Poste, 330, 337; recettes des silos, 376.
- FORCES ARMÉES, publications concernant la préparation des repas, 113; services d'enseignement, 143; programme de formation d'officiers dans les universités, 173; subventions aux étudiants en médecine, 208.
- «FOREIGN TRADE», publication du ministère du Commerce, 77 (paraît en français sous le titre *Commerce Extérieur*).
- FORÊTS, collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 127.
- FORMATION PROFESSIONNELLE, écoles du Nord, 166.
- FRAIS, des services destinés au public, 124; des écoles de la Défense nationale, 159; des programmes de santé, 188; des services postaux, 324, 331; des services divers, 369.
- FRANCE, coordination de l'activité économique, 30; manque d'informations sur le Canada moderne, 74; écoles canadiennes outre-mer, 161.
- FUMIGATION DES PLANTES, services divers, 369; aides à l'exploitation des entreprises, 382.
- G**
- GALERIE DE LA PRESSE, rapports avec les Affaires extérieures, 82.
- GALERIE NATIONALE, promotion des beaux-arts, 66, 68; services d'information destinés à l'étranger, 74.
- GARANTIE ET ASSURANCE, catégories des programmes, 279; taux d'intérêt exigé, 279, 284; variation du niveau courant des intérêts et autres frais (tableau), 280, 281; réserves en prévision des pertes, 282; pertes et frais couverts par des crédits, 282; investissement des réserves, 283; conclusions, 284; recommandations, 285.
- GARANTIES, voir PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE.
- GASPILLAGE, services de santé, 185.
- «GAZETTE DU TRAVAIL», présentation typographique, 94.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, nouvelles d'intérêt local, 85; service de traduction indépendant, 106; services destinés au public, 122; gestion déléguée et services forfaitaires, 132; soins médicaux et hospitaliers, 186; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance (tableau), 262-264; régime de pension, 298, 301; les paris aux champs de course, 382.
- GESTION, des recherches économiques et statistiques, 23; des programmes conjoints avec les provinces, 132; contrôle financier des hôpitaux, 246.
- GHANA, Afrique, postes émetteurs à ondes courtes, 79.

GRAIN, paiements anticipés, 259.
GRANDE-BRETAGNE, coordination de l'activité économique, 30.
GUERRE MONDIALE, DEUXIÈME, développement des services d'information du gouvernement, 62.
«GUIDE OFFICIEL DU SERVICE POSTAL CANADIEN», classement du courrier, 357.

H

HABITATIONS, amélioration aux, 293, 294.
HEURES DE POINTE, bureaux de poste, 66.
«HISTORY OF THE WAR», version française publiée avec deux ans de retard, 108.
HÔPITAUX, services de santé, 124, 185; construction, 191; anciens combattants, 194; Indiens et Esquimaux, 201; hôpitaux d'accueil, 205; hôpitaux des pénitenciers, 209; plans de construction, 219; aspects de la gestion relevant du gouvernement fédéral, 245; services hospitaliers connexes, 246; gestion et contrôle financiers, 246; prévisions budgétaires, 246; contrôle des dépenses, 247; gestion des stocks, 248.
HÔPITAUX CANADIENS, ASSOCIATION DES, 248.
HYGIÈNE, chez les Indiens et les Esquimaux, 200; programmes de subventions, 214; amélioration de la santé publique, 215; Division du génie sanitaire, 215; services fédéraux moins nécessaires, 216; services consultatifs, 217.

I

IMMIGRATION, diffusion de renseignements sur le Canada en Europe occidentale, 75; prévention des maladies, 226; élimination des médecins, 230.
IMPORTATEURS, importance des renseignements douaniers, 68.
IMPRESSIONS ET DE LA PAPETERIE PUBLIQUES, DÉPARTEMENT DES, service considéré comme satisfaisant, 93; compétence reconnue, 100.
IMPRIMEUR DE LA REINE, catalogue des publications, 93; proportions des textes anglais et français, 109; publications concernant la préparation des repas, 113; responsable de la production des impressions, 115.
INDEMNITÉS, personnel enseignant, écoles indiennes, 153; écoles de la Défense nationale, 160.

INDIENS, services d'enseignement, 143; formation universitaire, 151; accélérer l'intégration, 157; services de santé, 185; soins médicaux et hospitaliers, 186; services médicaux et hospitaliers, 200, 201; tuberculose, 202; centres d'accueil, 205.

INDIENS, LOI SUR LES, 150.

INDUSTRIE, revenus du tourisme, 76; aides à l'exploitation des entreprises, 380, 381.

INFIRMIÈRES, services destinés au public, 124; soins médicaux et hospitaliers à certains groupes, 186.

INFORMATION (L'), services fédéraux, 61-116; organisation de la fonction, 83; relations avec les services de nouvelles, 84; relations avec le public, 86; agents d'information, 99-101; budgets et comptes, 103; la traduction en langue française, 104; coordination des services, 112.

INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES INTERNATIONALES, 81.

INSTITUTEURS, écoles fédérales, 149; écoles indiennes, 153.

INSTITUTIONS PRIVÉES, avantages d'y recourir pour certains services de prêt, de garantie et d'assurance, 266, 268, 269.

INVALIDES, subventions sujettes à conditions, 130.

ITALIE, écoles canadiennes outre-mer, 161.

J

JOURNALISTES, aucun aux Affaires extérieures, 81; leurs relations avec les fonctionnaires, 84.

L

LABORATOIRES, services consultatifs sur l'hygiène, 217; aides à l'exploitation des entreprises, 381.

«LABOUR GAZETTE», version française en retard, 108.

LAGOS, Afrique, exposition commerciale, canadienne, 77.

LÉPREUX, soins médicaux et hospitaliers, 186.

LETTRES PATENTES, constitution des sociétés, 381.

LICENCIÉS EN SCIENCES, postes temporaires de traducteurs, 107.

LONDRES, Grande-Bretagne, bureau de liaison du Conseil national de recherches, 64; succursale de l'Office du tourisme du gou-

vernement canadien, 75; service international de radiodiffusion de la BBC, 79; agents d'information canadiens, 80.

M

MANDATS DE POSTE, 322.
MANUELS, pour l'usage des agents d'information, 115.
MARINE (DÉFENSE NATIONALE), programme de formation d'officiers dans les universités, 173; grande variété de services, 372.
MARINE MARCHANDE, soins médicaux et hospitaliers aux marins, 186, 210; droits d'amarrage ou de mouillage, 374.
«MARKET OPPORTUNITIES ABROAD», retard dans la parution en langue française, 108.
MÉDECINS, services destinés au public, 124; soins médicaux et hospitaliers à certains groupes, 186; ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 202.
«MEDICAL SERVICES JOURNAL», exemple de coordination dans la publication du, 114.
MÉTÉO, bulletins de la, 63, 64.
MILITAIRES, services de santé, 185; soins médicaux et hospitaliers, 186, 206.
MINES, MINISTÈRE DES, services statistiques, 44; division d'information créée en 1907, 61.
MINISTÈRES, source de nouvelles, 69; dangers de la publicité, 70.
MINISTRES, responsabilité de renseigner le Parlement, 67, 83; relations avec le public, 87.
MONNAIE ROYALE, intérêt du public, 87.
MONTRÉAL, publications françaises demandées par la Chambre de Commerce, 108.
MUNICIPALITÉS, services fédéraux destinés au public, 123, 125; subventions d'enseignement, 144.
MUSÉE NATIONAL, publicité insuffisante, 68.

N

«NATIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT COUNCIL», coordination de l'activité économique, 31.
NATIONS UNIES, agents d'information canadiens, 80; protection contre la radiation, 215.
NEW DELHI, Indes, agent d'information canadien autorisé, 80.

NORD CANADIEN, programmes radiophoniques destinés au, 79.

NORD CANADIEN ET DES RESSOURCES NATIONALES, MINISTÈRE DU, publicité du Musée national insuffisante, 68; Office du tourisme du gouvernement canadien, 75; publication et distribution simultanées dans les deux langues, 110; subventions sujettes à conditions, 130; écoles indiennes, 150; écoles du Nord, 164, 166; aéroports privés, 376.

NORD-OUEST, LOI SUR LES TERRITOIRES DU, écoles du Nord, 164.

«NORTHERN TRANSPORTATION COMPANY LIMITED», régime de retraite, 302; services de la marine, 373.

O

OFFICE NATIONAL DU FILM, films tournés sous l'égide des ministères, 97; réputation mondiale, 98; contribution à la télévision canadienne et activités à l'étranger, 99; responsable de la production des films, 115.

OFFICIERS, enseignement militaire, 169; programmes de formation, étudiants d'université, 173.

OPINION PUBLIQUE, fragmentation de la fonction d'information rassurante pour l', 113.

ORDRE PUBLIC, services destinés au public, 122.

ORGANISMES-CORPORATIONS, voir SOCIÉTÉS DE LA COURONNE.

ORGANISMES PRIVÉS, services destinés au public, 123, 125.

P

PAIEMENTS ANTICIPÉS POUR LE GRAIN DES PRAIRIES, LOI SUR LES, 259.

PARCS NATIONAUX, services d'intérêt récréatif, 379; droits d'entrée, 380.

PARI MUTUEL, 382.

PARLEMENT (LE), doit être renseigné rapidement et avec précision, 67; source de nouvelles, 69.

PASSEPORTS, BUREAU DES, 369, 384.

PÂTURAGES COLLECTIFS, services à l'agriculture, 385.

PÉAGES, ports, quais et jetées, 373.

PÊCHERIES, collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 127.

- PÊCHERIES, CONSEIL DE RECHERCHES SUR LES, 88.
- PÊCHERIES, MINISTÈRE DES, renseignements aux consommateurs, 65, 68; information régionale, 90; cuisines d'essai, 91; parution en retard de la version française du rapport annuel, 108; publicité prônant la consommation du poisson, 113; hygiène du milieu, 216; services d'assurance, 259; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance, 263; programmes d'assurance, intérêts et frais (tableau), 281.
- PÉNITENCIERS, BUREAU DU COMMISSAIRE DES, soins médicaux et hospitaliers, 186, 191, 209; personnel médical, 210; réorganisation des services de santé, 239.
- PENSION DES FONCTIONNAIRES:
 RENTES VIAGÈRES, 257.
 RÉGIMES STATUTAIRES, catégories, 298; prestations versées, 299; âge de la retraite, 299; caractéristique spéciale, 299; coût pour le gouvernement, 300; changements nécessaires, 301; déficits, 301; recommandations, 302.
 RÉGIMES DE RETRAITE DES ORGANISMES-CORPORATIONS, avantages de se fusionner à celui du service public, 303; recommandation, 303.
- PERCEPTION, MODES DE, 390.
- PERSONNEL ENSEIGNANT, écoles indiennes, 153; écoles du Nord, 165; collèges militaires, 170.
- PERTES D'EXPLOITATION, ports, quais et jetées, 373.
- PHILATÉLIE, 324.
- PHOTOGRAPHIE, photothèque de l'Office national du film, 98.
- PILOTES, régime de pension des, 304.
- PLANIFICATION, des services d'information du gouvernement, 112.
- POISSON, promotion des ventes du, 65, 88, 91, 113.
- POLITIQUE (LA), dosage de l'information, 70.
- «POLYMER CORPORATION LIMITED», régime de retraite, 302, 303.
- PORTS, QUAIS ET JETÉES, services de la marine, 373.
- POSTES, MINISTÈRE DES, services statistiques, 48; coopération du public sollicitée, 66; formation des agents d'information, 102; version française du bulletin des employés en retard, 108; services destinés au public, 123; monopole, 123; service d'utilité publique, 317; améliorer la gestion, 317; supprimer les formalités, 317, 318; courrier, 320; tarifs, 321; mandats et opérations bancaires, 322; recommandation, 323; distribution par exprès, 323; assurance, 323; expédition contre remboursement, 324; philatélie, 324; régime international, 324; service et frais, 324; rapport entre le service et ce qu'il coûte, 326; sécurité, perte, vol, 327; méthode d'analyse des services, 331; levée, tri, transport et livraison du courrier, 343; génie et réalisations techniques, 346; œuvre de réorganisation, 352; nouveaux services requis, 353; service de la statistique, 353; service d'étude du tarif, 353; service d'étude des temps, 354; service de recherche opérationnelle, 355; problèmes relatifs au fonctionnement, 357; classement du courrier, 357; tri d'acheminement, 358; transport, 359; transport routier, 359; services urbains, 360.
- «POSTMARK», version française en retard, 108.
- PRAIRIES, assistance aux fermiers des, 258, 259.
- PRÊTS, services destinés au public, 123; total, 257; aux opérations de pêche, 258; aux anciens combattants, 258; pour les améliorations agricoles, 258; aux petites entreprises, 258, 279; durée, 261; recours aux banques à charte, 266; recours aux institutions financières privées, 268, 269; programmes des sociétés de la Couronne, 274; taux d'intérêt exigé, 276-278; pour l'amélioration des habitations, 293, 294.
- PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE, portée du rapport, 257; bilan des services, 261-265; MODES D'ORGANISATION, 266-272; recours aux institutions financières privées, 268-270; programme administré directement par les ministères, 271; conclusions, 271, 272.
- FINANCEMENT DES SERVICES, 273-285; par les ministères, 273, 279-285; par les sociétés de la Couronne, 274-285; programme de prêt, 274-279; programme de garantie et d'assurance, 279-285; conclusions, 284; recommandations, 285.
- DIRECTION CENTRALE ET COORDINATION, 286-288; confusion actuelle, 286; coordination centrale nécessaire, 286; prin-

cipes fondamentaux à conserver dans l'établissement de nouveaux programmes, 286-288; ministre des Finances, coordonnateur, 288; recommandations, 288; engagements de l'État, 305.

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES, coût réel des services d'information, 103; des services d'hôpitaux, 246.

«PRIVATE PLANNING ASSOCIATION», recherche économique, 34.

PRIVILÈGES COMMERCIAUX, services rendus au commerce et à l'industrie, 380.

PRODUCTION DE DÉFENSE, MINISTÈRE DE LA, relations avec les services de nouvelles, 84, 85.

PRODUCTION LAITIÈRE, 369.

PROGRAMMES, de publicité, 87-90; scolaires, 159, 165; de santé, 185; hospitaliers, 220; services divers, 391, 392.

PROGRAMMES COMMUNS, services destinés au public, 123; collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 127.

PROPAGANDE, services d'information en temps de guerre, 62; dosage de l'information, 70.

PROVINCE DE QUÉBEC, bureau auxiliaire de traduction dans la, 107.

PROVINCES, contribution fédérale aux programmes des travaux d'hiver, 65; coordination des initiatives touristiques, 75; intéressées aux programmes publicitaires fédéraux, 91; coordination des programmes conjoints d'information par un organisme central fédéral, 114; collaboration avec le gouvernement fédéral, 126; subventions d'enseignement, 144; services conjoints de santé, 185; programmes conjoints hospitaliers, 220.

PUBLICATIONS, études d'analyse économique, 28; renseignements techniques, 64; distribution gratuite, 94; critères sur le contenu, la présentation, l'impression et la distribution des, 115; sur la nutrition, 218; subsides postaux, 334.

PUBLICITÉ, 68-72; sommes engagées en publicité commerciale à l'étranger, 76; qualité plutôt que quantité, 77.

PUBLIC (LE), coopération sollicitée du public, 66, 86; obligation de le renseigner, 67; plutôt que de le convaincre, 70; s'intéresse aux grands travaux de construction, 86; comblé de services divers, 370.

Q

QUARANTAINE, 224.

QUÉBEC, écoles du ministère de la Défense nationale, 158.

R

RADIATIONS, protection contre les, 215; vérification de pellicules, 383.

RADIO-CANADA (SOCIÉTÉ), service international de radiodiffusion, 79, 80; textes préparés par les services gouvernementaux, 97; agent suggéré pour renseigner les ministres et organismes fédéraux, 98; service de traduction indépendant, 106; régime de retraite, 302.

RAPPORTS ANNUELS, 68; critères fixés par le conseil du Trésor, 95; parution en retard de la version française, 108.

RÉADAPTATION, 217.

RECETTES, des services postaux, 331, 333; des services divers, 369.

RECEVEUR GÉNÉRAL, recettes postales, 337.

RECHERCHES, domaine économique, 24; dans le secteur privé, 33; programmes agricoles, 88; Conseil de la recherche médicale, 241; dans le domaine scientifique au Canada, 243; recherches opérationnelles, ministère des Postes, 355, 356.

RECHERCHES, CONSEIL NATIONAL DE, collecte et diffusion d'informations scientifiques et techniques, 64, 65; service de traduction indépendant, 106.

RECOMMANDATIONS:

RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES, que le ministère des Finances se charge d'une analyse économique intégrée, 33; que le Statisticien fédéral occupe sa charge durant bonne conduite, 50; qu'il soit tenu d'examiner les programmes statistiques de tous les ministères et rende compte au Parlement, 50; que le conseil du Trésor voie à une juste répartition de la responsabilité de la statistique de la santé, du travail et des transports, 51; que le Statisticien fédéral fournisse au Trésor les statistiques pour fins administratives, 51; que les traitements des statisticiens soient reclassés, 51; que les ministères fournissent au Statisticien fédéral un exemplaire de leurs demandes de statistiques au public, 51; qu'un con-

seil consultatif des usagers de la statistique soit formé, 52.

SERVICES D'INFORMATION, que soient examinés le caractère et les proportions des services d'information des forces armées, 72; que l'Office fédéral du tourisme dépende du ministre du Commerce, 76; que les services d'information et de liaison des Affaires extérieures soient réorganisés, 82; que les rapports annuels soient examinés quant à leur utilité et à leur coût, 95; que les contrats de publicité fassent l'objet de soumissions, 96; que l'on s'adresse aux agences privées de relations extérieures par exception seulement, 97; que la classification et les traitements dans les services d'information soient révisés, 101; que l'on revise la classification et les traitements des traducteurs, 107; que l'on attire un plus grand nombre d'agents d'information bilingues, 110; qu'un bilinguisme intégral soit exigé de l'un des deux premiers responsables des services d'information, 110; que l'Éditeur de la Reine soit chargé de conseiller les ministères et le conseil du Trésor sur le fonctionnement des services d'information et qu'il préside un comité d'aviseurs sur la coordination de la politique et des activités de ces services dans toute la fonction publique, 116.

SERVICES D'ENSEIGNEMENT, que les élèves indiens soient intégrés dans les écoles provinciales, 157; que l'on tienne compte du rythme de cette intégration dans les programmes de construction, 157; que l'on se limite aux programmes à long terme, 158; que l'on réduise le nombre d'élèves indiens qui quittent l'école, 158; que le système scolaire du Nord soit transféré aux Territoires, 168; que les programmes scolaires soient coordonnés avec ceux des provinces, 168; que ceux des adultes soient modifiés, 168; que l'on ferme le collège militaire de Royal Roads, 172; que l'on enquête sur l'importance numérique du personnel des collèges militaires, 173; que des comités d'experts étudient le besoin d'officiers diplômés d'universités, 174; que l'on abolisse la Division de l'enseignement

naval, 176; que l'on se serve des écoles provinciales, 176.

SERVICES DE SANTÉ, qu'aucun nouvel hôpital pour les anciens combattants ne soit construit, 199; que le traitement des anciens combattants soit confié aux hôpitaux publics, 199; que les pensionnés demeurent à la charge du gouvernement fédéral, 199; que les non-invalides soient confiés aux hôpitaux locaux, 200; que préférence soit donnée aux invalides dans les hôpitaux fédéraux devenus publics, 200; que les Indiens soient soignés par les services locaux et par des médecins et dentistes privés, 206; que les hôpitaux d'accueil ne soient pas reconstruits, ni agrandis, 206; que les militaires soient hospitalisés dans les hôpitaux civils, 207; qu'aucun nouvel hôpital militaire soit construit, 208; que la surveillance soit plus vigilante, 208; que des lits soient réservés aux militaires à Victoria et que l'hôpital naval de Naden soit fermé, 208; que la *Loi sur la marine marchande* (soins médicaux) soit abrogée, 211; que le régime de subventions à l'hygiène soit simplifié, 214; que l'on fusionne les divisions de l'hygiène professionnelle, de la protection contre la radiation et du génie sanitaire, 216; que les fonctions de réglementation soient abandonnées aux provinces, 216; que les programmes de réadaptation soient coordonnés par la Santé nationale, 217; que l'on examine l'activité de la Division de la nutrition et que les services retenus soient confiés à la Division de l'hygiène maternelle et infantile, 219; que l'on supprime ou améliore la Division des plans d'hôpitaux, 219; que la Direction des services d'hygiène soit assistée d'un comité consultatif, 220; que l'on supprime l'examen visuel des voyageurs, 225; que l'examen des certificats d'immunisation soit confié aux fonctionnaires de la Douane et de l'Immigration, 225; que les médecins et infirmières soient remplacés par des techniciens, 225; que l'on poste une infirmière ou un technicien à l'arrivée des navires et des avions, 225; que l'on établisse un régime d'examen médical objectif, 231; que l'on abolisse le service des

médecins canadiens outre-mer, 231; qu'un contrôle soit établi au sein du service médical de l'Immigration, 231; que l'analyse des drogues et l'inspection des manufactures relèvent de la Direction des aliments et drogues, 232; que l'on fusionne les services de santé du gouvernement fédéral, 240.

PRÊTS, GARANTIE ET ASSURANCE, que l'on songe à reviser le régime de financement des sociétés de la Couronne, 278; que les taux d'intérêt des avances aux sociétés de la Couronne soient fondés sur des principes uniformes, 278; que les taux d'intérêt soient établis à intervalles, sans restrictions statutaires, 279; que les taux à exiger des emprunteurs des institutions bancaires privées soient déterminés par le gouverneur en conseil, 285; que l'échelle des taux des garanties ou de l'assurance soit établie en fonction de leur coût pour le gouvernement, 285; que le ministre des Finances soit chargé de la coordination des programmes d'assistance financière au public, 288; que l'on assure plus d'indépendance à la direction de la Banque d'expansion industrielle, 292; que l'on mette fin à l'activité de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, 293; que l'administration des prêts pour l'amélioration des habitations passe aux Finances, 294; que le gouvernement cesse de vendre des rentes viagères, 297; que les trois régimes statutaires de pension des fonctionnaires relèvent du ministère des Finances, que l'on fasse une étude du coût des prestations actuelles et que les déficits actuariels soient amortis systématiquement, 302; que le plan de pension du service public englobe les sociétés de la Couronne, 303; que les caisses de pension des pilotes soient établies sur une base financière solide, 304; que le ministre des Finances soit autorisé, sur l'avis du premier actuaire du gouvernement, à exiger l'analyse actuarielle des programmes d'assurance dont les réserves courantes peuvent être insuffisantes, 306.

LES POSTES, que la valeur des services

fournis ou reçus figure dans les comptes des Postes, 330; que le Parlement subventionne la manutention du courrier de deuxième classe, 335; que recettes et dépenses des Postes passent par une caisse renouvelable, 338; que soit débitée aux Postes une avance égale à la valeur du matériel, 338; que les Postes payent un loyer aux Travaux Publics, un intérêt sur la masse de caisse renouvelable et sur le solde du compte d'avance, que les budgets des ministères comprennent un crédit symbolique à l'égard des opérations des Postes et que les Postes présentent des rapports financiers de sa gestion, de ses opérations et de ses relations financières avec le gouvernement, 339.

SERVICES DIVERS, qu'un nombre suffisant d'examineurs de brevets soient embauchés, 381; que les taxes de brevets soient augmentées, 381; que l'on remplisse les cadres de la Division des compagnies pour expédier les travaux, 381; que l'on étudie les services de l'Agriculture pour établir si les frais perçus sont en rapport avec les services rendus et s'il est nécessaire de rendre ces services, 386; que les taxes perçues pour les services soient rendues au public pour en recouvrer les frais, 392; que les services destinés au public soient étudiés chaque année et modifiés, 393.

RÉDACTION, publication d'études économiques, 29.

RÉGIME MONOLITHIQUE, 125.

REGISTRE, performance des bestiaux, 385.

RELATIONS EXTÉRIEURES, 62; recours aux entreprises privées généralement déconseillé, 97.

RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES, collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 127.

RELIGION, écoles indiennes, 151.

RÉMUNÉRATION, des agents d'information, 100, 101; des traducteurs, 106.

RENTES SUR L'ÉTAT, voir RENTES VIAGÈRES.

RENTES VIAGÈRES, pension des fonctionnaires, 257; loi relative aux rentes sur l'État, 259; administration, 267; primes, 273; volume et coût de la vente, 295, 296; barème des

- primes, 295; primes perçues, 295, 296; valeur des rentes, 296; valeur des primes accumulées, 296; Division des rentes sur l'État, 296; frais d'administration, 296; besoins courants, 296, 297; programme coûteux, 297; recommandation, 297.
- RESSOURCES NATURELLES, collaboration fédérale-provinciale pour leur développement, 127.
- REVENU NATIONAL, MINISTÈRE DU, services statistiques, 40, 48; coopération du public sollicitée, 66; relations avec le public, 86.
- REVUE STATISTIQUE, un problème de traduction, 109.
- RIVALITÉ, dans les programmes publicitaires, 113.
- ROTATION DU PERSONNEL, succursales de l'Office fédéral du tourisme, 76; mutation des agents d'information à l'étranger, 81.
- ROUTE TRANSCANADIENNE, subventions fédérales sujettes à conditions, 130.
- ROYAUME-UNI, publication d'études économiques, 29; analyse économique, 34; services statistiques, 44; *Central Statistical Office*, 45; *Cabinet Office*, 45; organisation et gestion des Postes, 337.
- S
- SACKVILLE, N.-B., émetteurs à ondes courtes, 79.
- SAISONS D'AFFLUENCE, arrivée massive des déclarations d'impôt, 66.
- SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, MINISTÈRE DE LA, recherches économiques et statistiques, 22; division de l'information et de la statistique, 61; promotion de l'hygiène et de la santé, 65; coordination des programmes éducatifs, 90; dépliants distribués par les ministères provinciaux de la santé, 91; coût des films éducatifs, 98; coopération avec le ministère de l'Agriculture dans le domaine de la nutrition, 113; publications concernant la préparation des repas, 113; publication du *Medical Services Journal*, 114; subventions sujettes à conditions, 130; amélioration de santé publique, 187; mesures préventives, 187; soins médicaux et hospitaliers fournis à certains groupes, 191; santé des Indiens et des Esquimaux, 200; services médicaux et hospitaliers, 204; soins médicaux et hospitaliers, 210; amélioration de la santé publique, 213; programmes de prévention, 223; examens médicaux, 224; immigration, 226; réorganisation des services de santé, 234, 239; fusion des services de santé, 240; recherches médicales, 242; vérification des pellicules contre la radiation, 383.
- SEATTLE, É.-U., participation canadienne à l'exposition du 21^e siècle, 77.
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT, brevets, 380; constitution des sociétés, 381.
- SÉCURITÉ NATIONALE, services destinés au public, 122.
- SERVICE ÉCONOMIQUE CENTRAL, analyse économique, 33.
- SERVICE MÉTÉOROLOGIQUE, 88.
- SERVICES COMMUNS, collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 127.
- SERVICES CONSULTATIFS, pour l'amélioration de la santé publique, 187.
- SERVICES D'ACTUARAT, 305, 306; centralisation, 306; recommandations, 306.
- SERVICES DE GUERRE NATIONAUX, comité interministériel de coordination de l'information, 112.
- SERVICES DE NOUVELLES, relations avec ministères et fonctionnaires, 84.
- SERVICES D'INFORMATION, destinés au public canadien, 63-68; destinés à l'étranger, 73-80; organisation de la fonction d'information, 83-90; méthodes et critères, 92-103; le Bureau des traductions, 104; coordination, 112.
- SERVICES DIVERS, catégories principales de services, 372; considérations d'ordre financier, 387.
- SERVICES SOCIAUX, destinés au public, 125.
- SILOS, services de la marine, 375.
- SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, documentation sur la construction domiciliaire et l'aménagement urbain, 65; service de traduction indépendant, 106; services financiers et de prêt, 259; durée des prêts, 261; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance, 262; services supplémentaires, 265; garantie des prêts, 266, 267; volume des prêts, 267; prêt direct, 267; Conseil d'administration, 268; programme de prêt, 274-279; capital social, bénéfiques, actif, 274, 275; méthodes d'emprunt, 276; taux d'intérêt exigé, 276, 277; programmes d'assurance, intérêts et frais

- exigés (tableau), 281; pertes subies par le plan d'assurance, 282; réserves en prévision des pertes, 283; investissement des réserves, 283; chevauchement et double emploi, 292; prêts pour l'amélioration des habitations, 293, 294; régime de retraite, 302.
- SOCIÉTÉ D'ASSURANCE DES CRÉDITS À L'EXPORTATION**, services de garantie, 260; bilan des services, 262; services supplémentaires, 265; assistance aux entreprises commerciales, 267; Conseil d'administration, 268; intérêts et frais des programmes de garantie et d'assurance (tableau), 280, 281; réserves en prévision des pertes, 282; investissements des réserves, 283; régime de retraite, 303.
- SOCIÉTÉS DE LA COURONNE**:
- PROGRAMME DE PRÊT**, organisation, 270, 271, 274-279; dividendes, 275; protection contre pertes, 275; réserves, 276; méthodes d'emprunt, 276; taux d'intérêt exigé, 276-279; recommandations, 278, 279.
- PROGRAMME DE GARANTIE ET D'ASSURANCE**, réserves en prévision des pertes, 282; investissements des réserves, 283; conclusions, 284; recommandations, 285.
- SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE**, services de prêt, 260; durée des prêts, 261; services spéciaux, 261; bilan des services de prêt, de garantie et d'assurance, 262; prêt direct, 267; Conseil d'administration, 268; programme de prêt, 274-279; capital et bénéfices, 275; méthodes d'emprunt, 276; taux d'intérêt exigé, 277, 278; chevauchement et double emploi, 292; régime de retraite, 303.
- SOCIÉTÉ RADIO-CANADA**, voir **RADIO-CANADA**.
- SOCIOLOGUES**, recherches économiques et statistiques, 21, 22.
- SOINS HOSPITALIERS**, programmes de santé, 186; à certains groupes, 186.
- SOINS MÉDICAUX**, programmes de santé, 186; détenus des pénitenciers fédéraux, 209.
- SOUS-MINISTRES**, documentation destinée au Parlement, 83.
- SOUVERAINETÉ**, 62.
- STATISTIEN FÉDÉRAL**, recherches économiques et statistiques, 23; attributions, 44; services statistiques, 46; recommandations, 50.
- STATISTIENS**, recherches économiques et statistiques, 21.
- STATISTIQUE, LOI SUR LA**, attributions du Bureau fédéral de la Statistique, 43.
- STATISTIQUES**, usagers de la statistique, 36; usages au gouvernement, 37; usage par l'entreprise, les travailleurs et autres, 37; recherche, 38; usage par le public, 38; concepts d'organisation, 39; nécessité de l'intégration, 39; organisme central, 40, 41; coordination, 44. *Voir aussi* **BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE**.
- SUBSIDES**, services postaux, 334.
- SUBTERFUGES**, classification des agents d'information, 101.
- SUBVENTIONS FÉDÉRALES**, collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 128, révision des programmes, 131; pour les services d'enseignement, 143, 144; pour les écoles de la Défense nationale, 159; pour l'amélioration de la santé publique, 187, 214; pour les recherches médicales, 242; Conseil de recherches pour la défense, 242.
- «**SURVEY OF CURRENT BUSINESS**», publication d'études économiques, 29.
- T**
- TAUX D'INTÉRÊT**, pour les services de prêt, 276; pour les services de garantie et d'assurance, 279.
- TECHNIQUES DE L'INFORMATION**, moyens de communication, 92; communiqués aux journaux, 92; impression des textes, 93; rapports des ministères, 94; publicité, 96; radio et télévision, 97; services de film, 98; traduction des textes, 104.
- TÉLÉPHONE**, relations avec le public, 86.
- TERMINOLOGIE**, service du Bureau des traductions, 106.
- TERRAINS DE GOLF**, 369.
- TERRE-NEUVE**, écoles de la Défense nationale, 158.
- TERRES DESTINÉES AUX ANCIENS COMBATTANTS, LOI SUR LES**, 269; taux d'intérêt, 273, 278; chevauchement et double emploi, 292.
- TERRITOIRES DU NORD-OUEST**, services d'enseignement, 143; soins médicaux et hospitaliers, 211; construction d'hôpitaux, 211, 212.
- «**THE QUEEN'S CHOICE**», parution simultanée de la version française, 109.

TOURISME, OFFICE DU, établissement, but, activité et rôle futur, 75, 76; poste de chef de publicité vacant, 100.

TRADUCTIONS, BUREAU DES, attributions et fonctions, 104; problèmes de traduction, 105; service de terminologie, 106; services de traduction indépendants, 106; recrutement, formation et rémunération des traducteurs, 107; bureau auxiliaire dans la province de Québec, 107; pénurie de traducteurs, 107; retards dans la traduction, 108; collaboration des départements critiquée, 109; publication simultanée dans les deux langues, 109, 110; un service essentiel au public canadien, 110; coordination de la préparation des textes anglais et français, 110; recommandations et conclusion, 110, 111.

TRANS-CANADA, LOI SUR LES LIGNES AÉRIENNES, 377.

TRANSPORT, collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, 127; écoles indiennes, 150; service postal, 359; catégories principales, 372; réglementation, subventions et aide, 372.

TRANSPORTS, MINISTÈRE DES, service météorologique, 63; nombre d'agents d'information, 71; relations avec les services de nouvelles, 85; relations avec le public, 87; service de santé de l'aviation civile, 223; régime de pension des pilotes, 304; services de la marine, 372; ports, quais et jetées, 373; taxe des ports, quais et jetées, 373; services de l'air, 376; aéroports et aérogares, 377; canaux et ports sans intérêt commercial, 379; coût des services, 388.

TRAVAIL, MINISTÈRE DU, recherches économiques et statistiques, 22; analyse économique, 24; publication d'études économiques, 29; services statistiques, 43; dépenses pour la publicité, 65; parution en retard de la *Gazette du Travail*, 108; publicité en faveur du programme des travaux d'hiver, 113; activités d'information

concernant les relations patronales-ouvrières, 113; programmes de réadaptation, 217; services des rentes viagères, 259; vente des rentes, 273; Division des rentes sur l'État, 296.

TRAVAUX D'HIVER, campagnes de publicité, 65, 113.

TRAVAUX PUBLICS, MINISTÈRE DES, relations avec les services de nouvelles, 84; subventions fédérales sujettes à conditions, 130; locaux fournis aux Postes, 328, 339; services de la marine, 372; ports, quais et jetées, 373; cales sèches, 383.

TRIBUNAUX JUDICIAIRES, considérations particulières se rattachant à l'information, 69.

TRI D'ACHEMINEMENT, service postal, 358.

TYPOGRAPHIE, 94.

U

UNESCO, relations culturelles avec le Canada, 80.

UNION POSTALE UNIVERSELLE, 324.

«UNITED STATES GOVERNMENT ORGANIZATION MANUAL», 32.

UNIVERSITÉS, recherche économique, 33; cours de journalisme, 102; élèves-officiers, 169, 170.

V

VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT (LA), intérêt du public, 87; services de la marine, 372.

VOIX DE L'AMÉRIQUE (LA), 79.

W

WASHINGTON, É.-U., bureau de liaison du Conseil national de recherches, 64.

Y

YUKON, services d'enseignement, 143; écoles indiennes, 150; écoles du Nord, 164.