RAPPORT

SUR

L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DU CANADA

PAR

SIR GEORGE MURRAY

IMPRIMÉ PAR ORDRE DU PARLEMENT

OTTAWA
IMPRIMÉ PAR C. H. PARMELEE, IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
1913

[N° 57a—1913.]

COPIE *certifiée d'un rapport du Conseil Privé du Canada, approuvée par Son Excellence le Substitut du Gouverneur Général le 7 octobre 1912.*

Il a été soumis à la considération du Conseil Privé un rapport en date du 30 septembre 1912, du très honorable premier ministre, dans lequel il annonce qu'il a retenu les services du très honorable sir George Murray, G.C.B., pour s'enquérir sur certaines choses relatives au fonctionnement des lois du Service civil, à l'organisation du service public et aux méthodes d'administration pour la conduite des affaires publiques au Canada. Il annonce aussi que sir George Murray est arrivé à Ottawa et qu'il a commencé à mettre toutes ces questions à l'étude.

Le premier ministre fait en outre remarquer que le temps dont sir George Murray peut disposer en ce pays est très limité, et que, pour lui faciliter la tâche, il serait peut-être bon de lui tracer un programme des matières sur lesquelles devra porter son enquête.

Le premier ministre recommande de faire confirmer la décision qu'il a prise de faire appel à sir George Murray, et que celui-ci soit prié de donner toute sa considération, dans les limites du temps dont il peut disposer, aux sujets suivants sur lesquels il devra faire rapport:—

1. Méthodes employées pour la conduite des affaires publiques.
2. Contrôle des crédits et des dépenses.
3. Méthodes administratives et fonctionnement des principaux ministères, y compris:—
   (*a*) La manière en laquelle se font les nominations dans le service public;
   (*b*) La manière en laquelle se font les promotions;
   (*c*) La manière en laquelle s'effectuent les retraites;
   (*d*) La classification du personnel, la distribution des devoirs dans chaque ministère, et la duplication de ces devoirs ou autres choses semblables dans deux ou trois ministères;
   (*e*) La distribution du travail entre les différents ministères ou autorités;
4. En général, la manière en laquelle les affaires publiques du Dominion sont administrées.

Le premier ministre recommande aussi que, pour les fins susdites, sir George Murray, G.C.B., soit nommé commissaire en vertu des dispositions de la Loi des enquêtes, Statuts Revisés au Canda, 1906, chap. 104, avec tous les pouvoirs conférés par la dite loi, et qu'une commission lui soit délivrée en conséquence.

RODOLPHE BOUDREAU,
Greffier du Conseil Privé.

TABLE DES MATIERES

PARAGRAPHES.

Remarques préliminaires.. 1-3

I. Méthodes employées dans la conduite des affaires publiques.. 4-23
Fonctions des ministres en conseil.. 4-20
Conseil de la Trésorerie.. 21-23
Fonctions des ministres, en tant que chefs de ministères 24-27
Nomination de sous-ministres politiques.. 28

II. Contrôle des crédits et des dépenses.. 26-46

III. Méthodes administratives et fonctionnement des principaux ministères, y compris.. 47-126
(*a*) La manière en laquelle se font les nominations dans le service public.. 47-80
Le service intérieur.. 47-61
Les commis temporaires.. 62-67
Le service extérieur.. 68-80
(*b*) La manière en laquelle se font les promotions.. 81-86
(*c*) La manière en laquelle s'effectuent les retraites.. 87-96
Projet de pension.. 90-96
(*d*) Classification du personnel et distribution des devoirs dans chaque ministère 97-122
Duplication des devoirs ou autres choses semblables dans deux ou trois ministères.. 123
(*e*) Distribution du travail entre les divers ministères ou autorités 124-126

IV. Recommandations diverses.. 127

Conclusion.. 128

RAPPORT SUR LE SERVICE PUBLIC DU CANADA

PAR

Sir George Murray

Le très honorable
R. L. BORDEN, premier ministre.

OTTAWA, 30 novembre 1912.

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE, — J'ai l'honneur de vous informer que, dans la mesure où le temps dont je disposais a pu me le permettre, j'ai terminé l'enquête que vous avez bien voulu me confier, touchant l'organisation du service public au Canada, et je viens en conséquence vous soumettre le rapport suivant.

(2) Dès le début, laissez-moi vous faire remarquer que je me rend parfaitement compte du peu de poids que pouvent avoir mes vues sur ce sujet, par suite de la difficulté de se former un jugement sur des choses dépendant dans une telle mesure de conditions et de sentiments locaux, dont l'effet ne peut pas être saisi sans un séjour prolongé dans le pays. Je dois cependant ajouter que bien qu'il y ait quelques points auxquels j'aurais désiré donner plus d'attention, si le temps l'eût permis, il en est d'autres sur lesquels je crois peu probable que mes conclusions auraient pu être différentes si j'avais pu les étudier plus longuement.

(3) Je me propose de traiter les questions soumises en l'ordre où elles figurent dans mes instructions.

I.—METHODES EMPLOYEES DANS LA CONDUITE DES AFFAIRES PUBLIQUES.

(4) Mes recommandations se borneront ici presque exclusivement aux fonctions des ministres et à la possibilité de leur venir en aide, en renvoyant à la fin du rapport quelques autres questions d'organisation ministérielle.

(5) Rien ne m'a plus frappé, au cours de mon enquête, que la surcharge presque intolérable de besogne que le système actuel de conduire des affaires impose aux ministres eux-mêmes. Ils ont à la fois trop à faire et ils travaillent trop.

(6) D'une manière générale, on peut dire que chaque acte du gouvernement exécutif, ou de tout membre de ce gouvernement, exige la sanction du Gouverneur en Conseil, lequel, dans la pratique actuelle, est identique au Cabinet.

(7) Le nombre de ces arrêtés du conseil est en moyenne de trois à quatre mille par année, et les sujets qu'ils traitent vont depuis les questions de la plus haute importance, comme l'approbation d'un traité avec un pouvoir étranger, le rappel de lois provinciales, la nomination d'un juge, ou l'exercice de la prérogative du droit de grâce, jusqu'à l'acceptation d'une soumission pour l'érection d'une pompe, la promotion d'un fonctionnaire d'une classe à un autre, et la nomination d'un gardien de phare ou d'un douanier.

(8) Presque chaque décision d'un ministre, même de l'importance la plus triviale, est donc ainsi—au moins en théorie—soumise à ses collègues, afin d'obtenir leur approbation collective, qui est nécessaire pour la validité de cette décision.

(9) Des dispositions en ce sens se rencontrent dans presque toutes les lois du parlement promulguées depuis l'établissement de la Confédération; et il est évident que les hommes d'Etat de l'époque ont jugé nécessaire d'assurer que la responsabilité collective des ministres pour l'action des ministres individuels pût être protégée par des sauvegardes de ce genre.

(10) Mais je n'ai pas besoin de faire observer qu'il s'est passé beaucoup de choses depuis 1867, et que des méthodes d'administration qui pouvaient s'adapter parfaitement aux circonstances de l'époque sont devenues tout à fait inacceptables après un laps de temps de près d'un demi-siècle.

(11) Avec l'augmentation de la population, l'extension du commerce et le développement des diverses activités de l'Etat, les affaires du gouvernement prennent nécessairement un accroisement correspondant, tant sous le rapport de leur quantité que de leur complexité.

(12) La seule manière de faire face à cette augmentation est par la division du travail et la dévolution des pouvoirs. En l'absence de quelque méthode continue de ce genre, le mécanisme du gouvernement deviendra graduellement moins efficace et devra finir par céder tout à fait sous la pression qu'on y exerce.

(13) Nombre de sujets qui, dans les premières phases de la vie nationale, peuvent fort bien donner matière à discussion et décision collective, diminueront graduellement avec le temps en importance relative, et devront être considérés de façon plus sommaire.

(14) La première recommandation que je puis offrir c'est que plusieurs des pouvoirs dévolus présentement au Gouverneur en conseil soient, par quelque procédé de dévolution, transférés aux ministres individuels. Parfois, nécessairement, des erreurs devront se produire. En certaines occasions, ces erreurs seront désagréables pour l'Administration, et j'admets volontiers que quelques-unes de ces erreurs pourraient être évitées par une discussion ou considération plus complète. Mais ce sont là des risques qu'il faut courir, et qui sont inhérents au mécanisme de toute organisation hautement développée. Dans les conditions actuelles, il est pour ainsi dire impossible que tous les ministres puissent prendre part à toutes les décisions.

(15) Des mesures législatives seraient, naturellement, nécessaires pour effectuer ce changement, car les attributions dont je viens de parler sont dévolues par la loi au Gouverneur en conseil; mais ces mesures législatives, bien que présentant des détails compliqués, ne souleveraient probablement pas beaucoup de questions d'un caractère controversable. On admettra généralement, je crois, qu'un ministre devrait pouvoir avoir le droit d'accorder des congés aux officiers de son ministère; d'accorder des augmentations statutaires de traitements; de sanctionner l'acceptation des soumissions, excepté en des circonstances où des sommes considérables et des questions de principes sont en jeu; de désigner les titulaires aux vacances; et de faire passer les fonctionnaires de son département d'une classe dans une autre.

Je mentionne tous ces exemples simplement afin de démontrer le caractère général des changements proposés. Il y en a beaucoup d'autres qui se présenteront facilement à l'esprit de tous ceux qui voudront examiner les détails du système actuel.

(16) Je recommande donc de constituer un comité de ministres qui serait chargé de revoir toutes les attributions maintenant dévolues au Conseil, et de choisir celles qui pourraient en toute sûreté être laissées à la discrétion des ministres individuels. Tout ce qui serait alors nécessaire serait de dresser la liste de ces dernières, et d'établir par statut que les pouvoirs jusqu'ici exercés par le Gouverneur en conseil devront être transférés aux divers chefs des ministères intéressés.

(17) Si, étant donné l'importance attachée en ce pays aux nominations et promotion les plus secondaires, une réforme de ce genre était considérée trop radicale pour être immédiatement adoptée, une commission de deux ou, au plus, de trois ministres, avec le même nombre d'officiers permanents, pourrait être constituée avec

charge de considérer toutes nominations et promotions recommandées dans un ministère quelconque. Une fois approuvée par cette commission, la décision du ministre prendrait immédiatement effet, ou on y pourrait faire telles modifications que la commission pourrait juger désirable.

(18) Mêême après que le Gouverneur en conseil se trouverait ainsi allégé, il resterait encore beaucoup de choses qui, tout en étant de peu d'importance intrinsèque, devront pour diverses raisons recevoir l'approbation de la plus haute autorité administrative. Il y aura toujours quelques décisions qui, tout en étant régulièrement prises par un ministre individuel sous sa propre responsabilité, auront à recevoir la forme extérieure de sanction accordée par le ouverneur en conseil.

(19) Chaque fois que pareille sanction est purement formelle et ne demande pas la considération collective des ministres, elle devrait être donnée à une réunion du conseil constituée pour cela. Il était pas nécessaire que tous les ministres soient présents; le minimum de quorum sera suffisant pour la chose qui, étant purement formelle, serait rapidement expédiée.

(20) En d'autres termes, il y aurait lieu d'établir une distinction entre une réunion du cabinet et une réunion du conseil.

Actellement, le cabinet, en dehors de ses fonctions propres de discussion et de décision de questions de haute politique, est forcé d'expédier une masse considérable d'affaires purement de routine. Si celles-ci étaient référées à une réunion du conseil convoquée "ad hoc" et en bien plus petit nombre, le temps restant à la disposition du cabinet pour ses devoirs les plus importants pourrait être mieux employé.

(21) Cela m'amène à parler d'une autre institution se rapprochant de très près du Conseil Privé, c'est-à-dire du Conseil de la Trésorerie. Ce Conseil se compose de six ministres, agissant comme un comité du Conseil Privé, et a charge de considérer tout ce qui se rapporte aux finances, aux revenus et dépenses, et aux comptes publics, tels que soumis par le Conseil Privé. En pratique, ces matières comprennent toutes les propositions se rapportant à la nomination, à la promotion, au traitement, à la pension, au congé et aux allocations de tout fonctionnaire public. Mais, nonobstant le caractère peu important de la plupart de ces sujets, la Commission n'a pas autorité pour en décider en dernier ressort. Il lui faut, dans tous les cas, faire rapport au conseil.

(22) Pareils sujets ne me semblent pas exiger la considération personnelle du conseil ou d'une commission de six ministres de cabinet; et, selon moi, il ne s'ensuivrait aucun inconvénient à ce que la commisssion fût abolie et à ce que ses devoirs fussent délégués aux divers départements intéressés; ou encore à la Commission de nominations et de promotions, si l'on juge préférable d'avoir recours à l'alternative figurant au paragraphe 17.

(23) La Commission a bien d'autres devoirs plus importants à remplir en ce qui concerne l'administration de la Loi des Banques, de la Loi du Revenu Consolidé et de l'Audition, de la Loi relative au Conseil des Finances et de la Trésorerie, de la Loi concernant les Banques d'Epargnes, de la Loi concernant les Banques de Petite Economie (Penny Banks), et de la Loi des Assurances; mais tous ces devoirs pourraient être également bien remplis par le ministre des Finances, et semblent naturellement ressortir à sa sphère d'action; tout cela, bien entendu, sujet à la considération du cabinet quand il se présente une question politique importante.

(24) Jusqu'à présent, je n'ai parlé que des affaires des ministres en leur capacité corporative ou collective. Je vais maintenant considérer s'ils ne pourraient pas être déchargés d'une partie du travail qui leur incombe actuellement en tant que chefs de départements. Actuellement, ils me paraissent faire en cette capacité beaucoup de travail absorbant inutilement leur attention et dont d'autres pourraient tout aussi bien s'acquitter. Par exemple, je puis référer à un décret du conseil du mois de décembre 1905 exigeant que toutes demandes faites pour meubles, aménagements et réparations pour les édifices publics de tout le Dominion soient contresignées par

le ministre du département faisant la demande. La même pratique est de règle en ce qui concerne certains articles fournis par le département de la Papeterie.

(25) La mission d'un ministre est d'administrer, et non pas de diriger. Quand un ministre a établi le programme qu'il veut faire adopter par un département, l'observation de ce programme, ou, en d'autres termes, l'administration du département, devrait être laissée à ses subordonnés.

Si je crois devoir formuler cette vérité de façon tant soit peu dogmatique, c'est bien parce que je suis convaincu que c'est là la base de tout système idéal d'organisation ministérielle.

(26) Etant donné les conditions qui règnent au Canada, et dont j'ai parlé plus haut, il est essentiel qu'un ministre, s'il veut avoir le temps nécessaire pour la considération de questions politiques et pour ses autres devoirs importants, devra être allégé dans toute la mesure du possible de tout ce qui est purement travail administratif. Cela, bien entendu, entraînera de plus grandes responsabilités pour les sous-ministres. Leur devoir devrait être de donner effet exécutif aux décisions du ministre. Ils devraient être chargés de l'entière responsabilité pour l'administration de leurs départements, et ce devrait être seulement par leur entremise qu'agira le ministre.

(27) Je me rends parfaitement compte que, si tout cela se réalise, le plus grand soin devra présider à la sélection des sous-ministres et qu'ils devraient être investis de plus de pouvoirs que sous le régime actuel. Mais je ne puis pas croire qu'il est impossible de trouver des hommes compétents pour remplir ces positions dans les nouvelles conditions que j'ai indiquées.

(28) J'ai encore une autre recommandation à faire, aux fins de venir en aide aux ministres.

Dans les conditions présentes, il n'y a qu'un seul officier politique dans chaque ministère, c'est-à-dire le ministre qui en a charge. En sa qualité de ministre formant partie du cabinet, il a des devoirs de la plus haute importance à remplir en dehors de son ministère; et même, si l'aide dont je viens de parler pouvait lui être accordée dans son ministère, ses devoirs parlementaires et autres devoirs lui prendraient encore une bonne partie de son temps, surtout en ce qui concerne les ministres ayant charge des ministères les plus importants. Je recommande, pour ces ministères particuliers—il y en a probablement trois ou quatre—de nommer un sous-ministre politique qui pourrait venir en aide au ministre non seulement pour faire une bonne partie de son travail mais qui remplacerait en outre le ministre pour les interviews et négociations avec les membres du parlement et autres. Il serait sans doute nécessaire que ce sous-ministre eût la pleine confiance du ministre, afin qu'il pût parler généralement au nom de ce dernier sans référer spécifiquement à lui, et en d'autres circonstances en référerait pour instructions selon que l'occasion le demanderait.

II.—CONTROLE DES CREDITS ET DES DEPENSES.

(29) Par contrôle de crédits, j'entends les méthodes que le Parlement a prescrites pour s'assurer que les crédits qu'il vote pour les diverses fins du gouvernement sont appliqués exclusivement à ces fins. La Loi actuelle me semble avoir très bien pourvu à tout cela, et cette loi est administrée avec efficacité par l'Auditeur Général.

(30) Le contrôle des dépenses peut être considéré à deux points de vue: il y a le contrôle exercé par le Gouvernement sur ses propres ministères, et le contrôle exercé par le parlement sur les propositions du Gouvernement.

(31) Ce dernier contrôle, pour l'objet présentement en vue, peut être considéré comme négligeable. En théorie, le contrôle du parlement sur les dépenses est complet; en pratique, il n'offre que peu de valeur. Cela est dû en partie à ce que le Gouvernement, pouvant généralement avoir l'appui de la majorité dans la Chambre

des Communes, peut généralement obtenir le vote de ses propres états budgétaires; et en partie à ce que, nonobstant les désirs exprimés abstraitement pour plus d'économie, il se trouve toujours généralement que des députés demanderont de plus fortes dépenses pour des objets intéressant leurs circonscriptions plutôt que des réductions d'articles qui n'entrent pas dans leur catégorie.

(32) En résumé, le contrôle des dépenses publiques doit reposer presque entièrement sur le gouvernement du jour; et ici encore nous trouverons généralement que les ministres individuels, bien qu'ils soient disposés à acquiescer à la réduction des états estimatifs des autres ministères, sont avant tout portés à recommander des augmentations de dépenses dans leurs propres départements.

(33) Le ministre des Finances, qui a la responsabiité de l'assiette de l'impôt, est donc, en règle générale, le seul ministre qui puisse être porté à prêcher l'économie.

Le moment où il peut faire peser son influence avec le plus de poids est quand le budget est à l'étude et avant qu'il ait été présenté au parlement. Une fois cette phase franchie, on peut considérer, en pratique, que s'il y a des modifications, ce sera plutôt dans le sens de majorations.

(34) Le système présidant actuellement à la préparation, à la discussion et à la présentation du budget, ne me paraît pas être de nature à favoriser l'administration économique.

(35) Tout d'abord, les différents articles en sont établis par les ministres individuels, qui seront probablement influencés dans une large mesure par leur propre entourage, et par la pression exercée sur eux par les membres du parlement.

Le budget, une fois ainsi établi, est ensuite soumis à l'examen du ministre des Finances; mais cet examen, vu le peu de temps dont on peut disposer, aura nécessairement été d'une nature plutôt sommaire, et se sera porté sur les totaux des crédits plutôt que sur les détails.

On en arrive à un règlement final dans le conseil habituellement après discussion orale entre les ministres.

(36) Cette méthode me semble être un gaspillage du temps des ministres, et il n'est pas probable non plus qu'il puisse en résulter aucun contrôle effectif, lequel ne peut être obtenu que par la critique persistante des détails, et en premier lieu par correspondance par écrit au lieu de discussion orale, et dans des conditions permettant l'entier examen des propositions.

(37) Je recommande définitivement ce devoir au ministère des Finances. Chaque article de dépenses, qu'il s'agisse d'un nouveau crédit ou d'une augmentation de crédit, devra être examiné de très près; et le ministère qui le demande devra pouvoir exposer en détail les motifs sur lesquels il s'appuie pour justifier ce crédit, et les raisons qui pourraient empêcher ce crédit d'être remis à plus tard. Il devra aussi pouvoir indiquer quelles seront les dépenses qui s'ensuivront nécessairement dans les années à venir si la proposition est sanctionnée.

(38) Je crois qu'il est important que tout cela se fasse par écrit. La critique orale, dans le conseil, par le ministre des Finances, et les répliques orales par ses collègues ne peuvent être nécessairement que des méthodes imparfaites soit pour attaquer ou défendre les propositions soumises.

(39) Les arguments qui semblent plausibles dans un débat perdent une grande partie de leur force quand on les soumet à la sorte de critique qui n'est possible qu'avec tous les renseignements devant soi et les exposés exacts des faits. Les promesses échangées au cours d'une conversation peuvent s'oublier facilement, et il est toujours désirable de garder bonne note des faits ou arguments invoqués pour la défense de points particuliers de conduite.

(40) La correspondance, évidemment, absorbe du temps; mais il doit y avoir aussi de grands inconvénients avec le système actuel de concentrer l'examen de presque tous les états budgétaires dans le court espace de temps s'écoulant depuis la date

où ils sont envoyés par le ministère des Finances jusqu'à celle où ils doivent être déposés devant le Parlement.

(41) Il y a sans doute toujours en voie de préparation dans les ministères divers projets tendant à des augmentations de dépenses; et je ne vois pas pour quelles raisons ces projets ne seraient pas soumis à l'approbation du ministre des Finances quand on a fini de les établir. La pression se trouverait diminuée d'autant, dans la période précédant immédiatement la présentation du budjet devant le Parlement, et il y aurait alors tout le temps nécessaire pour donner à un bon nombre de ces projets toute l'attention qu'ils méritent. Toute sanction donnée dans le cours de l'année serait, naturellement provisoire, et resterait sujette à toutes modifications qui pourraient être par la suite jugées nécessaires quand le budget définitif de l'année suivante serait pris en considération.

(42) Une fois cet examen terminé, les propositions seraient passées en revue par le ministre des Finances, et il n'y aurait plus lieu de remettre en considération celles qui auraient été acceptées par lui. Celles au sujet desquelles il aurait élevé des objections non acceptées par ses collègues seraient référées au cabinet pour y être discutées par tous les ministres. On épargnera ainsi au cabinet beaucoup de discussion de détails, ainsi que cela est nécessaire avec le système actuel, et le cabinet n'aurait plus alors à considérer que les points sur lesquels il y a des différends irréconciliables d'opinions entre le ministre des Finances et un de ses collègues.

(43) A un certain égard, au moins, le système actuel financier me semble être inutilement rigide. En vertu de la disposition 41 de la Loi du Revenu Consolidé et de l'Audition, l'Auditeur Général est chargé de voir à ce qu'aucun paiement de deniers publics ne soit fait sans qu'il y ait pour cela un crédit parlementaire direct, ou qui dépasserait le montant affecté à ce crédit.

(44) Il résulte de cette disposition (sauf durant les vacances parlementaires, alors que des pouvoirs spéciaux peuvent être mis en œuvre pour faire face à des dépenses urgentes et imprévues) qu'aucune somme ne peut être dépensée pour aucun service sans qu'il y ait pour cela dans le budget un crédit spécial, et que le montant affecté à un service quelconque ne peut pas être dépassé.

(45) Mais il doit arriver occasionnellement, par exemple, que des travaux publics pour lesquels des dispositions spécifiques ont été établies dans le budget se trouvent durant l'année ne plus être nécessaires, alors qu'il y aura urgence pour d'autres. Ou encore, il peut arriver que le montant stipulé pour un certain ouvrage se trouve être insuffisant pour terminer les travaux durant l'année, et ces travaux devront alors être suspendus jusqu'à ce que de nouveaux crédits aient été votés. Je crois qu'il serait raisonnable, du moment que la provision totale du crédit ne serait pas dépassée, de trouver un moyen quelconque de faire face à ces découverts; et ce pouvoir pourrait être donné par le ministre des Finances sur demande d'un département pour autoriser une dépense analogue à celle à laquelle pourvoit le budget; ou pour autoriser une dépense affectée à un service spécifique en plus du crédit déjà affecté à cette fin.

(46) Mais, dans les deux cas, le pouvoir devra être sujet à la restriction que le montant total auquel pourvoit le crédit ne devra pas être dépassé; et il devra aussi être parfaitement entendu que le dit pouvoir ne devra être mis en œuvre que dans des cas de réelle urgence.

III.—LES METHODES ET OPERATIONS ADMINISTRATIVES DES PRINCIPAUX MINISTERES CHARGES DE LA DEPENSE, Y COMPRIS

(a) LA MANIERE EN LAQUELLE SE FONT LES NOMINATIONS DANS LE SERVICE PUBLIC.

(47) Les dispositions de la loi applicables aux premières nominations sont extrêmement difficiles à suivre, car la Loi du Service Civil (S.R. 1906, Chap. 16) a été modifiée en 1908, 1909, 1910 et 1912. Même, en 1912, pas moins de sept mesures législatives modifiant cette loi à divers égards ont été introduites dans les lois.

(48) En ce qui concerne le service intérieur, la situation est assez nette. Aucune nomination ne peut y être faite sans un certificat des Commissaires du Service Civil, qui sont constitués en vertu de la loi modificatrice de 1908, mais dont les pouvoirs ne s'étendent pas apparemment au service extérieur.

(49) La méthode normale de désigner aux nominations est par examen de concours, et c'est là en pratique la méthode adoptée pour admission à la subdivision B de la seconde division et à la subdivision B de la troisième division. Mais en vertu de l'article 21 de la Loi de 1908, quand les connaissances et l'habileté requises pour une situation vacante sont " en tout ou en partie professionnelles, techniques ou à d'autres égards particulières," les candidats peuvent être admis sans examen de concours. Un certificat de la Commission du Service Civil est, cependant, également nécessaire en tous ces cas.

(50) En ce qui concerne les catégories inférieures, telles que celles des messagers, commissaires, etc., bien qu'un certificat des Commissaires du Service Civil soit nécessaire, l'examen ne porte que sur les aptitudes et il n'y a pas de concours.

(51) Il y a donc trois sortes distinctes d'examens pour les premières nominations dans le service intérieur; savoir, celui pour la subdivision B de la seconde division, correspondant à une éducation d'ordre universitaire, mais qui n'est pas en vérité si élevé; celui pour la subdivision B de la troisième division, qui représente une éducation correspondant si l'on veut à celle des lycées ou *High Schools;* et celui pour les catégories inférieures, qui est d'un caractère élémentaire.

(52) En outre de ces trois examens, il y a la méthode d'admission au service à laquelle pourvoit l'article 21 de la Loi de 1908, laquelle méthode peut ou non impliquer un examen d'un caractère plus ou moins spécial.

(53) Un examen spécial d'aptitudes est aussi prescrit pour les candidats désirant entrer dans la seconde division, qui étaient dans le service lors de la promulgation de la Loi de 1908 et étaient alors classifiés dans la troisième division en vertu de l'article 6 de cette loi. Cet examen, tout en étant à certains égards semblable à l'examen ordinaire de concours pour la même division, comprend aussi un programme d'admission sur les devoirs du département particulier où le candidat est en service.

(54) Autant que j'ai pu en juger, cette méthode de recrutement par examen de concours a donné satisfaction générale, et a réussi à attirer dans le service une meilleure classe de candidats que sous l'ancien système.

(55) Le choix des candidats pour les nominations dans le service public, surtout dans la seconde division, est une tâche particulièrement difficile, si le service doit être envisagé comme une carrière permanente à laquelle on veut consacrer sa vie active. Il faut alors se former un jugement non seulement sur les aptitudes du candidat pour le travail qui lui incombera sitôt sa nomination effectuée, mais en outre sur ses aptitudes pour les devoirs supérieurs qu'il pourrait être appelé à remplir vingt ou trente ans plus tard.

(56) Aucune méthode sûre de sélection n'a pu encore être imaginée pour pénétrer aussi loin dans l'avenir. Il nous faut par conséquent nous contenter de l'examen de concours portant sur des sujets dénotant une éducation antérieure d'un ordre élevé; et il nous faut présumer que les éléments bruts ainsi sélectionnés développeront, avec l'entraînement approprié acquis au cours des années, les aptitudes nécessaires pour les devoirs supérieurs à remplir plus tard. Le système de sélection par concours public laisse sans aucun doute beaucoup à désirer; mais dans notre monde imparfait ce n'est pas là l'institution la moins parfaite; dans tous les cas, à venir jusqu'à présent, et selon moi, nous n'avons encore trouvé rien de mieux.

(57) Pour les raisons indiquées plus loin (para. 100-1), je crois qu'il est d'une grande importance de maintenir, pour l'admission dans la seconde division, un examen d'un caractère bien plus élevé que pour la troisième division. Il peut se rencontrer, en certains cas isolés, des fonctionnaires qui après être entrés dans la troisième division, témoignent d'aptitudes pouvant être plus utilement appliquées à des devoirs plus responsables; mais ces cas-là seront toujours rares, et je ne crois pas qu'il vaille la peine d'y pourvoir au risque d'introduire un niveau moins élevé d'éducation dans les rangs supérieurs du service.

(58) Bien que la méthode suivie pour les nominations au service intérieur soit en général satisfaisante, il y a cependant lieu de se demander si cela suffit à attirer dans le service une aussi bonne classe de candidats que nous pourrions désirer, et qu'il faut avoir, si l'on veut que les affaires du pays soient administrées d'une manière efficace.

(59) Si l'on veut arriver à ces fins, il est nécessaire d'attirer dans le service les meilleures intelligences du pays, et il faut pour cela que les jeunes gens en arrivent à considérer le service public comme une carrière honorable à laquelle ils doivent consacrer leur vie.

(60) L'un des plus grands obstacles à considérer, à ce point de vue, est l'incertitude en ce qui touche aux hautes positions à conquérir. Un homme doué de hautes aptitudes ne sera pas porté à entrer dans le service, ni à y donner le maximum de ces efforts, à moins d'être persuadé que le mérite finira par avoir sa récompense. Le soin présidant au choix des candidats désignés aux premières nominations n'est donc pas la seule chose nécessaire; il faut que le nouvel arrivé reste bien persuadé que l'avancement dans sa carrière dépend de ses propres efforts et aptitudes, et que le succès lui est assuré dans la mesure où ces qualités sont mises en évidence. Tant que les promotions ne dépendront pas de ces desiderata seulement, et pourront être influencées par d'autres considérations, le service civil ne pourra jamais espérer être à la hauteur du développement des affaires de ce pays.

(61) Me bornant pour le moment au Service Intérieur seulement, je crois devoir présenter les recommandations suivantes:—

(*a*) Les limites d'âges présentent trop d'écarts. Si l'on veut qu'un fonctionnaire reçoive l'entraînement nécessaire, il lui faut entrer dans le service le plus tôt possible après qu'il a terminé son éducation. Dans les conditions présentes, le maximum est de 35 ans. Ceux qui arrivent dans le service après 25 ans ont probablement essayé autre chose et n'ont pas réussi; et il y a en outre de grands inconvénients à faire travailler côte à côte des fonctionnaires de 30 ans et plus avec des jeunes gens et cela à des tâches d'un caractère élémentaire. Pour la subdivision B de la Seconde Division, les limites d'âges devraient être 18 et 25 ans. Pour la subdivision B de la Troisième Division, on pourrait même accueillir des jeunes gens ayant moins de 18 ans. Je conseillerais de 17 à 21 ans pour les candidats à cette division, plutôt que de 18 à 25 ans. Dans les grades inférieurs, l'âge a moins d'importance que la vigueur physique, mais cependant je crois que 45 ans devrait être la limite, non seulement pour les trieurs, commissionnaires et emballeurs, mais aussi pour les messagers.

(*b*) En ce qui concerne ces deux subdivisions, les vacances qu'on sait exister devraient être notifiées à l'époque où l'examen est annoncé, et les situations vacantes

devraient être offertes aux candidats dans l'ordre de leur mérite. Les ministères resteraient, bien attendu, libres de rejeter tout candidat après un stage d'épreuve; mais tous les candidats ayant réussi dans leurs examens devraient être assurés d'une situation, et, dans la mesure où la chose est praticable, ils devraient être autorisés, par ordre de mérite, à choisir le département ou ils désirent entrer.

(*c*) Les pouvoirs conférés par l'article 21 de la loi de 1908 sont, selon moi, trop étendus et tendent à une déviation du principe général de sélection au mérite seulement, car il est toujours possible de prétendre que toute position particulière, même quand elle n'est pas "en tout ou en partie professionnelle ou technique," est, à d'autres égards, particulière. Je recommande que les pouvoirs conférés par ledit article soient limités aux positions professionnelles ou techniques, et qu'un état des situations relevant de ces deux catégories soit préparé et approuvé par le Gouverneur en Conseil. On pourrait, naturellement, ajouter à cette liste en vertu de la même autorité. Si cette recommandation est approuvée, ledit article devrait être modifié de façon à se lire ainsi qu'il suit:—

> "Quand les qualifications requises pour une position quelconque sont en tout ou en partie professionnelles ou techniques, le Gouverneur en Conseil peut y désigner une personne sans examen de concours et sans référence à autres conditions prescrites dans l'article 14 de la présente loi. Néanmoins, le candidat devra obtenir des Commissaires un certificat, délivré conformément aux règlements de la Commission, et attestant qu'il possède les connaissances et aptitudes nécessaires et qu'en outre sa santé et son caractère ne laissent rien à désirer. Un état de ces situations sera préparé immédiatement et approuvé par le Gouverneur en Conseil et il n'y sera point ajouté, sauf en vertu de la même autorité."

Je crois qu'il est en outre désirable que les nominations faites en vertu de l'article 21 soient laissées entièrement aux commissaires du service civil, à moins qu'ils ne fassent rapport qu'il leur est impossible de trouver des candidats convenables.

(*d*) Une distinction devra être faite entre les branches du service ayant un caractère purement de routine ou administratif, et celles où des connaissances techniques ou professionnelles sont demandées; et, au besoin, des programmes spéciaux d'examens devront être établis pour ces dernières.

(*e*) Des dispositions devraient être établies, dans les grades inférieurs correspondant à la troisième division, pour une classe d'artisans expérimentés et d'assistants techniques, tels qu'assitants de laboratoires, électriciens, dessinateurs et autres, dont on exige une habileté technique, et dont cependant les connaissances scientifiques ou professionnelles ne seraient pas suffisantes pour les aider à occuper de plus hautes positions.

(62) Pour en revenir à la méthode de désigner aux nominations dans le service civil, il peut être à propos, au point où nous en sommes arrivés, de parler de la question d'emploi de commis temporaires, où il me semble y avoir un peu de relâchement.

(63) Dans la pratique actuelle, chaque ministère demande dans son état budgétaire une somme ronde pour ses commis aux écritures et autres assistants. Une fois le budget voté, chaque ministère est en mesure, sans autre contrôle, de dépenser cette somme pour ses commis temporaires, les traitements étant habituellement de $500 par année et s'élevant en certains cas jusqu'à $800.

(64) Cette pratique d'emploi de commis temporaires me paraît tendre continuellement à la hausse, car les dépenses réelles du gouvernement civil, au chapitre des dépenses imprévues, s'élevaient en 1909-10 à $25,095, et en 1911-12 à $110,071; et dans le budget de 1911-12 je vois qu'il y a de ce chef, pour un seul département, une provision de $20,000.

(65) Théoriquement, l'organisation d'un département devrait être telle que toute la besogne de l'année puisse être faite par son personnel permanent. Cela peut s'effectuer jusqu'à un certain point en faisant passer des commis, des bureaux

où il y a moins de besogne à un moment donné, dans d'autres bureaux où il y a une pression temporaire; en prenant les dispositions nécessaires pour que le travail qui n'est pas urgent soit renvoyé à une époque où la pression sera moins considérable; et en prenant soin que les congés ne soient accordés qu'en ayant dument égard aux convenances du bureau. Il pourrait même être praticable, en des moments de pression extraordinaire, d'emprunter des fonctionnaires aux autres ministères. En pratique, il n'est pas sans doute toujours possible de prendre des dispositions de cette nature, et certains départements auront toujours besoin de faire appel aux services d'employés temporaires. Mais d'un autre côté je suis certain qu'on pourra accomplir beaucoup en ce sens en exerçant un peu plus de soin.

(66) D'une manière générale, on peut dire qu'un personnel temporaire est moins efficace, vu son peu d'entraînement, qu'un personnel permanent; et il s'ensuit que ce mode est plus dispendieux en réalité, bien que plus économique en apparence. Les emplois temporaires devraient tous, selon moi, tendre plutôt à disparaître en y employant tous les moyens possibles.

(67) Je recommande de faire surveiller de près l'emploi de commis temporaires par le ministère des Finances, dont ces commis relèvent en ce qui touche à leur rémunération; et chaque fois qu'une demande est faite pour un commis temporaire, la sanction de ce ministère devrait être obtenue, en même temps qu'on expliquerait les raisons motivant la demande et qu'on indiquerait quelle sorte de travail il s'agit de faire. La limite de six mois prescrite pour ces sortes d'emplois me paraît être raisonnable, et c'est une disposition fort sage si l'on veut empêcher que des emplois, qui n'offrent tout d'abord qu'un caractère provisoire, ne dégénèrent à la longue en des emplois permanents. Il faudrait aussi prendre les dispositions nécessaires pour empêcher que ce résultat ne soit atteint par des périodes successives d'emplois dans différents bureaux ou dans différentes branches du service. Le moyen le plus simple d'en arriver à cela serait peut-être d'exiger du commis temporaire, chaque fois qu'il est désigné à un emploi, une déclaration énonçant toutes les occasions précédentes où il a été employé.

(68) Si les dispositions de la loi sont assez claires en ce qui concerne le Service Intérieur, on ne peut en dire autant du Service Extérieur.

(69) En vertu de l'article 4 (b) de la Loi du Service Civil (S. R. 1906, chap. 16) le Service Extérieur comprend les officiers, commis et employés mentionnés dans l'annexe B, et les autres officiers, commis et employés compris dans le Service Civil qui sont employés ailleurs que dans les départements à Ottawa. Ces autres officiers. etc., sont sans doute ceux décrits dans le paragraphe (a) et (b) de l'article 3 de la loi.

(70) En vertu des articles 7-15 de la loi, une commission d'examinateurs a été constituée, avec mission de conduire les examens pour les deux branches du service; et en vertu de l'article 16 de la loi, personne ne peut être employé dans l'une ou l'autre branche du service civil à moins d'avoir subi l'examen prescrit.

(71) Par l'article 4 de la loi modificatrice de 1908, les conditions requises pour les examens ont été abrogées en ce qui concerne le Service Intérieur; et par les articles 9-26 la Commission du Service Civil a été constituée, et des dispositions établies pour l'examen que la Commission devait conduire; les pouvoirs de la Commission des Examinateurs en vertu de la loi principale étant transférés à la Commission. Cependant les articles 9-26, en raison des dispositions de l'article 4 (1), ne s'appliquent pas au Service Extérieur.

(72) Il semblerait donc que les dispositions contenues dans les articles 7-16 de la première loi, en ce qui concerne la Commission des Examinateurs et les examens qu'ils avaient à conduire, restent en vigueur à l'égard de cette partie du Service Extérieur qui est définie par l'article 4 (*b*) de cette loi. Mais, par l'article de la Loi de 1910 modifiant la Loi du Service Civil, ces examens doivent avoir lieu aux époques et aux endroits spécifiés par les règlements de la Commission du Service Civil pour les examens ordinaires de concours.

(73) Le système ainsi établi serait en lui-même passablement incommode à administrer; mais de nouvelles complications ont été introduites par les lois modificatrices de 1908 et 1910.

(74) Par l'article 3 de la première de ces deux lois, la définition du Service Civil paraît être considérablement étendue. Après avoir défini le Service Intérieur, la loi stipule que le Service Extérieur consistera du "reste du service public." Le "service public" est une expression qui apparaît pour la première fois dans la loi de 1908, et qui n'est pas définie dans cette loi ni ailleurs; mais par "reste de service public," on comprend vraisemblablement un corps considérable d'officiers et d'employés auxquels ne s'applique pas l'interprétation de l'article 4 (*b*) de la loi originale.

(75) On ne voit pas clairement si les dispositions des articles 7-16 de la loi originale ont été étendues par la Loi de 1908 à ce service extérieur agrandi. Mais par l'article 2 de la Loi de 1910, cet agrandissement du service est expressément excepté de l'application de l'article 16 et des autres articles se rapportant aux examens.

(76) Nous avons donc le Service original Extérieur défini par la loi principale, et le Service Extérieur agrandi défini par la loi de 1908. Le premier reste toujours assujetti aux dispositions de la loi principale traitant des examens; mais le personnel supplémentaire auquel s'appliquerait la définition du Service Extérieur par la loi de 1908 et spécialement excepté de ces dispositions par la loi de 1910.

(77) Pour l'objet actuellement en vue, cependant, il n'est pas nécessaire de considérer de plus près la situation légale; car je comprends fort bien qu'en pratique la loi n'est pas considérée comme exigeant soit un examen ou un certificat de service civil pour toute position dans le Service Extérieur, bien que les Commissaires du Service Civil aient pour mission de faire subir les examens préliminaires et d'aptitudes mentionnés dans la loi principale, et qu'un certain nombre de candidats passent en réalité ces examens, soit volontairement ou pour obéir aux règlements de l'administration.

(78) Cet état de choses ne peut pas être considéré comme satisfaisant. Si le système d'examen et de certificat (soit après examen de concours ou examen purement d'aptitudes) est désirable pour le Service Intérieur, il est difficile de comprendre pourquoi il ne serait pas également désirable pour le Service Extérieur. Je ne vois pas pourquoi, par exemple, les employés de branche cadette dans le service d'Accise et des Douanes ne seraient pas assujettis aux mêmes conditions, "mutatis mutandis", que les employés de branche cadette commis aux écritures dans le Service Intérieur. D'une manière générale, on peut dire que le Service Extérieur n'a pas moins d'importance que le Service Intérieur. Il y faut un personnel tout aussi compétent et recruté dans les mêmes conditions.

(79) Pour les mêmes raisons les promotions devraient y suivre les mêmes filières; je veux dire par là que les hautes positions du service devraient être réservées à ceux qui se sont mis le plus en mesure de les mériter. Actuellement, des positions comme celles de receveurs des Postes et des Douanes sont données à des personnes qui, quels que soient leurs autres mérites, n'ont pas eu l'avantage d'un long entraînement dans le service, et sont par conséquent forcés de s'en rapporter à leurs subordonnés pour l'expédition des affaires de leur département. Un semblable état de choses est fatal pour deux raisons à l'efficacité du service: les plus hautes positions sont remplies, non par des experts, mais par des amateurs; et tous ceux qui pourraient devenir d'excellents fonctionnaires ne sont pas tentés d'entrer dans le service parce qu'ils se rendent parfaitement compte que les hautes positions ne sont pas faites pour eux.

(80) Par l'article 4 (3) de la loi de 1908, pouvoir est donné au Gouverneur en conseil d'appliquer à la totalité ou à toute partie du Service Extérieur les mêmes dispositions de la loi qu'au Service Intérieur. Je recommande fortement d'exercer ce pouvoir sans plus tarder, au moins en ce qui concerne les Postes, les Douanes et le Revenu de l'Intérieur; et en outre, que chacun de ces services soit gradué de telle

sorte qu'il y ait une échelle de promotions depuis les rangs inférieurs jusqu'aux plu élevés.

(b) LA MANIERE EN LAQUELLE LES PROMOTIONS SONT FAITES.

(81) En l'état actuel de la loi, la promotion de la troisième à la seconde divi sion ne peut se faire qu'après l'examen public de concours mentionné plus hau sauf en ce qui concerne les fonctionnaires qui étaient déjà dans la troisième divi ion au 1er septembre 1908, et pour lesquels des dispositions spéciales ont été établie

Les promotions dans la première et dans la seconde division sont faites par l Gouverneur en conseil sur recommandation du chef du département, basé sur l rapport écrit du sous-ministre, et avec un certificat d'aptitudes délivré par les com missaires du service civil, soit avec ou sans examen suivant qu'ils en décideron eux-mêmes.

(82) De prime abord il ne me semble pas désirable que la commission inter vienne dans les questions de promotion. La charge leur incombant de choisir de personnes compétentes pour les premières nominations dans le service est un devoi qu'ils sont parfaitement aptes à remplir. Mais c'est chose entièrement différente qu de se prononcer sur les mérites de fonctionnaires inscrits au tableau d'avancemen d'un grade à un autre.

(83) Sauf en de rares circonstances, l'examen ne me semble pas être une méthod convenable quand il s'agit de promotions. Les titres d'un fonctionnaire à l'avan cement reposent en partie sur la manière en laquelle il a jusque là exécuté ses de voirs, et en partie sur le jugement qu'on peut se former sur ses aptitudes à rempli les fonctions d'ordre supérieur qui lui incomberont après sa promotion. Sur ce deux points l'opinion de ses chefs est d'un bien plus grand poids que celle des com missaires du dehors qui n'ont aucune expérience personnelle du titulaire ou de so travail. En outre, j'incline fortement à croire que l'intervention des commissaire en ces matières ne peut qu'affaiblir la situation qu'ils occupent pour l'accomplis sement des devoirs plus importants qui leur sont imposés en ce qui concerne les pre mières nominations.

(84) Si les recommandations du chef du département et du sous-chef étaien honnêtement faites, en ayant dûment égard aux responsabilités qui leur incomben (et pour l'objet actuellement en vue, aucune autre supposition n'est possible) je m reposerais avec confiance sur le choix qui aurait été fait, et je serais par conséquen disposé à passer outre au certificat des commissaires du service civil.

(85) D'un autre côté je dois dire que des cas m'ont été signalés qui me portent croire qu'en certaines circonstances les recommandations des chefs et sous-chef de départements n'ont pas toujours été basées exclusivement sur le "mérite", ains que le veut la loi, mais que d'autres considérations, ou peut-être d'autres "mérites" que ceux dont la loi fait mention ont été mis de l'avant pour exercer le poids néces saire, et que de graves injustices ont quelquefois été commises à l'égard de fonc tionnaires méritants qui se sont vus supplantés par d'autres moins dignes. Je veux espérer, cependant, que des promotions de ce genre se feront de plus en plus rares au fur et à mesure qu'on se rendra mieux compte des responsabilités qui incomben quand il s'agit de choisir les candidats les plus aptes à remplir une position. Quanc le fonctionnaire le plus méritant ne reçoit pas l'avancement auquel il a droit, nor seulement cela est-il au détriment du service public, mais en outre une grave injustice est infligée à celui dont on ne tient ainsi aucun compte, tout simplement parce qu'i lui a été impossible de faire agir des influences politiques ou autres influences en sa faveur.

(86) Somme toute, bien que je ne me crois pas fondé à exprimer une opinion bien décidée sur le sujet, j'inclinerais à demander l'abrogation de ces dispositions de la loi exigeant pour les promotions un certificat des commissaires du Service Civil, et

à laisser cela à la discrétion soit du chef du département ou du sous-chef, ou de la commission des nominations et promotions dont j'ai parlé plus haut.

(c) LA MANIERE EN LAQUELLE S'EFFECTUENT LES RETRAITES.

(87) Toutes personnes employées dans le service civil, sauf de très rares exceptions, peuvent être remerciées en tout temps de leurs services. Mais je ne vois pas qu'il y ait aucun règlement ou aucune pratique rendant la retraite obligatoire à un certain âge, et sauf en de rares circonstances on n'exerce pour ainsi dire aucune pression sur les fonctionnaires pour les engager à se retirer, tant qu'ils peuvent faire acte de présence à leur bureau. Sauf les cas de mauvaise santé ou d'inconduite, ou quelque raison spéciale de pression sur un particulier, il semble qu'il soit laissé à la discrétion complète du fonctionnaire lui-même de choisir le moment où il consentira à prendre sa retraite.

(88) En ce qui concerne ceux qui ont droit à une pension, certains avantages sont offerts pour les encourager à prendre volontairement leur retraite ou pour permettre d'exercer la pression nécessaire sur les fonctionnaires intéressés. Mais, d'une manière énérale, la tendance, parmi les chefs de départements, est de laisser la chose à la discrétion de l'intéressé lui-même. Cette tendance est, naturellement, plus marquée, en ce qui concerne les fonctionnaires n'ayant pas droit à la pension; et cette classe comprend maintenant tous ceux qui sont entrés dans le Service Intérieur depuis le 1er juillet 1898, ainsi que le plus grand nombre du Service Extérieur, soit qu'ils aient été nommés avant ou après cette date.

(89) Cet état de choses, selon moi, présente de très graves inconvénients. Un système quelconque d'obtenir les retraites est absolument essentiel si l'on veut que le service civil se maintienne en un état satisfaisant. Cela est nécessaire, d'abord afin de ne pas continuer à garder dans le service actif des fonctionnaires qui ne donnent plus satisfaction; et en second lieu, afin de pourvoir aux promotions et afin de donner chance aux fonctionnaires les plus méritants de conquérir les plus hautes positions quand ils en sont encore à une période de leur vie où, ils peuvent donner la pleine mesure de leurs capacités.

(90) Mais un système de pensions est un élément essentiel dans tout système de retraite. Car il se trouve que les chefs de départements ne veulent pas congédier des fonctionnaires ayant de longs et fidèles états de services, ou même ceux qui n'en ont pas, à moins que des dispositions bien définies ne soient établies pour leur procurer des ressources quand ils auront cessé de toucher leur traitement; et il est probable qu'ici l'opinion publique se rangera au même avis.

(91) Le système de pensions offre aussi d'autres avantages. Vu la nature des fonctions à remplir dans le service public, il est très désirable qu'on puisse être encouragé à y entrer à un âge peu avancé et à y rester tant que les forces restent intactes, c'est-à-dire qu'on soit porté à considérer le service civil comme une carrière. Une pension, qui serait offerte quand la santé fait défaut ou quand les années de service sont expirées, sera une puissante attraction pour des jeunes entrant dans la carrière, et cette attraction sera encore plus puissante pour les fonctionnaires ayant déjà parcouru la moitié de leur existence et qui pourraient être tentés par des offres du dehors.

(92) L'absence d'un système de pensions va donc à l'encontre de l'intérêt public de deux manières: des fonctionnaires, dont on pourrait facilement se dispenser, sont gardés après que les forces ont commencé à leur manquer; et nombre d'autres, que l'Etat serait heureux de garder à son service, sont tentés d'en sortir à une période de leur vie où leur valeur est la plus considérable.

(93) Je recommande donc fortement, comme constituant l'un des articles les plus importants de la réforme du service civil, qu'un système de pensions semblable à celui qui a été aboli en 1898 soit établi de nouveau.

(94) Mais si l'on rétablit le système des pensions, il faudra y joindre une disposition exigeant la retraite obligatoire à un certain âge. Je recommande, à l'âge ou

après l'âge de 60 ans, de laisser cette décision à la discrétion du fonctionnaire lui même ou du département; de le forcer de prendre sa retraite à l'âge de 65 ans; et d n'autoriser aucune exception à cette règle, sauf aux seules fins de pouvoir permettr au fonctionnaire prenant sa retraite (et cela durant au plus 12 mois) de terminer u travail particulier pour lequel ses services sont spécialement requis.

(95) L'avantage d'une règle rigide de cette sorte est qu'elle épargne aux chef de départements la tâche désagréable de représenter à un fonctionnaire ayant peut être de longues années de services que ses forces commencent à décliner et que s place pourrait être plus avantageusement occupée par un homme plus jeune. Il s rencontrera sans doute quelquefois que des fonctionnaires arrivés à l'âge de 65 an sont encore pleinement aptes à remplir leurs devoirs; même il pourrait être désirabl de garder ces fonctionnaires dans le service. Mais ces cas-là seront toujours beau coup dépassés en nombre par ceux où il est dans l'intérêt public qu'un fonctionnair prenne sa retraite, et où, en vertu de cette règle, il devra la prendre, sans qu'il puiss s'imaginer qu'il a été injustement traité, ou qu'on a mal jugé de ses capacités. I reconnaîtra alors volontiers qu'il ne fait que se conformer à une règle qui frapp également les méritants et les incapables.

(96) Je n'ai pas dessein de discuter en détail les dispositions d'un projet d pensions, mais on me permettra peut-être de recommander la considération des point suivants:—

(i) La pension a toujours jusqu'ici revêtu la forme d'une annuité, dont le mon tant varie suivant les années de services et le traitement. Il serait peut-être bon d considérer s'il ne serait pas préférable de donner à l'avenir à cette pension la form d'une annuité réduite accompagnée du paiement d'une somme ronde lors de la mis à la retraite. Cette somme représenterait, naturellement, l'équivalent actuaire de l différence entre une annuité au taux le plus élevé et celle au taux le plus bas. E d'autres termes, le gouvernement entreprendrait de commuer à un certain taux un partie, disons un cinquième ou un quart, de la pension à laquelle le fonctionnaire droit. Je crois qu'un projet de ce genre serait bien accueilli par les fonctionnaires et que cela ne grèverait le trésor public d'aucune charge supplémentaire.

(ii) Aucune retraite ne devrait être autorisée pour raisons de mauvaise santé à moins qu'il ne soit certifié que l'incapacité du fonctionnaire sera probablement per manente; et un arbitre médical devra être désigné par le gouvernement pour examine ces certificats et s'assurer de leur exactitude.

(iii) Les dispositions de l'article de la Loi des pensions et retraites, qui auto risent d'ajouter un certain nombre d'années à la durée réelle de services de certaine personnes, ne me semblent pas présenter grand avantage, et je préférerais voir ce dispositions abrogées. Mais si on les garde, je crois qu'autorisation devrait êtr accordée de dresser une liste des offices ou situations demandant des qualification professionnelles ou techniques, et d'y ajouter pour chaque cas le nombre d'années et que l'allocation d'années supplémentaires soit restreinte aux personnes investie de ces devoirs particuliers. En vertu de la loi, l'allocation d'années supplémentaire est personnelle à l'individu et dépend du point de vue pris en considération, soit à l'époque de sa nomination ou à celle de sa retraite, de ses aptitudes, ou encore d'autre considérations d'une nature moins pertinente. Tout cela entraîne à des discussion souvent peu agréables, qui pourraient être évitées si la faveur accordée dépendait no pas de l'individu mais des aptitudes requises pour la fonction qu'il se trouve à rem plir.

(iv) Il y aurait lieu de se demander s'il ne serait pas désirable d'abandonner l pratique d'exiger des contributions pour une pension à être déduites du traitement Ma propre opinion est contraire au système des contributions. Je crois qu'il est pré férable, pour diverses raisons, que la pension soit un don absolument gratuit de l part de l'Etat.

(v) Si la recommandation énoncée dans le paragraphe 22 du présent rappor (c'est-à-dire celle que le Conseil de la Trésorerie devrait être aboli) est adoptée

on trouvera probablement préférable d'assigner l'administration du système de pensions au ministère des Finances.

(*d*) LA CLASSIFICATION DU PERSONNEL ET LA DISTRIBUTION DES DEVOIRS DANS CHAQUE DEPARTEMENT; ET LA DUPLICATION DE CES DEVOIRS OU AUTRES FONCTIONS SEMBLABLES DANS DEUX OU TROIS DEPARTEMENTS.

(97) Le service intérieur, tel que constitué en vertu de la loi de 1908 modifiant la Loi du Service civil, est réparti en trois divisions: Première, Seconde et Troisième, chacune de ces divisions comprenant deux subdivisions dénommées A et B.

La subdivision B de la Première Division comprend les fonctionnaires ayant le rang de sous-ministres (mais n'ayant pas charge de départements), les adjoints des sous-ministres, et les principaux fonctionnaires techniques, administratifs et exécutifs.

L'échelle des traitements assignés à cette subdivision va de $2,800 jusqu'à $4,000.

La subdivision B de la Première Division devrait comprendre les fonctionnaires dont les devoirs techniques, administratifs et exécutifs sont d'un ordre inférieur aux précédents, y compris les anciens chefs de bureaux qui ne sont pas éligibles pour la subdivision A.

L'échelle des traitements va de $2,100 jusqu'à $2,800.

La Seconde Division, avec ses deux subdivisions A et B, comprend les autres fonctionnaires ayant des devoirs techniques, administratifs et exécutifs qui sont de la même nature, mais ont moins d'importance et entraînent moins de responsabilités que ceux de la Première Division.

Les échelles des traitements, dans ces deux subdivisions, vont de $1,600 à $2,100 et de $800 à $1,600 respectivement.

La Troisième Division, formée aussi de deux subdivisions, comprend tous les autres fonctionnaires assignés, sous une surveillance directe, à un travail de copie et de routine ayant moins d'importance que celui de la Seconde Division.

Les échelles des traitements, dans ces deux subdivisions, vont de $900 à $1,200 et de $500 à $800 respectivement.

Les fonctionnaires appartenant au service à l'époque de la promulgation de la Loi de 1908 ont été distribués parmi ces divisions et subdivisions, suivant les rangs et traitements qu'ils avaient alors; mais sans qu'il y ait eu apparemment aucune autre référence aux devoirs remplis réellement par eux.

(98) Une distribution bien marquée est établie par la loi entre les devoirs de la Troisième Division, d'une part, et ceux des Première et Seconde Divisions, d'autre part. Les premiers sont décrits comme portant sur un travail de copie et de routine, sous surveillance directe, et comme étant de moindre importance que ceux de la Seconde Division. Les devoirs des Première et Seconde Divisions sont techniques, administratifs ou exécutifs.

(99) Alors que la Première Division doit se recruter par promotion de la Seconde Division (article 25) et la Seconde Division par examen public de concours, aucune disposition n'est établie pour transfert de la Troisième Division à la Seconde, sauf en ce qui concerne les fonctionnaires qui étaient déjà dans la Troisième Division lors de la promulgation de la loi, et pour lesquels des arrangements spéciaux ont été établis par l'article 26 (2).

En outre, les sujet prescrits pour les examens de la Seconde Division ont trait à un programme d'études semblable à celui établi par les universités, alors que les sujets prescrits pour l'examen d'admission à la Troisième Division représentent des connaissances d'un ordre bien inférieur.

(100) Selon moi, il est d'une grande importance que cette distinction établie entre les fonctions des deux divisions soit maintenue. La différence essentielle entre ces

fonctions réside en ce que le travail des deux divisions supérieures demande l'exercice d'une certaine discrétion et la possession d'aptitudes d'une nature bien plus élevée que pour la Troisième Division, soit professionnelles, techniques ou administratives.

(101) Pour les fonctions de routine, soumises à surveillance directe, les seuls desiderata sont la ponctualité, l'exactitude et la précision. La copie de comptes, la compilation de statistiques, l'inscription de formules, et même la rédaction de simples lettres, sont des choses ne prêtant guère à l'exercice de la discrétion. Les aptitudes requises pour les fonctions des classes supérieures sont essentiellement différentes de celles requises pour les devoirs de routine des classes inférieures, et habituellement de développement ne s'en fait pas d'une classe dans l'autre. Il y aura toujours un grand nombre de personnes qui, tout en étant parfaitement aptes à des devoirs de routine ne pourront jamais s'élever jusqu'à pouvoir remplir des devoirs d'une catégorie supérieure exigeant une culture bien élevée et les hautes qualités nécessaires pour administrer avec succès.

(102) Je crains bien que, dans les conditions actuelles, on n'ait pas prêté suffisamment attention à cette distinction. Dans beaucoup de départements, il y a des fonctionnaires de la première et de la seconde division remplissant des devoirs qui sont du ressort de la troisième division; et l'on ne s'est guère efforcé, pour ainsi dire, de distribuer le travail dans les deux divisions supérieures de manières à correspondre aux traitements qui leur sont assignés. En outre, on paraît n'avoir tenu aucun compte de la distinction à établir entre le travail de routine de la troisième division et le travail d'ordre plus élevé des deux divisions supérieures.

(103) J'attribue cela surtout à deux causes, (*a*) le principe établi par la loi de 1908 pour la classification des fonctionnaires alors dans le service, lequel principe, ainsi que je l'ai déjà mentionné, ne tenait pas suffisamment compte de la nature des devoirs à remplir; et (*b*) le manque d'une autorité quelconque coordinatrice ayant pouvoir de s'occuper de tous les départements et d'établir pour leurs personnels des règlements basés sur des principes uniformes.

(104) On pourra peut-être m'objecter que le Conseil de la Trésorerie et, par son entremise, le Conseil, avaient charge de ce devoir; mais il est évident que les ministres eux-mêmes ne pourraient trouver le temps et, à d'autres égards, seraient peu compétents pour exercer de façon continue des fonctions semblables à celles que je viens de décrire.

(105) En l'absence d'une autorité de cette nature les divers ministères ont agi indépendamment, et chacun d'eux a disposé son personnel suivant qu'il le jugeait bon. Il en est résulté qu'aucun principe uniforme d'organisation n'a été mis en vigueur. On trouvera en certains départements des fonctionnaires touchant des traitements élevés pour un travail exécuté en d'autres départements par des fonctionnaires d'une catégorie bien inférieure; et les effectifs des diverses classes ont été augmentés de temps à autre pour faire droit aux demandes de certains particuliers sans aucune référence spéciale à la nature des devoirs qu'il s'agissait de remplir. Il serait facile de citer de nombreux cas où l'on a permis à un fonctionnaire de passer d'une classe dans une autre sans répartir à ce fonctionnaire le moindre changement d'attributions, et cela tout simplement parce que l'on désirait améliorer sa position.

(106) Les chiffres suivants offrent un exemple frappant des conséquences qui découlent inévitablement de l'absence d'un pouvoir contrôleur ayant charge de coordonner l'organisation de tout le service. Ces chiffres indiquent (1) la classification du personnel dans les divers départements effectuée en 1909 en vertu de l'article 8 de la loi de 1908, et (2) la classification telle qu'elle est actuellement:

—	Première division.		Deuxième division.		Troisième division.		Total.
	A.	B.	A.	B.	A.	B.	
Nombre des fonctionnaires en 1909....	93	171	312	770	498	772	2,616
Nombre des fonctionnaires en 1912.....	150	253	464	830	691	730	3,118
Augmentation en 1912....	57	82	152	60	193	dimin. 42	502

(107) On remarquera qu'alors que le nombre total des fonctionnaires est passé en trois ans de 2,616 à 3,118, soit une augmentation de 19·2 p. 100, l'augmentation de la première division a été de 139, soit 52·6 p. 100; dans la seconde division 212, soit 19·6 p. 100; et dans la subdivision B de la troisième division, constituant le grade le plus inférieur, il y a eu une diminution réelle de 42 fonctionnaires.

(108) La nature du travail exécuté diffère beaucoup dans les divers départements, mais on peut assurer en toute confiance que, dans tout département organisé comme il doit l'être, le travail de routine demandera un nombre de fonctionnaires bien plus considérable que le travail d'ordre supérieur.

(109) Je vois cependant qu'en 1909 la troisième division ne représentait pas plus de 48·5 p. 100 du nombre total dans le service; alors qu'en 1912 ce nombre représentait seulement 45·5 p. 100. On remarquera aussi qu'alors que le grade le plus bas, c'est-à-dire III-B, est réellement réduit en nombre, le grade le plus élevé, c'est-à-dire I-A, est passé de 57 à 61 p. 100, et celui venant immédiatement après, c'est-à-dire I-B, est augmenté de 82, soit 48 p. 100. La "quantité" de travail a sans doute augmenté depuis trois ans, mais on peut difficilement supposer que sa "qualité" ait pu se développer dans les mêmes proportions.

(110) Les conclusions que je tire de ces chiffres c'est que la classification originale de 1909 ne correspondait pas aux devoirs à remplir; et que les changements qui ont été effectués depuis trois ans ont aggravé l'erreur initiale. J'ajouterai que bien qu'il m'ait été impossible de faire une inspection approfondie du travail exécuté dans tous les départements, mes propres observations, autant que je puis voir, viennent à l'appui de ces conclusions.

(111) Le premier principe de toute organisation départementale bien constituée est que le travail soit classifié d'après son importance, les responsabilités en présence, et l'expérience nécessaire pour bien faire ce travail. Des mesures doivent aussi être prises pour pourvoir au cours des promotions, de façon à ce que personne ne soit tenu trop longtemps à un travail pour lequel il ne donne plus le maximum de ses aptitudes.

(112) Une fois le personnel constitué et classifié d'après ce principe, le nombre des diverses classes ne devrait plus varier, sauf quand il y a augmentation ou diminution du travail alloué à chacun; et aucune promotion ne devrait être faite excepté quand il se présente une vacance. Chaque fois qu'il y a promotion, l'augmentation de traitement et le grade plus élevé laisseraient donc entendre que les devoirs à remplir sont d'un ordre supérieur.

(113) J'ai déjà parlé de certains cas où ces principes ont été ignorés de façon flagrante, savoir par la promotion de fonctionnaires sans aucun changement de devoirs à remplir, et c'est ainsi qu'il se rencontre bon nombre de fonctionnaires qui, après vingt ans de service, se trouvent faire une besogne de commençants, pour laquelle ils reçoivent le traitement extravagant de la classe à laquelle ils ont pu éventuellement arriver.

(114) Je citerai comme autre exemple de la même erreur la mesure législative grâce à laquelle le secrétaire particulier d'un ministre peut faire partie, après un an de service, et sans certificat des commissaires du service civil ou autre attestation

de ses aptitudes, du personnel permanent d'un département pour y occuper toute position au-dessous du grade A de la première division. Il se pourrait ainsi que, dans un département dans lequel se seraient rapidement succédé plusieurs ministres, le nombre des fonctionnaires de la subdivision B de la première division (dont le traitement va de $2,100 à $2,800) augmenterait à raison d'un par année sans augmentation correspondante du travail du département, et par conséquent sans qu'il y ait rien à faire pour les nouveaux titulaires.

(115) Il est difficile de comprendre comment ce point a échappé à l'attention quand la mesure en question a été votée. Si en tout temps il y a suffisamment de besogne dans un département quelconque pour un certain nombre de fonctionnaires, et pas plus que ce nombre, comment justifier de nouvelles nominations? Le désir du ministre de pourvoir son secrétaire particulier se comprend en soi, mais cela devrait évidemment se faire en le nommant à quelque position vacante qu'il serait apte à remplir, mais non pas en créant pour lui un poste dont un département ne ressent aucun besoin, et qui est à jamais une nouvelle charge pour le trésor public.

(116) Ce qui me paraît être le plus urgent, c'est la nomination d'un comité de sous-ministres ou autres hauts fonctionnaires pour examiner en détail le travail de chaque département dans le service, et faire rapport sur le nombre de fonctionnaires de chaque grade nécessaires pour faire le travail. Cela peut paraître de prime abord une tâche de magnitude gênante; mais je crois qu'une fois que les membres du comité auront établi certains principes pour leur propre gouverne (tels que, par exemple, la définition de travail de routine), ils s'apercevront que l'application de ces principes aux divers départements est chose relativement facile.

(117) Quand cette tâche sera terminée, l'un des départements devra avoir charge de voir à ce qu'on adhère à la classification établie. Chaque proposition d'augmentation du nombre d'une classe quelconque devra être examinée avec le plus grand soin; et le département proposant cette augmentation devra expliquer la nécessité du nouveau poste, la nature des devoirs qui y sont attachés, et toutes autres choses au sujet desquelles il pourrait sembler bon de s'enquérir. De cette manière, la classification de tous les départements sera tenue en les limites voulues et des principes uniformes d'organisation seront appliqués.

(118) Je crois que le ministère des Finances, qui est directement intéressé dans l'effet financier de ces propositions, est naturellement indiqué pour cette charge.

(119) A un autre égard, la classification prescrite par la loi pourrait, je crois, être modifiée avec avantage. Elle me semble être trop rigide et manquer de flexibilité.

(120) L'intention semble avoir été de dresser une classification uniforme pour tous les départements. Si l'on considère les grandes diversités de travail des départements, je doute si cela est possible ou même désirable. Même si l'on pouvait procéder de la sorte pour les services où le travail se borne purement aux écritures, il y a un grand nombre de services professionnels et techniques dont la classification doit être faite d'une toute autre manière.

(121) Pour le travail administratif des écritures il peut peut-être sembler bon qu'un jeune homme, entrant dans la subdivision B de la seconde division par concours public, débute à $800 par année et s'élève dans le cours normal en passant par les autres classes jusqu'à la subdivision A de la première division, où le maximum est $4,000. Mais un projet de ce genre ne s'adapte pas aussi facilement aux hommes de profession d'un certain âge venus du dehors, ou aux jeunes gens dont les aptitudes et l'ouvrage sont d'ordre surtout technique.

(122) Je recommande, pour toutes les nominations sanctionnées en vertu de l'article 21 de la loi de 1908, que des traitements spéciaux, ou échelles de traitements, soient fixés de temps à autre, et que les situations en question ne soient pas classifiées avec celles ayant trait au travail ordinaire des bureaux.

(123) En ce qui concerne la duplication du même travail ou d'un travail semblable dans deux ou trois départements, je regrette que le peu de temps dont je puis disposer m'ait empêché de rendre de ce côté mon enquête aussi complète que je l'aurais désiré. Dans tous les cas, cependant, je ne serais guère compétent pour faire

aucune recommandation définie d'un ordre détaillé. Mais j'ai remarqué qu'il y a certaines branches du service dont l'organisation, sous ce rapport, me semble susceptible d'amélioration.

(1) *Les renseignements statistiques compilés ou publiés par les bureaux du gouvernement.*—C'est là un sujet où la coordination et le contrôle s'imposent tout particulièrement. Mais une commission très importante a été constituée, sous la présidence de M. Crigg, pour s'enquérir à ce sujet, et ce travail n'est pas encore terminé. Je m'abstine donc de faire aucune recommandation à cet égard. Cependant on me permettra peut-être d'exprimer l'opinion que, bien que la forme et la matière des renseignements statistiques à être publiés puissent être très bien prescrites par un département ou une autorité quelconque centrale, la compilation réelle des statistiques devrait être dévolue au département le plus directement intéressé dans le sujet.

(ii) *Santé publique.*—C'est là une matière qui est actuellement du ressort de divers département. Vu l'accroissement rapide de la population et les intérêts très importants en présence, je crois qu'il est désirable qu'un département central bien constitué soit chargé du soin de traiter toutes les question se rapportant à la santé publique.

(iii) *Levés de plans et cartographie.*—Plusieurs départements me paraissent être engagés dans ce travail, et je suis certain qu'il en résulterait plus d'avantages si tout cela était concentré; mais la chose demandera cependant d'être examinée en détail avant qu'on puisse être fixé à cet égard. Je recommande de nommer une commission départementale pour s'enquérir à ce sujet.

(iv) *Subventions maritimes.*—Ces subventions sont considérées par le ministère des Postes et le ministère du Commerce. Je crois qu'elles devraient toutes être contrôlées par un seul département. Dans les conditions présentes, il est fort possible qu'une compagnie maritime reçoive une subvention des deux ministères susdits, sans que ni l'un ni l'autre ait connaissance des paiements faits par, ou des services rendus à l'autre.

(*e*) LA DISTRIBUTION DU TRAVAIL ENTRE LES DIVERS DEPARTEMENTS OU AUTORITES.

(124) Il s'agit ici d'un autre sujet qui demande un examen plus approfondi que celui que j'ai pu lui donner, et j'éprouve une certaine hésitation à faire là-dessus quelques observations.

Les diverses branches d'administration relevant du Gouvernement du Dominion sont si nombreuses et d'une nature si variée qu'il est évidemment nécessaire d'adopter un système quelconque de groupement; et il est certainement désirable non seulement que les services relevant de chaque ministre soient le plus possible congénères, mais en outre que tout le travail de même caractère soit concentré dans un même département. Actuellement, et avec le système présidant à la distribution du travail, on ne voit pas aisément qu'il y ait là aucun principe servant de base.

(125) Par exemple, le ministère de l'Agriculture, à part le travail qu'on s'attend naturellement lui voir attribué, s'occupe des brevets, des droits d'auteurs, des marques de commerce, des expositions, de la santé publique et de la quarantaine. Le ministère du Revenu de l'intérieur, dont les fonctions principales consistent en la perception des droits d'accise, s'occupe en outre de l'inspection des poids et mesures, de l'inspection du gaz et de l'éclairage électrique, des médicaments brevetés, et des falsifications des substances alimentaires et des engrais. Le ministère des Travaux publics a charge de l'entretien des ports, des quais et en général des ouvrages se rapportant à la navigation; mais l'entretien du chenal maritime du Saint-Laurent, qui n'offre pas un caractère bien différent des autres ouvrages se rapportant à la navigation, est soumis au contrôle du ministère de la Marine et des Pêcheries. J'ai déjà mentionné

que deux ministères, savoir les Postes et le Commerce, sont chargés des subventions maritimes, alors que le Commerce a aussi charge de tout ce qui se rapporte à l'inspection des grains, ce qui, cependant, à première vue, semblerait plutôt convenir au ministère de l'Agriculture.

Je ne suis pas en mesure de pouvoir faire aucune recommandation bien définie au sujet de la redistribution de ces devoirs; mais je crois que tout cela devrait être soumis au plus tôt à la considération du Gouvernement.

(126) A cet égard, cependant, on me permettra peut-être de faire une recommandation en ce qui concerne les ministères des Douanes et du Revenu de l'intérieur. Ces deux ministères ont des attributions présentant un caractère à peu près semblable, et chacun d'eux maintient un personnel en divers endroits du Dominion. La recommandation que je veux faire c'est que ces deux ministères et leurs effectifs soient fusionnés. Je suis sûr que le public se trouverait bien de ce changement, et qu'une économie considérable pourrait être réalisée, non seulement pour les hauts postes mais aussi parmi les subordonnés. Les receveurs de douanes et un bon nombre de subordonnés se tiennent dans presque tous les endroits où il y a des receveurs du Revenu de l'intérieur; et en plusieurs de ces endroits, à en juger par le montant des sommes perçues, la besogne doit être à peine suffisante pour occuper tout le temps des employés. En recommandant cette fusion, je me borne, pour ce qui a trait au ministère du Revenu de l'intérieur, à cette partie des fonctions de ce ministère qui concerne la perception des droits d'accise. Quant à ses autres fonctions, elles me semblent être plus appropriées au ministère du Commerce.

IV.—EN GENERAL, LA MANIERE EN LAQUELLE LES AFFAIRES PUBLIQUES DU DOMINION SONT ADMINISTREES.

(127) J'ai réuni ici divers points qui se sont présentés à moi au cours de mon enquête, et qui ne pouvaient pas être considérés dans aucun des articles précédents du présent rapport.

(i) *Le développement des ressources naturelles du pays.*—Le Dominion du Canada est tout particulièrement fortuné, par comparaison avec d'autres pays, sous le rapport des ressources naturelles; mais, nonobstant ce qui a déjà été fait à ce sujet, je doute si des mesures suffisantes ont été prises pour conserver et développer ces ressources pour le plus grand avantage du pays tout entier.

En cherchant à établir la ligne de conduite qu'il conviendrait d'adopter en ces matières, des questions d'une grande complexité se présenteront qu'il faudra traiter à un point de vue compréhensif, et qui demanderont pour leur élucidation l'appoint des plus hautes autorités techniques et professionnelles dont on pourra disposer.

La ligne de conduite une fois arrêtée, l'exécution des ouvrages nécessaires devra être naturellement laissée au département particulier ayant l'affaire en main. Cette autonomie départementale est nécessaire pour les fins administratives, et devra être absolument maintenue; mais il y a cela deux inconvénients. En premier lieu, il en résulte que les questions sont considérées par fragments ou parties détachées, sans une considération suffisante de tous leurs divers aspects; et en second lieu, les fonctionnaires techniques des départements, étant surtout absorbés par les projets et affaires du moment, n'ont pas le temps de s'occuper de façon délibérée de tous les problèmes impliqués, dont un grand nombre ne concernent pas directement leur propre département et peuvent par conséquent passer inaperçus.

Par exemple, presque tous les cours d'eau peuvent être considérés sous au moins deux points de vue. Ils peuvent être utilisés soit pour des fins de navigation ou pour la production de force hydraulique. Ces deux objets peuvent être et seront probablement en antagonisme l'un par devers l'autre. Il peut se faire que le département s'occupant d'un de ces objets ne soit pas le département s'occupant de l'autre; et en

ce cas-là il y a toute probabilité que l'un des deux ou tous les deux agiront indépendamment l'un de l'autre. Toutefois, il est évident qu'un jugement bien assis ne peut être formé qu'après avoir mûrement pesé le pour et le contre de toutes les considérations intéressant le sujet.

La loi promulguée en 1909, et constituant une commission de conservation, a été le premier pas fait dans la direction d'un traitement compréhensif de ces importantes questions; et l'on m'informe que certains progrès ont déjà été réalisés. Mais j'incline à croire qu'il serait nécessaire de définir avec plus de précision les objets à atteindre; et que la commission n'est pas pourvue comme elle devrait être de tous les experts nécessaires, sans l'aide desquels les meilleurs résultats ne peuvent pas être obtenus. Je constate que tous les frais du personnel pour l'année courante ne s'élèvent pas à $25,000. En outre, le nombre des membres de la commission (32 membres) me paraît être trop considérable pour en arriver à quelque chose de pratique.

Je crois que, pour les fins que j'ai indiquées, il serait préférable de constituer une petite commission permanente de trois, ou au plus cinq membres, qui consacreraient tout leur temps à ce travail, et qui seraient assistés des meilleurs experts qu'on pourrait se procurer au Canada ou ailleurs. Leurs fonctions devraient être (a) d'inaugurer et préparer—mais non pas d'exécuter—des projets pour l'utilisation dans l'avenir des ressources naturelles du pays; (b) d'examiner et faire rapport sur chaque projet affectant ces ressources, soit que l'initiative en appartienne au gouvernement ou à des particuliers, avant que la chose soit sanctionnée par le parlement; et (c) d'instruire un corps d'experts techniques qui pourraient être au besoin transférés au service permanent dans tout département où leurs services seraient requis. En résumé, la commission serait un corps pensant, devisant, conseillant et instruisant, sans fonctions exécutives. Il devrait être directement responsable au premier ministre et soumis à son contrôle général.

(ii) *Contrôle général du service public.*—Dans le paragraphe 103, j'ai attiré l'attention sur le manque d'une autorité coordinatrice, avec pouvoir de s'occuper du personnel et de l'organisation des divers départements, de façon à obtenir l'application de principes et méthodes uniformes; et dans le paragraphe 118, j'ai recommandé la charger de ce soin le ministère des Finances. J'attache de l'importance à cette recommandation parce que je suis certain que bon nombre des défauts du système actuel sont attribuables à un manque d'autorité de ce genre. Mais je crois que ses fonstions pourraient utilement être étendues à certains autres sujets pour lesquels un contrçle général est désirable:—tels que la modification dans la mesure de certaines limites maxima et minima des échelles prescrites de traitements; le nombre et le caractère des situations pouvant être remplies en vertu de l'article 21 de la loi de 1908; les échanges et transfets entre différents départements ou différentes branches du service; les heures de travail dans les divers départements; le nombre de congés ordinaires et pour cause de maladie qui peuvent être autorisés; la tenue des livres de présence, etc. Il est quelques-uns de ces sujets qui sont réglementés par la loi, mais il me semble que ce sont là des choses qui seraient plus convenablement du ressort d'une action administrative, laquelle peut bien mieux assurer la mise en vigueur de l'uniformité qui serait désirable, et en même temps permettrait au besoin de considérer les exceptions qui pourraient se présenter.

(iii) *Traitements.*—La question des traitements ne m'a pas été spécifiquement référée, et même si elle l'avait été je ne me considère pas compétent pour faire là-dessus aucune recommandation définie, car je ne suis pas encore assez renseigné sur les diverses conditions se rattachant à cette question, comme par exemple le coût de la vie en ce pays et l'effet de la concurrence exercée par d'autres formes d'emplois. Mais on me permettra peut-être de faire les observations suivantes.

Les dispositions des lois du service civil en ce qui concerne la classification et les échelles de traitements, ainsi que je l'ai fait remarquer dans les paragraphes 119 à 122, manquent de flexibilité. Je crois qu'il serait plus satisfaisant, tout ep prescrivant par la loi des maxima et minima, de laisser le règlement des échelles de traitements,

suivant que le besoin s'en ferait sentir, aux départements intéressés, avec l'approbation du ministère des Finances. Par exemple, il ne me semble pas nécessaire que tous les fonctionnaires figurant dans la subdivision A de la première division procèdent en suivant la marche régulière jusqu'au maximum de $4,000, Eu égard au grand nombre de fonctionnaires administratifs dans cette subdivision le maximum me parait être trop élevé en de nombreux cas, par comparaison avec les traitements des sous-ministres qui viennent immédiatement avant eux, et avec les principaux fonctionnaires techniques et professionnels qui sont habituellement placés dans cette classe. D'un autre côté, bien que le traitement normal des sous-ministres soit de $5,000, il est évident que quelques-unes de ces positions entraînent à bien plus de responsabilités que d'autres. Si la somme de $5,000 est une rémunération suffisante pour le plus grand nombre de ces situations, je crois qu'en certains cas ce montant devrait être considérablement augmenté. La même remarque s'applique aux principaux fonctionnaires professionnels et techniques, dont un bon nombre ne reçoivent que le même traitement que des fonctionnaires administratifs remplissant des devoirs de bien moindre importance. On admettra que le gouvernement devrait toujours pouvoir s'assurer les meilleurs services professionnels et techniques, mais on ne pourra les obtenir qu'en payant des traitements approchant de ceux que reçoivent les hommes de profession d'égale éminence dans la vie civile.

Je désire émettre un avis au sujet de l'échelle des traitements prescrits pour la troisième division. Si l'intention est d'adhérer au principe énoncé dans la loi du Service civil de 1908, en vertu duquel il ne saurait y avoir aucun transfert de cette division dans la seconde division sans examen public de concours ou sans suivre la méthode prescrite dans l'article 26 (2) de la loi, je crois que le maximum de la subdivision A de la troisième division pourrait fort bien être à $1,500, et, même quand il s'agit de fonctionnaires tout spécialement méritants ayant au moins disons 25 ans de services, jusqu'à $1,800. Si, ainsi que le veut la loi, et ainsi que je le crois moi-même désirable, la troisième division doit être tenue rigidement séparée de la seconde division, il est nécessaire que le maximum auquel on peut atteindre dans cette branche du service soit assez élevé, et qu'on y joigne aussi quelques récompenses afin d'y attirer des candidats qui se contenteraient de s'en faire une carrière. Pour cet objet, un maximum de $1,500, avec avancement jusqu'à $1,800 en certains cas, ne me paraît pas être excessif.

(iv) *La rédaction des bills du Gouvernement.*—Dans les conditions présentes, aucune autorité unique ne me parait avoir la responsabilité de voir à ce que des méthodes, un langage et des principes uniformes soient de règle pour la préparation des mesures du Gouvernement. Je crois que c'est là un sérieux défaut. Bien qu'il ne puisse y avoir aucune objection à ce que chaque département rédige ses propres mesures, il est au plus haut point désirable que ces mesures soient ensuite examinées par une autorité quelconque coordinatrice, afin de leur appliquer des principes communs de construction et d'interprétation.

(v) *Comptes publics.*—Les formes de comptabilité en usage dans les divers départements publics ne me paraissent pas reposer sur aucun plan uniforme. Le Gouverneur en Conseil, sur rapport du Conseil de la Trésorerie, et en vertu de l'article 12 de la Loi du Conseil des Finances et de la Trésorerie, peut prescrire la manière en laquelle chaque département du service public devra tenir ses comptes; mais ce pouvoir ne me semble pas avoir été exercé à venir jusqu'à présent. L'uniformité dans la comptabilité présente de l'importance, et je crois que l'on se trouverait bien de prendre au plus tôt ce sujet en considération. La procédure la plus commode serait probablement de constituer un comité, consistant en un représentant du département de l'Auditeur Général et en un représentant du ministère des Finances, pour examiner les divers suytèmes actuellement en usage et prescrire ensuite un système uniforme pour tout le service.

(vi) *Arbitre médical.*—Dans le paragraphe 96 j'ai recommandé la nomination d'un arbitre médical pour examiner les certificats de mauvaise santé présentés à l'appui

de demande de mise à la retraite. Je crois que les fonctions de ce médecin pourraient aussi très bien comprendre l'examen de certificat de mauvaise santé à l'appui de demande de congés. Si des examens de ce genre étaient institués il y a tout lieu de croire qu'on constaterait que bon nombre de ces certificats ont besoin d'être reconsidérés.

(128) Dans les premières parties du présent rapport, j'ai indiqué les points importants qui me paraîssent demander attention en ce qui concerne l'organisation du service public: tels que par exemple la somme de travail de routine fait par les ministres, tant dans le conseil que dans leurs départements; la nécessité d'un contrôle plus sérieux sur les dépenses; la pratique d'expédier les affaires par discussion orale plutôt que par correspondance; le manque d'une classification convenable des devoirs et des personnels dans les divers départements; la nomination et la promotion de fonctionnaires pour des raisons politiques plutôt que pour des raisons de mérite; et l'établissement d'un système de retraites.

Mais, de tous les sujets dont j'ai parlé, les deux qui me semblent être les plus importants sont, d'abord, d'alléger les ministres de leurs devoirs administratifs et de routine, de manière à leur assurer la liberté nécessaire pour la considération des questions politiques; et, secondement, d'améliorer l'organisation et le personnel du service public, afin qu'il puisse être en mesure de tenir efficacement tête aux affaires du pays, non seulement dans le présent, mais en vue d'un avenir qui amène tous les jours son surcroît de travail et de nouvelles responsabilités.

Pour la création et le maintien d'un service civil efficace, je désire attirer instamment l'attentioa sur les trois conditions essentielles suivantes:—

(1) Les meilleurs éléments dans le pays devront y être attirés, et l'on s'efforcera ensuite de les y retenir.

(2) Pour en arriver à ces fins, le service devra être réglé de telle façon qu'on soit assuré d'y trouver une carrière permanente où la promotion dépendra du mérite individuel dont on pourra faire preuve dans l'exercice de ses devoirs de chaque jour.

(3) Il s'ensuit d'après cela que les relations mutuelles des ministres et des fonctionnaires sous leurs ordres devront toujours avoir en vue une dévotion loyale et sincère pour le service public, et d'où toutes considérations dépendant des opinions politiques des individus devront être rigoureusement exclues.

Il ne m'appartient pas ici de dire s'il est possible et jusqu'à quel point il peut être donné de réaliser ces conditions. Mais je crois pouvoir assurer que, tant que ces desiderata n'auront pas été réalisés, le service public ne sera pas celui que le Dominion a le droit de s'attendre d'avoir, ou celui qui est essentiel à la conduite convenable de ses affaires.

J'ai l'honneur d'être, monsieur,
Votre obéissant serviteur,

G. H. MURRAY.