
*La bureaucratie au Canada :
contrôle et réforme*



LIBR-00263

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE

Volume 43 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.

SHARON L. SUTHERLAND et G. BRUCE DOERN

La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme





La bureaucratie au Canada : contrôle et réforme

SHARON L. SUTHERLAND

ET

G. BRUCE DOERN

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions le ministre des Approvisionnements et Services Canada, Sage Publications et le statisticien en chef du Canada qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91536-7
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-43F

En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 18,95 \$
à l'étranger : 22,75 \$
Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Sutherland, S.L. (Sharon Lynn). 1940 La bureaucratie au Canada

(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

ISSN 0827-1011 ; 43)

Publ. aussi en anglais sous le titre: Bureaucracy in Canada.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-91536-7

I. Bureaucratie — Canada. 2. Canada — Fonctionnaires. 3. Fonction publique — Réforme — Canada. 4. Canada — Politique et gouvernement. I. Doern, G. Bruce, 1942— II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. III. Titre. IV. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 43.

JL108.S9614 1985 354.7107 C85-090284-3

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.

CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter

MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited



AVANT-PROPOS	<i>ix</i>
INTRODUCTION	<i>xi</i>
PRÉFACE	<i>xv</i>
REMERCIEMENTS	<i>xix</i>

Introduction : un cadre d'analyse	1
Définition de la bureaucratie : envahissante, nécessaire	2
Les trois parties de l'administration publique :	
un cadre d'analyse	5
Administration publique primaire : ministères classiques	6
Administration publique secondaire :	
structures non ministérielles	10
Administration publique tertiaire :	
les nouveaux organismes de contrôle	11

CHAPITRE 1

Administration publique et principales normes constitutionnelles	15
Introduction	15
Administration publique primaire	17
Mécanismes théoriques de contrôle du gouvernement par Cabinet en régime parlementaire	17
Contrôles secondaires	22
Problèmes intrinsèques : complexité et secret	23
Adaptation à la situation canadienne : problèmes locaux	25
Administration publique secondaire	33
Justification de l'établissement de structures non ministérielles	36

La responsabilité ministérielle	39
L'influence des assemblées législatives	40
Remplacement de la responsabilité par la représentation et les connaissances spécialisées (pluralisme)	42
Administration publique tertiaire	45
Organismes de contrôle relevant de l'exécutif	47
Organismes centraux de contrôle	48
Les chiens de garde du Parlement	50
Sommaire	56

CHAPITRE 2

Contrôles internes et rôles dans les organisations	61
Contrôles internes et administration publique primaire	62
Dispositions de la Loi sur l'administration financière	63
Dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique	65
Dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique	66
Autres lois relatives à l'ensemble de la fonction publique	67
Pouvoirs et responsabilités des ministères	68
Gestion centrale : chevauchements et écarts	68
Nominations par décret	70
Contrôles internes et administration publique secondaire	73
Contrôles internes et administration publique tertiaire	74
Aspects connexes du contrôle : fonctionnement du fonctionnaire	74
Secret et sécurité	75
Code de conduite	76
Activités politiques partisans	76
Conflits d'intérêts	78
Dissuasion : vérifications formelles	80
Recours	80
Culture bureaucratique	81
Culture de la fonction publique classique	82
Sous-cultures des organismes spécialisés	84
Sommaire	85

CHAPITRE 3

Évaluation quantitative de l'administration publique	87
Qu'en est-il au juste?	87
Le Canada en comparaison avec les pays de l'OCDE	88
Choix d'un indicateur qui puisse rendre compte de l'importance du secteur public : emploi, instruments d'intervention ou programmes?	92
Données sur l'emploi dans le secteur public canadien	96
L'emploi dans l'administration fédérale	100
Principales fonctions remplies par les fonctionnaires fédéraux	113
Catégories professionnelles des fonctionnaires fédéraux	122

L'emploi dans les administrations provinciales 127
Répartition par fonction de l'emploi dans les administrations provinciales 132
L'emploi dans les administrations locales 133
Sommaire : replacer les chiffres dans leur contexte 141

CHAPITRE 4

L'administration publique comme objet des politiques 155
L'administration publique comme laboratoire des politiques sociales 155
L'administration publique comme cible de la politique de gestion de l'économie 159
L'administration publique comme cible des nouvelles mesures de contrôle politique 163
Sommaire 167

CHAPITRE 5

Les partis politiques comme institutions de contrôle de l'administration publique et promoteurs des réformes 173
Les partis et l'administration publique : historique 174
Les partis comme institutions de contrôle de l'administration publique 176
Le Parti libéral et le réformisme des gestionnaires 179
Le Parti progressiste-conservateur et les autres régimes conservateurs 181
Le Nouveau Parti démocratique et la gauche politique 186
Sommaire 188

CHAPITRE 6

Conclusions 191
Retour au contrôle politique 196
Une main-d'oeuvre mature dans un système du mérite renforcé 198

ANNEXE A : Annexe au chapitre 3 201
ANNEXE B : Comparaison entre les organismes provinciaux et leurs responsabilités respectives 214
ANNEXE C : Participation égale et système du mérite 224
ANNEXE D : Politique et lois nationales et provinciales relatives au contrôle des salaires 235

NOTES 241



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économie de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson,

coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche, Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER
ALAN CAIRNS
DAVID C. SMITH



Le cadre de la présente étude a été défini à la fois en fonction du mandat de la Commission et du désir des auteurs de combler les lacunes dans la documentation actuelle sur les administrations publiques canadiennes comme institutions politiques.

Le mandat de la Commission comprend l'étude d'un certain nombre d'institutions fondamentales dont le fédéralisme, le Cabinet et le Parlement ainsi que la fonction publique moderne. Cette étude s'organise autour de plusieurs thèmes importants : 1) la valeur de nos processus fondamentaux d'établissement d'objectifs, 2) la croissance de l'État et 3) le maintien de l'obligation de rendre compte, étant donné la croissance de ces institutions fondamentales et des liens étroits qui les unissent.

Dans le but d'accomplir cette tâche formidable, l'étude présente d'abord un aperçu historique de l'évolution des administrations publiques comme institutions politiques au cours des trois ou quatre dernières décennies. Même si notre analyse historique s'appuie sur la documentation existante, nous avons constaté que, dans trois domaines, cette documentation ne permettait pas de répondre adéquatement aux préoccupations de la Commission. De plus, il s'agit de domaines essentiels à la définition des réformes futures. Les voici : 1) la naissance de toute une série d'organismes de contrôle qui, dans le contexte de la typologie historique que nous présentons dans l'introduction, constituent l'administration publique tertiaire; 2) le rôle grandissant de l'administration publique comme objet des politiques qui l'empêche de réaliser efficacement sa tâche essentielle, soit la mise en oeuvre de politiques; 3) le rôle des partis politiques comme institutions ayant la responsabilité première et fondamentale d'assurer le contrôle

démocratique de l'administration publique. Le deuxième objectif de l'étude est donc d'évaluer les réformes possibles de l'administration publique moderne à la lumière de ces trois facteurs dont l'importance a été sous-estimée de même que dans le contexte général de son évolution historique.

Dans le cadre des deux premiers objectifs de l'étude, nous examinerons les nombreuses questions qui ont trait aux réformes possibles de l'administration publique moderne. Ces questions concernent notamment le pouvoir et l'influence des fonctionnaires supérieurs par opposition au contrôle et à l'obligation de rendre compte des organismes publics dans leur ensemble, le rôle du mérite dans une société plus soucieuse des droits de ses citoyens, la négociation collective dans la fonction publique ainsi que le fonctionnaire comme citoyen, défini notamment par rapport au droit de participer à la vie politique.

De plus, nous croyons que ce rapport permet de mieux intégrer l'étude des services publics fédéraux et provinciaux. Même si nous mettons l'accent sur l'Administration fédérale, nous avons tenté de réunir des données existantes sur les provinces et, lorsque c'était possible, d'en ajouter. En outre, nous avons mis à jour et augmenté les données quantitatives sur la croissance et les caractéristiques de l'administration publique.

La structure de l'étude reflète son double objectif. Ainsi, l'introduction présente brièvement le cadre utilisé par les auteurs pour comprendre l'évolution historique des administrations publiques au Canada. Ce cadre divise l'administration publique en trois parties : 1) les ministères classiques; 2) les organismes quasi indépendants et quasi représentatifs, notamment les organismes de réglementation, les sociétés de la Couronne et les administrations oeuvrant dans le domaine de l'éducation et de la santé; 3) les organismes de contrôle, comprenant les organismes centraux, les ombudsmen, les corps consultatifs, les vérificateurs et les organismes voués à la défense des droits de la personne et du droit à l'information.

Pour le spécialiste, certaines parties de notre analyse seront trop détaillées et d'autres ne le seront pas assez. Nous sommes conscients de ce fait mais, conformément au mandat de la Commission, nous avons adapté notre travail au public non spécialisé qui est invité à se pencher sur l'évolution de l'administration publique au cours des dernières décennies.

Le chapitre I approfondit le cadre d'analyse en examinant de façon détaillée pourquoi chacune des trois parties de l'administration publique a évolué et coexiste maintenant avec les autres et quels sont les rapports de chacune d'elles avec des concepts constitutionnels fondamentaux tels que le fédéralisme, le parlementarisme et la représentativité. Il expose aussi les principaux axes de réforme que nous mettrons de l'avant dans cette étude.

Les quatre chapitres suivants passent en revue les trois parties de l'administration publique dans une perspective différente. Ainsi, le chapitre 2 examine l'éventail des contrôles existants dont la plupart, paradoxalement, ont trait à l'administration publique primaire, celle dont on dit souvent qu'elle échappe à tout contrôle. Le chapitre 3 fait une évaluation quantitative de l'emploi de façon à déterminer les secteurs où la croissance a eu lieu, le degré de contrôle de l'État sur cette évolution et, ce qui est plus important, les distinctions à faire entre l'augmentation des fonctionnaires et la croissance de l'État et des programmes. Les chapitres 4 et 5 s'attachent ensuite à la question de l'administration publique comme objet des politiques, c'est-à-dire de l'administration publique comme laboratoire des politiques sociales et économiques; ils s'intéressent aussi au rôle des partis politiques vus à la fois comme institutions de contrôle de l'administration publique et partisans de la réforme de cette administration.

Le chapitre 6 tire plusieurs conclusions en marge des principaux thèmes de l'étude et sur l'orientation générale que devrait prendre la réforme de l'administration publique. À cet égard, au lieu de proposer des réformes détaillées, nous présentons les principes généraux qui devraient guider les réformes en fonction des questions abordées dans l'étude.

SHARON L. SUTHERLAND
G. BRUCE DOERN



Nous aimerions remercier un certain nombre de personnes qui nous ont accordé une aide importante dans la réalisation de cet ouvrage. Nous sommes particulièrement redevables à David Justinich de la recherche qu'il a menée et à Terry Moore du travail qu'il a effectué pour réunir les données statistiques. Nous aimerions également exprimer notre gratitude au personnel de Statistique Canada et à celui de la Commission de la Fonction publique qui nous ont prêté leur appui. Iain Gow, Ronald Watts et Kenneth Kernaghan ont formulé des critiques utiles qui nous ont permis d'améliorer la version finale, tout comme Alan Cairns et Peter Aucoin, membres du groupe consultatif de recherche de la Commission Macdonald et Don Rowat, Vince Wilson et Michael Prince, nos collègues de l'Université Carleton. Eric Tanenbaum, de l'Université d'Essex, nous a fait part de certaines idées fondamentales. Enfin, nous remercions Margaret Johnson, Bev Riley et Monica Wright qui nous ont offert un soutien dont la qualité ne se dément pas de même que Karen Jackson, de la Commission, pour des services administratifs précieux fournis avec enthousiasme.

S.S. ET B.D.



Un cadre d'analyse

De toutes les grandes institutions de la société canadienne, c'est l'administration publique qui, au cours des quatre dernières décennies, a changé le plus. Nous ne pouvons plus nous contenter de voir les administrations publiques fédérale ou provinciales uniquement au niveau de leur rôle constitutionnel général de responsables de la mise en oeuvre des politiques, des lois et des ordonnances découlant du processus démocratique ni comme les conseillers non partisans des représentants élus du peuple. Même si elle conserve ce rôle classique, l'administration publique, qui représente l'ensemble des emplois directs dans le secteur public, est aussi devenue une importante institution sociale et économique qui, en fait, donne du travail à environ le cinquième de toute la main-d'oeuvre canadienne. L'administration publique est elle-même devenue de plus en plus un objet des politiques. En effet, c'est le lieu où des expériences sociales sont menées, soit pour donner l'exemple au secteur privé et à la société dans son ensemble ou pour remplacer une action politique plus globale.

La première question que l'on se pose en abordant l'étude de l'administration publique, énorme et tentaculaire, c'est la suivante : « Par où commencer? ». Certes, nous pouvons tous dire que la masse est énorme et complexe, mais ensuite? Et comment décrire l'administration publique dans l'ensemble du Canada? Si l'on n'est pas d'accord avec l'état actuel de l'administration publique, quels objectifs de réforme adopter et quels sont les politiques et les changements propres à donner les résultats souhaités? Ce sont là les principales questions que nous abordons dans notre étude. Puisque nous nous intéressons plus aux tendances globales qu'aux événements en eux-mêmes, nous proposons un cadre d'analyse pour l'examen de l'évolution, de la structure et du

rôle de l'administration publique provinciale et fédérale. Il est d'abord nécessaire de définir ce que l'on entend par « administration publique ». Voici comment Richard Rose, professeur britannique de sciences politiques, la définit :

[. . .] les organisations établies par la constitution ou le droit public, dirigées par des responsables élus ou des directeurs nommés par des responsables élus et dont le financement provient essentiellement des recettes fiscales ou qui appartiennent à l'État!. [Traduction]

- Selon Rose, l'utilisation de plusieurs descripteurs pour distinguer les institutions publiques des autres permet de faire ressortir la diversité des formes que prennent les organismes publics modernes. Sa définition s'attache au statut constitutionnel et légal des organismes publics, au fait que leurs dirigeants ont des comptes à rendre au niveau politique et qu'ils reposent, pour leur financement, sur les finances de l'État.
- Dans notre propre étude de l'administration publique, nous acceptons la définition de base de Rose. Cependant, puisque nous étudions l'administration publique en tant qu'institution politique, nous insistons sur l'obligation de rendre compte, ce qui lie les responsables élus et les dirigeants permanents. À partir de cette distinction, nous divisons l'administration publique en trois parties : 1) la fonction publique classique qui est contrôlée de près par le Cabinet; 2) un vaste ensemble d'organisations non ministérielles qui se caractérisent toutes par une obligation indirecte de rendre compte; 3) des organismes de contrôle aidant le Cabinet et le Parlement à surveiller les deux premières composantes de l'administration publique; il est très important de noter qu'elles sont censées posséder une autonomie importante, sinon totale.
- Avant de décrire notre cadre d'analyse, nous voudrions rappeler aux lecteurs ce qu'est une administration publique et comment elle est une condition préalable à l'existence d'une démocratie représentative.

Définition de la bureaucratie : envahissante, nécessaire

Le concept de bureaucratie joue pour les organisations le même rôle que la règle du droit à l'égard de l'ensemble de la société. En effet, l'application des règles y remplace le pouvoir individuel. Selon le philosophe, historien et sociologue, Max Weber, le développement de la bureaucratie est la caractéristique la plus importante de la société industrielle moderne, tant dans les États socialistes que dans les États capitalistes. Une organisation « bureaucratique » est une organisation qui s'appuie sur un ensemble de principes et de règles publics et bien articulés :

Dans tous les domaines (État, Église, armée, parti, entreprise économique, groupement d'intérêts, association, fondation, etc.) le développement des

formes « modernes » de groupement s'identifie tout simplement au développement et à la progression constante de l'administration bureaucratique : la naissance de celle-ci est, pour ainsi dire, la spore de l'État occidental moderne².

L'organisation bureaucratique est donc essentielle pour un gouvernement démocratique parce qu'elle est fiable et, partant, susceptible d'être contrôlée. À cause de son caractère prévisible, il est possible de prédire comment elle se comportera dans des circonstances données. C'est ce qui fait son attrait. L'efficacité de la bureaucratie, c'est-à-dire le fait qu'elle choisira les meilleurs chemins pour atteindre un objectif, joue un rôle beaucoup moins important (voir au chapitre I une discussion sur la valeur relative de l'efficacité). Il est bien connu que la méthode reconvenue d'effectuer une action n'est pas nécessairement la plus efficace. En fait, dans la vie courante, il est presque toujours plus efficace de contourner les règles. Une analyse rapide des règles établies permet souvent de reconnaître les moyens « efficaces » de les contourner. Par exemple, la personne qui passe devant une file d'attente utilise une forme d'organisation bureaucratique tout en la contournant. Donc, dans l'ensemble, selon le sociologue britannique Kenneth Thompson, la présence envahissante de la bureaucratie dans la vie moderne a peu à voir avec l'efficacité pure :

Weber explique les succès de la bureaucratie par ses nombreuses qualités fonctionnelles, notamment la précision, la vitesse, la clarté, la connaissance des dossiers, la continuité, la discrétion, la subordination stricte, la réduction des frictions et la diminution des coûts et des interventions personnelles. D'autres phénomènes dans l'évolution de la société industrielle favorisent aussi l'extension de la bureaucratie. Nous pensons notamment à l'accélération des communications et des transports, à l'adoption de méthodes de comptabilité modernes, à la demande des citoyens pour un traitement égal et à la croissance de la production et de l'organisation de masse. Weber nous a donc offert une théorie générale de la culture moderne, centrée sur la rationalisation progressive de la société dans tous les domaines³. [Traduction]

Il faut voir que cette rationalisation s'applique à l'ensemble d'une organisation, à l'ensemble des actions. C'est pourquoi la bureaucratie est la seule forme d'organisation acceptable dans une démocratie représentative. Celle-ci, en vertu de laquelle les citoyens élisent parmi eux des gens qui les représenteront dans les assemblées populaires, constitue la meilleure forme de gouvernement. La démocratie directe, où chaque citoyen est présent, est un idéal qui ne peut se réaliser que dans de très petits groupes. L'étape suivante consiste à élire des représentants. Lorsque l'application des décisions, en conformité de la loi et des normes reconnues, de même que la tenue des dossiers, sont confiés à des fonctionnaires salariés qui sont directement nommés et contrôlés par les

élus, nous nous éloignons encore d'un cran de l'exercice direct du pouvoir par le peuple. L'étape suivante dans ce processus c'est de confier les tâches administratives à des personnes ni élues ni tenues de rendre compte au niveau politique, qui sont choisies sur la base de certains critères et qui, une fois nommées, ne peuvent plus être renvoyées pour des motifs politiques⁴.

De façon idéale (et probablement irréalisable), la démocratie peut être véritablement l'exercice de la volonté populaire si des mécanismes de contrôle permettent de remplacer le pouvoir direct qui a été perdu. Donc, plus le fonctionnement de l'État a un caractère bureaucratique, c'est-à-dire qu'il est régi par des règles, des lois et des normes reconnus qui tendent vers les objectifs définis par les représentants élus, plus le peuple dispose d'un véritable pouvoir. Nous pourrions même aller un peu plus loin et ajouter que toute autorité déléguée doit être gérée de façon bureaucratique. L'élu qui fait des nominations politiques sans par la suite exercer un contrôle à leur égard remplace par le pouvoir personnel d'un fonctionnaire le pouvoir que le peuple lui a accordé et qu'il pourra lui retirer. Pour être dirigées, les administrations doivent être des bureaucraties. Dans une démocratie, toute autorité extérieure qui ne respecte pas la hiérarchie et empêche les fonctionnaires permanents d'agir dans le sens des objectifs des représentants élus (idéalement, au moyen d'un processus qu'il serait possible de reproduire) menace le pouvoir démocratique de contrôle du peuple. Dans ce sens, même si l'efficacité a une valeur politique importante, il ne faut pas la préférer aux « inefficiences » conformes aux règles, pour lesquelles l'obligation de rendre compte peut s'appliquer. Dans l'exécution d'une tâche, l'obligation de suivre le processus désigné à l'avance est au moins aussi importante que l'efficacité.

Au niveau d'une organisation, la bureaucratie devrait donc fonctionner d'une manière entièrement prévisible. Au niveau des personnes, cela veut dire qu'une bureaucratie doit être animée par des « spécialistes » des processus, c'est-à-dire des gens possédant les habiletés et les compétences requises pour apprendre, évaluer et appliquer les règles qui régissent le fonctionnement de l'ensemble de l'organisation. Les « bureaupaths » de Merton ne sont pas des gens qui, compétents au début, seraient devenus moins bons par suite d'un respect excessif des règles⁵. Il s'agit plutôt d'employés incompetents qui ne réussissent pas à comprendre le but d'un processus donné ou qui ne sont pas suffisamment professionnels pour mener à bien un processus de façon harmonieuse. Ils créeront des embouteillages dans l'organisation jusqu'à ce que l'on soit obligé de les isoler et de les mettre à part. Pour Weber, le pouvoir bureaucratique a un caractère essentiellement rationnel en ce qu'il est soumis à des règles qui peuvent se prêter à l'analyse discursive⁶. Dans l'organisation, chacun sait donc ce qu'il doit faire et pourquoi il le fait.

C'est dans cette optique qu'il fait comprendre les inconvénients des interventions politiques au niveau de la dotation de postes permanents dans la fonction publique. C'est la qualité de toute l'organisation qui est touchée parce que la personne ne mérite pas le poste qu'elle détient.

Même si l'on approuve et appuie la logique de la bureaucratie, la plupart des citoyens sont inquiets au sujet de l'administration publique et de son contrôle et ce, à bien des égards, de façon souvent contradictoire. Ainsi, nous nous inquiétons de ce que l'administration publique échappe à tout pouvoir par sa nature même, c'est-à-dire qu'elle est à nos yeux si complexe qu'elle doit nécessairement être inefficace. Du même souffle, nous ajoutons que l'administration publique est trop impersonnelle et trop puissante, qu'elle vide de sa substance la vie réelle au profit des exigences formelles de l'État. Et ces préoccupations se retrouvent dans tout le spectre de l'idéologie politique, de droite ou de gauche.

Il faut donc reconnaître le caractère ambivalent de notre attitude à l'égard des grandes structures administratives. Même si nous désignons l'appareil administratif de l'État au moyen de l'expression neutre « administration publique », nous invitons le lecteur à garder constamment à l'esprit le fait que cet appareil administratif est aussi une « bureaucratie ». En effet, si l'expression « administration publique » a une connotation positive, parce qu'elle désigne la prestation de services par des fonctionnaires au service de la démocratie, le mot bureaucratie, qui figure au sous-titre de la présente étude dans une expression typiquement « wébérienne » évoque la rigidité et la froideur de la machine de l'État et l'usurpation du pouvoir démocratique par des technocrates tout-puissants.

Les trois parties de l'administration publique : un cadre d'analyse

Comme dans l'étude de toute institution importante, il n'est pas possible de considérer l'administration publique comme un ensemble monolithique. Et ce n'est pas seulement parce que nous sommes en présence de services publics fédéraux et provinciaux. Il s'agit plutôt de comprendre ce que sont devenus les services publics au Canada.

Le cadre d'analyse que nous exposons ci-dessous divise l'administration publique en trois parties que nous appelons respectivement primaire, secondaire et tertiaire. Le tableau I expose les caractéristiques fondamentales de chacune. Puisqu'il s'agit d'un tableau, chaque catégorie est à présenter comme si elle était entièrement indépendante des autres. Mais dans les faits, il y a un certain chevauchement entre elles et elles varient considérablement de l'une à l'autre. Il est peut-être préférable de voir ce tableau comme une sorte de gâteau à étages à l'intérieur duquel l'administration publique secondaire est un étage qui s'ajoute à l'administration publique primaire et où l'administration publique ter-

tière constitue l'étage supérieur. Nous nous intéressons tant à l'ensemble de l'édifice qu'à sa structure cumulative.

La colonne de gauche présente diverses caractéristiques. Nous définissons chacune des parties de l'administration publique en fonction des éléments suivants : structure principale, principaux fondements constitutionnels et normatifs, fonctionnaires type, taille et croissance, principale période de formation et de croissance et liens fondamentaux avec d'autres institutions comme le parlementarisme et le fédéralisme. Avant d'expliquer les causes de la croissance de l'administration publique au chapitre 1 et, dans le reste de l'étude, d'en étudier les caractéristiques de façon détaillée, nous voulons d'abord exposer les traits fondamentaux de chacune.

Administration publique primaire : ministères classiques

La principale forme que revêt l'administration publique primaire c'est le ministère dirigé par un ministre élu. Ce ministère exécute les tâches classiques du gouvernement.

J.E. Hodgetts, dans son étude de l'évolution des ministères fédéraux au Canada pendant près d'un siècle, note que les pères fondateurs ont remarquablement bien réparti les responsabilités entre des ministères qui pourraient résister à l'épreuve du temps et à l'accumulation des responsabilités. Sept des ministères de l'époque ont survécu, du moins au niveau du titre : Agriculture, Finances, Justice, Postes, Conseil privé, Travaux publics et Secrétariat d'État⁷. Il nomme ensuite une douzaine d'autres ministères dont l'origine remonte nettement aux premiers gouvernements.

Cette continuité historique superficielle n'est pas unique au Canada. Même si les universitaires ne s'entendent jamais sur l'utilité ou la nécessité de telle caractéristique de l'État, tous s'entendent pour dire que le besoin d'ordre et de protection est universel. Le besoin de justice est lui aussi universellement répandu. Pour offrir ces « biens », l'État a monopolisé le pouvoir d'exercer la force et ce pouvoir entraîne la mobilisation d'un certain nombre de fonctionnaires. Et puisque le recours constant à la force n'est pas nécessaire, tous les États mettent au point des mécanismes qui encouragent la population à se plier d'elle-même à un fonctionnement ordonné. Ces mécanismes vont des élections aux diverses formes de consultation et des symboles, notamment royaux, à l'utilisation de la propagande.

Si on se reporte au chapitre 3, qui donne le nombre de fonctionnaires pour chaque activité de l'État au Canada, on peut voir une classification moderne qui englobe ces besoins anciens : protection de la vie et des biens, qui comprend la défense, les tribunaux, les établissements carcéraux, la police; les services généraux, qui comprennent la « gestion », les impôts et les mécanismes d'adhésion; les transports; le développe-

ment industriel; le travail, la main-d'oeuvre et l'immigration. Les activités qui englobent les activités positives de l'État sont moins liées à la coercition ancienne et fondamentale qu'à la recherche du plus vaste consensus possible chez les gouvernés. Ces fonctions représentent aussi l'une des principales sources de division idéologique entre la droite et la gauche. Elles comprennent la santé, l'éducation, les services sociaux (qui forment ensemble l'État providence), la conservation du patrimoine et de l'environnement de même que certaines activités culturelles. Une autre question qui soulève bien des débats c'est évidemment de savoir quelles sont les fonctions qui doivent être assurées et gérées par l'État, peut-être au moyen de sociétés publiques partiellement indépendantes, et celles qui font partie des activités lucratives du secteur privé.

Malgré les divergences sur le rôle de l'État, tous reconnaissent que l'État moderne est devenu très complexe. Ainsi, chacun des ministères fédéraux s'est fortement subdivisé et les activités qui sont réalisées par les ministères originaux sont beaucoup plus diversifiées qu'il y a une centaine d'années. En parcourant rapidement les budgets annuels ou les demandes de crédits au Parlement, le lecteur se rendrait compte de la prolifération des demandes que la vie moderne présente au noyau central de l'administration publique.

Les principales normes associées à l'administration publique primaire sont les suivantes : la doctrine de la responsabilité ministérielle et de la responsabilité collective du Cabinet devant une assemblée législative élue (Chambre des communes ou assemblée législative provinciale); l'existence de fonctionnaires non partisans, choisis en fonction du mérite, dont la tâche est de conseiller les ministres de la façon la plus objective et la plus directe possible et de mettre en oeuvre les politiques en conformité de la loi; en contrepartie de la sécurité d'emploi, les droits politiques du fonctionnaire sont limités. Dans cette catégorie, nous pensons immédiatement au sous-ministre d'un ministère, à l'agent d'immigration, au percepteur d'impôts ou à l'agronome. Le secteur ministériel, par opposition aux autres, a une taille modérée et sa croissance, plus progressive, a commencé avant la Confédération. La croissance la plus forte a été enregistrée entre la Première Guerre mondiale et 1950 et des années 1960 jusqu'au milieu des années 1970; ces périodes de croissance coïncidaient avec l'expansion des programmes sociaux.

Le principal lien institutionnel touchant l'administration publique primaire relie celle-ci au Parlement, par l'intermédiaire de la doctrine de la responsabilité ministérielle. La chaîne des responsabilités est donc conforme à notre tradition démocratique, c'est-à-dire qu'elle va du fonctionnaire au ministre puis à la Chambre des communes et, enfin, à l'électorat. Un autre élément très important c'est le pouvoir de la Chambre des communes d'accorder ou de refuser les crédits au gouvernement. Les liens entre l'administration publique et le fédéralisme comme institution ne sont pas clairs puisque la constitution, sous la forme de la

TABLEAU 0-1 Un cadre d'analyse : les trois parties de l'administration publique

	Administration publique primaire	Administration publique secondaire	Administration publique tertiaire
1) <i>Structure</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère doté de pouvoirs hiérarchiques dirigé par un ministre élu 	<ul style="list-style-type: none"> Organisation sans pouvoirs hiérarchiques qui n'est pas administrée directement par un ministre (p. ex. organismes de réglementation, sociétés de la Couronne, établissements d'éducation, hôpitaux) 	<ul style="list-style-type: none"> Organismes consultatifs, organismes centraux élargis, organismes et unités élargis, organismes et unités nombreux, organismes de contrôle du Parlement
2) <i>Normes et idées prédominantes</i>	<ul style="list-style-type: none"> Classiques : responsabilités ministérielles individuelles et responsabilité collective du Cabinet Carrières neutres dans la fonction publique en fonction du mérite Droits politiques limités 	<ul style="list-style-type: none"> Personnel amovible : direction représentative et nommée collectivement Compétence et professionnalisme Progression des droits des employés 	<ul style="list-style-type: none"> Aucune norme démocratique établie Accent sur l'efficacité Promotion des droits Rationalité Information Pluralisme
3) <i>Fonctionnaires type</i>	<ul style="list-style-type: none"> Sous-ministre Agents d'immigration Percepteurs d'impôt Militaires 	<ul style="list-style-type: none"> Analystes de la réglementation Enseignants, infirmiers ou infirmières Responsables des services d'électricité Pilotes de ligne 	<ul style="list-style-type: none"> Commissaire des droits de la personne Ombudsman Membres des régies du logement Évaluateurs de l'efficacité et conseillers politiques Vérificateurs et évaluateurs de programmes

<p>4) <i>Caractéristiques relatives à la croissance (données sur l'emploi)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taille modérée 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnel nombreux, particulièrement au niveau provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre restreint
<p>5) <i>Principale période de croissance</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation progressive depuis la Confédération mais surtout entre la Première Guerre mondiale et 1950 	<ul style="list-style-type: none"> • Années 1950 et 1960, début des années 1970 et, dans certains cas, certains liens avec l'administration publique née de la Seconde Guerre mondiale 	<ul style="list-style-type: none"> • Années 1970 et 1980
<p>6) <i>Liens institutionnels avec le</i> a) Parlementarisme b) fédéralisme</p>	a) Obligation de rendre compte devant le Parlement par l'intermédiaire d'un ministre b) Aucun lien défini explicitement	a) Obligation indirecte de rendre compte b) Fédéralisme de concertation et un certain contrôle par l'intermédiaire de la concurrence entre spécialistes	a) Prolifération des « chiens de garde » et organismes de surveillance des droits relevant directement du Parlement b) Aucun

Loi constitutionnelle de 1867, ne mentionne pas comme tel l'administration publique. Cependant, la constitution prévoit que les services publics fédéraux et provinciaux fonctionnent dans leur domaine respectif et qu'ils rendent compte devant une assemblée législative par l'intermédiaire d'un ministre.

Administration publique secondaire : structures non ministérielles

L'administration publique secondaire est moins facile à décrire. Il est plus aisé d'en définir les composantes par la négative. Ainsi, elle regroupe surtout des structures non ministérielles et non hiérarchiques qui ne sont pas sous l'autorité directe d'un ministre, mais sur lesquelles les élus peuvent quand même exercer un pouvoir. Ces structures prennent la plupart du temps la forme de conseils, de commissions et de sociétés de la Couronne partiellement indépendantes des ministres et souvent dirigées de façon collégiale. Tombent dans cette catégorie les universités et les collèges, les hôpitaux et les autres établissements semblables de l'État providence moderne, les entreprises commerciales appartenant à l'État et les organismes de réglementation. Nous incluons aussi les écoles dans notre énumération et nous considérons les enseignants comme des employés de l'État ayant une obligation directe de rendre compte devant les gouvernements provinciaux, même s'ils relèvent aussi de commissions scolaires dirigées par des commissaires élus localement (et non nommés). Cette situation complexe s'explique par des facteurs historiques car bien des commissions scolaires existaient avant les administrations provinciales. Aux fins de notre étude, ce détail est éclipsé par le fait que les gouvernements provinciaux tiennent les cordons de la bourse dans le domaine de l'éducation.

Les idées et les normes qui régissent cette partie de l'administration publique sont variées. On retrouve souvent l'idée de « représenter » la population et les divers groupes d'intérêts par des nominations à la direction de ces organismes, mais on retrouve aussi l'idée d'une gestion par des spécialistes. Il y a donc une certaine opposition entre le professionnalisme du personnel et les normes relatives à la représentativité. Il serait peut-être plus approprié de parler de quasi-représentation parce que les dirigeants, à l'exception des commissaires d'écoles, ne sont pas choisis par voie d'élection populaire. De plus, les droits politiques et économiques du fonctionnaire dans ces organismes sont considérablement élargis. En particulier, la main-d'oeuvre de ces organismes possède plus de droits à la négociation collective et à la grève que les employés des ministères. C'est donc au niveau de l'administration publique secondaire que l'on retrouve de façon plus ouverte la notion selon laquelle l'administration publique est une réalité indépendante du gouvernement et que, à ce titre, elle peut être l'objet de politiques et non

seulement l'instrument de l'application des politiques. Les fonctionnaires les plus caractéristiques dans cette catégorie vont de l'enseignant à l'infirmier ou à l'infirmière, du fonctionnaire des services d'électricité au pilote de ligne et à l'employé d'un organisme de réglementation. C'est la catégorie qui englobe le plus grand nombre d'employés, particulièrement au niveau provincial. Elle a connu une croissance assez rapide au cours des années 1950 et 1960 de même qu'au début des années 1970. Certaines de ses caractéristiques remontent à la période d'expansion de l'administration publique après la Seconde Guerre mondiale. Les principaux liens institutionnels propres à cette catégorie sont différents. Il est évident que ces organismes se retrouvent un cran plus loin du Parlement comme institution. Dans la plupart des cas, la chaîne de la responsabilité à l'égard du public a été encore plus indirecte, allant du directeur général, un fonctionnaire, à un conseil indépendant de spécialistes « représentatifs » au ministre, puis à l'assemblée législative. L'obligation de rendre compte peut même sauter l'étape ministérielle et viser l'assemblée législative; il ne s'agit cependant dans ce cas que d'échanges d'information.

Les questions financières éloignent encore plus du Parlement les organismes qui possèdent des sources indépendantes de revenus (dotation ou profits) et qui sont influencés par d'importantes subventions conditionnelles et d'autres transferts de fonds d'un niveau de gouvernement supérieur. Contrairement aux ministères, ces organismes peuvent conserver les crédits et les revenus inutilisés d'une année financière à l'autre. Cela leur a permis d'échapper en grande partie au contrôle financier du Parlement. À l'égard du fédéralisme, il existe un système de responsabilités pratiquement extérieures à la constitution entre dirigeants des gouvernements fédéral et provinciaux. Il existe donc deux systèmes souples de responsabilité. Un réseau complexe de relations de coopération et de compétition entre les niveaux de gouvernement et un système secondaire à l'intérieur duquel un niveau d'administration est partiellement tenu de rendre compte à un autre, quoique de façon officieuse. Certaines organisations entretiennent des rapports plus directs entre elles et avec le secteur privé que pourraient le faire des ministères. Elles y arrivent par l'intermédiaire des moyens de pression normaux et dans le cadre des audiences des commissions et des activités des nombreux organismes consultatifs.

Administration publique tertiaire : les nouveaux organismes de contrôle

Ces organismes sont encore plus difficiles à définir, en partie parce qu'ils sont plus récents. Leur organisation ne ressemble ni aux ministères classiques ni à l'organisme quasi indépendant. Ils constituent des unités reliées à l'appareil existant et prennent la forme de corps consultatifs,

d'organismes centraux qui ont un rôle de fait dans la formulation de politiques d'ensemble et d'autres unités spécialisées qui ont souvent des fonctions de « chien de garde » (vérification et évaluation) ou de défense des droits. Même si elles existent dans les administrations fédérale et provinciales, elles sont peut-être plus apparentes au niveau fédéral parce que les activités du gouvernement central englobent un plus vaste éventail de préoccupations auxquelles ces organismes répondent en partie. Des organismes de surveillance ont été créés en partie parce que l'on estime qu'il n'est plus possible d'agir sur la croissance du secteur public. Ironiquement, cette perception découle probablement autant de la prolifération d'organismes quasi indépendants que de la croissance des services publics classiques. Mais puisqu'il est plus facile d'étudier, de critiquer et de modifier les services publics traditionnels que le secteur parapublic, ce sont ceux-là qui ont été soumis à des contraintes encore plus strictes.

Les normes associées à la création de ces organismes comprennent la notion générale selon laquelle l'administration publique devrait non seulement appliquer les politiques, mais aussi donner l'exemple d'un bon employeur et d'un bon citoyen qui recherche la justice et l'équité. Mais ces organismes ont aussi englobé des structures dont la création résultait des pressions de groupes selon lesquels l'État et l'administration publique constituaient le problème principal. Cette attitude a amené la naissance d'un grand nombre de professionnels de l'évaluation, de la surveillance et de l'élaboration des politiques. Un élément important de ce que nous pourrions appeler cette nouvelle industrie c'est la croissance des emplois offerts par l'État. Ces emplois ne sont pas indépendants de toute faveur politique mais leur attribution correspond aux normes modernes du mérite et des marchés de services. Donc, un grand nombre de Canadiens de classe moyenne, professionnels et instruits, dont la plupart ne se définiraient pas comme des « fonctionnaires », sont devenus rattachés à l'administration publique alors que leurs services étaient requis pour en entreprendre la réforme.

Les fonctionnaires de l'administration publique tertiaire vont des commissaires aux langues et aux droits de la personne aux vérificateurs, aux consultants, aux analystes, aux avocats de l'aide juridique et aux conseillers de toute sorte. Même si cette partie de l'administration publique est, sur le plan quantitatif, la moins imposante, elle n'en joue pas moins un rôle important au niveau de la correction du système et de la réponse aux critiques. Ces organismes ont généralement vu le jour au cours des années 1970 au début des années 1980.

Les liens institutionnels entre ces organismes de contrôle et le parlementarisme et le fédéralisme sont plus subtils, parfois même difficiles à percevoir. Ainsi, les ombudsmen et les autres commissaires chargés de la défense de droits ont été nommés comme représentants directs des assemblées législatives plutôt que du Cabinet. Cette indépendance entre

en conflit avec la notion de responsabilité dans la théorie des régimes parlementaires (il est question de ce problème aux chapitres 1 et 2). Cependant, l'existence même d'autres organisations nouvelles peut aussi être attribuée en partie aux préoccupations croissantes des législateurs, particulièrement ceux de l'opposition, au sujet de la nécessité de mieux surveiller et évaluer le gouvernement et l'administration publique. L'expansion du Bureau du Vérificateur général à partir du milieu des années 1970, de même que la nomination de commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, en sont des exemples. Certains pourraient être tentés de décrire ces organismes de surveillance des droits et de vérification comme de simples organes consultatifs. Cependant, la loi donne à un grand nombre d'entre eux des pouvoirs plus importants et les effets qu'ils ont sur la société en général dépassent de loin le simple pouvoir consultatif. La création de ces organismes de surveillance n'a pas eu d'effet appréciable sur le fédéralisme parce que les deux niveaux de gouvernement ont établi leur propre administration publique tertiaire, en partie pour faire échec au niveau de compétence concurrent, en partie pour répondre aux demandes de réformes sociales et économiques des citoyens pendant les années 1970 et au début des années 1980.

Voici donc les trois parties de l'administration publique que dégage notre cadre d'analyse. Dans la réalité, ces trois composantes se chevauchent, mais nous les différencions pour exposer la façon dont l'administration publique a évolué et pour indiquer comment chaque phase ou forme principale est en partie une réaction à la précédente. Cette différenciation nous permet en même temps de constater avec précision l'existence des normes reflétées ou encouragées par l'appareil d'État canadien dans son ensemble. Ces trois catégories nous aident aussi à mieux comprendre les idées qui sous-tendent les réformes actuelles et à venir. L'observateur devrait donc toujours se demander quels aspects précis de l'administration publique tel ou tel groupe d'intérêts souhaite modifier ou conserver, de façon à être en mesure d'étudier les valeurs et les intérêts qui accompagnent nécessairement les projets de réforme.



Administration publique et principales normes constitutionnelles

Introduction

Ce chapitre analyse de façon plus détaillée les trois composantes de l'administration publique, tant au niveau de leur situation constitutionnelle à l'intérieur de nos institutions qu'à celui des causes de leur évolution.

En effet, les constitutions sont la matrice des grandes institutions et des réseaux qui doivent les relier entre elles de façon à réaliser un certain ordre de la chose publique. Dans les États qui s'inspirent du parlementarisme britannique, le gouvernement est jugé en fonction des principes constitutionnels internes de représentativité et de responsabilité.

Cette idée d'une administration publique neutre et docile est essentielle dans un système politique comme le nôtre qui est censé être dirigé par la volonté populaire. Ainsi, ce sont les « amateurs » élus par le peuple qui, dans les faits, prennent les grandes décisions au sujet des politiques de l'État. Même si nous acceptons le fait que l'administration publique soit compétente, nous croyons aussi que ses connaissances et même son pouvoir rationnel ou logique comme fondement de la prise des décisions doivent être filtrés par une rationalité politique à la tête du système.

Un gouvernement est représentatif lorsque les dirigeants sont choisis par les citoyens et parmi les citoyens, conformément à des processus démocratiques formels. Nous pouvons parler de responsabilité lorsque les électeurs ont le pouvoir d'identifier et, si nécessaire, de rappeler à l'ordre ceux qui élaborent les politiques en les retirant de leurs fonctions, encore une fois au moyen de processus formels. Nous estimons que l'administration publique est sous l'autorité indirecte du peuple lorsque les décisions relatives aux politiques viennent d'intervenants et

de structures facilement reconnaissables qui acceptent la responsabilité légale et politique de leurs actes. En fait, nous devons quelque peu nuancer ce dernier énoncé. Disons que les décisions qui ont des effets sur les règles et les relations de base qui façonnent notre société devraient venir de personnes élues démocratiquement et amovibles. Dans ce chapitre, nous allons vérifier la validité de notre cadre d'analyse de l'administration publique en examinant les règles qui régissent le fonctionnement de chacune de ses composantes à la lumière de ces deux idées fondamentales : représentativité et responsabilité.

Il est aussi important d'essayer de voir de l'extérieur l'ensemble des États sur le territoire canadien. Une telle analyse pourrait nous apprendre que certains problèmes qui semblent causés par un gonflement de l'appareil étatique ou un manque d'autorité de l'un des gouvernements pourrait en fait être particulier à l'une des administrations publiques ou même se retrouver dans d'autres parties de la structure constitutionnelle. Puisque les onze États canadiens reflètent la division des pouvoirs entre la fédération et les provinces, conformément à l'AANB et à ses amendements, l'administration publique de chaque État reflète les compétences de celui-ci, les niveaux de services qui correspondent aux nécessités politiques et une certaine augmentation différentielle.

Mais l'évolution des onze États autonomes de la fédération et les répercussions de cette évolution sur la société canadienne ne sont pas régies par un organisme central; de plus, elles sont peut-être trop complexes pour être prises en charge. C'est pourquoi, même si chaque État peut réussir à encadrer l'évolution de son administration publique, la situation dans son ensemble résulte plus de stratégies à la pièce des États que du fonctionnement de processus constitutionnels formels. Dans ce sens, le Canada est peut-être plus avancé au niveau du pluralisme qu'à celui de la souveraineté populaire, parce que les citoyens qui élisent un gouvernement provincial et le gouvernement fédéral n'influent pas véritablement sur la situation globale, même si c'est celle dans laquelle ils vivent. Ici, ils peuvent être plus gouvernés et plus administrés qu'ils le souhaiteraient, s'il y a chevauchement des niveaux de compétence ou si le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux décident d'entrer en concurrence. Ils peuvent obtenir encore moins de services si les élus ne réussissent pas à s'entendre sur le gouvernement qui devrait fournir un service en particulier. Ce qu'il faut retenir ici c'est qu'un problème qui, en dernière analyse, est attribuable aux rapports entre gouvernements autonomes ne peut être réglé par un seul gouvernement jouant avec n'importe laquelle des composantes de l'administration publique, même si le symptôme apparent prend la forme d'un appareil administratif trop grand ou mal adapté.

L'étude du rôle de l'administration publique à l'intérieur de l'un des États canadiens est donc très différente de l'étude de *l'administration*

publique et de l'*État* dans leur ensemble. Tout en faisant porter l'essentiel de ce chapitre sur les contraintes constitutionnelles qui pèsent sur les trois composantes de l'administration publique de chacun des États autonomes du système fédéral, principalement au niveau de l'État fédéral, nous voulons faire ressortir l'importance du caractère fédéral du pays lorsqu'il est question d'évaluer la validité des règles constitutionnelles actuelles par rapport à la compréhension et à la maîtrise de l'évolution de l'administration publique. Voici le plan du chapitre. Nous traçons d'abord un portrait idéal du système de contrôle propre aux institutions parlementaires britanniques telles qu'elles sont adaptées au Canada. Nous passons ensuite en revue d'autres éléments de l'environnement constitutionnel canadien et nous évaluons leurs effets sur le système de contrôle, c'est-à-dire de quelle façon ils ont influé sur la capacité des élus de maîtriser et de diriger la machine de l'État. La plus grande partie du chapitre porte donc sur le gouvernement de type parlementaire et ses rapports avec les ministères classiques ou l'administration publique de type « hiérarchique » au niveau national. Nous traitons ensuite de l'évolution de l'administration publique secondaire et tertiaire en fonction de sa conformité aux idées de représentativité et de responsabilité. Le chapitre se termine par une évaluation des problèmes qui jouent actuellement sur l'évolution de l'administration publique au Canada.

Administration publique primaire

Mécanismes théoriques de contrôle du gouvernement en régime parlementaire

En réaction à la révolution américaine, les pères de la Confédération se sont inspirés de la constitution anglaise. Mais la constitution anglaise est unitaire, souple et parlementaire alors que le nouvel État canadien devait nécessairement prendre la forme d'une fédération. Il est donc plus juste de dire que les pères fondateurs ont essayé de reproduire les principaux rapports entre les institutions du régime parlementaire de la Grande-Bretagne unitaire à l'intérieur de chacun des États constitutifs de la fédération.

RÔLES PRINCIPAUX

Les rôles principaux dans le système parlementaire britannique sont répartis entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. On a dit que l'histoire politique de la Grande-Bretagne se résume par la différenciation progressive de ces trois rôles : séparation du pouvoir judiciaire des deux autres mais établissement de liens entre l'exécutif et le législatif. Au niveau purement formel, c'est la Couronne

seule qui détient le pouvoir exécutif. Peu à peu, des liens se sont établis entre la Couronne et les deux chambres du Parlement, la Chambre des communes, élue par le peuple et la Chambre des lords, élue par les aristocrates. En effet, le modèle de l'État britannique est un gouvernement populaire greffé à une monarchie. Fondamentalement, la Couronne a été subordonnée au Parlement puis, à la Chambre des communes, par le pouvoir des élus d'accorder ou de refuser les fonds. L'aboutissement final des rapports entre la Couronne et l'assemblée législative britannique est prédit de façon subtile et succincte dans le paragraphe le plus important de la *Grand Remonstrance* présenté au monarque en 1641. Les deux chambres demandent « humblement » à Sa Majesté d'utiliser les services des conseillers, des ambassadeurs et des ministres dont la nomination est suggérée par le Parlement pour la gestion des affaires intérieures et extérieures. Faute de quoi, poursuivent les élus, ceux-ci ne seront plus en mesure de donner au roi les fonds nécessaires au maintien de son Domaine et à la poursuite de l'aide aux protestants outre-mer¹. La réciprocité qui allait exister dans les rapports entre l'exécutif et le législatif est déjà bien présente ici. Pour survivre, « Sa Majesté » ne pouvait plus gouverner uniquement selon son bon vouloir, mais devait s'inspirer des suggestions des conseillers approuvées par le Parlement.

Le système formel ne justifie pas en soi l'existence d'une administration publique. Le passage à un gouvernement démocratique visait à établir qui aurait le pouvoir de diriger la mise en oeuvre des politiques et, partant, qui devrait en assumer la responsabilité et les conséquences politiques et légales : le monarque ou ses ministres? Comme nous le savons, les ministres sont devenus les dépositaires du pouvoir exécutif. Pour exercer ce pouvoir, ils doivent cependant jouir de la confiance de la Chambre des communes. En effet, pour débloquer des crédits, les députés doivent agréer les ministres et leurs politiques. Chacun des acteurs est prisonnier de l'autre. Les règles qui régissent l'administration publique sont un sous-produit des interactions entre les ministres et les députés de la Chambre des communes. Les ministres sont responsables devant la Chambre des décisions prises et des activités faites en leur nom. C'est la tension féconde entre les pouvoirs réciproques du Cabinet et de la Chambre des communes qui permet le « contrôle » de l'administration publique.

CONTRÔLES DE LA CHAMBRE SUR LE CABINET

Les contrôles de la Chambre sur le Cabinet font l'objet de nombreuses études², mais il est possible de les exposer rapidement. Il s'agit surtout de contrôles détaillés et formels des comptes et des dépenses et de demandes de justification peu élaborées à l'égard des politiques et de leur mise en oeuvre. Prenons d'abord les dépenses. S'il est vrai que le

Cabinet peut obtenir toutes les ressources dont il a besoin grâce à sa majorité en Chambre, il doit d'abord déposer un budget, soit l'exposé détaillé de ses propositions. La Chambre doit donner son accord formel. Elle ou ses agents vérifient ensuite les comptes de façon détaillée pour veiller à ce que les dépenses réelles correspondent bien aux crédits et s'assurer que les fonds ont été utilisés correctement à tous les niveaux. La base du contrôle financier est donc aussi simple que formelle : un exposé et une vérification détaillés. En théorie, le rôle de l'administration publique est simple. Il correspond beaucoup à celui du domestique qui revient du marché avec ses achats et toutes les pièces justificatives.

Cependant, la justification politique des autres activités des ministres se fait d'une façon moins précise. C'est aussi à la Chambre que les débats ont lieu et les réseaux qui relient les députés à leurs commettants sont les sources traditionnelles d'information. Le gouvernement est informé en Chambre³ des problèmes découlant des actions exercées en son nom, que ce soit par erreur ou volontairement, et est invité à apporter les correctifs nécessaires. Le Parlement ne serait pas en mesure de scruter l'ensemble des problèmes et des abus possibles. La menace de cette vérification faite un peu au hasard oblige l'administration publique à une certaine discipline. Pour exercer son pouvoir de surveillance, le député n'a qu'à faire de la publicité autour d'une question, ce qui force le ministre à faire enquête à l'intérieur de son ministère et qui peut même provoquer la chute du gouvernement.

Les pouvoirs pour bloquer l'action du gouvernement s'exercent de trois façons : la Chambre peut refuser d'accorder les crédits au moment du dépôt du budget; elle peut défaire aux voix un projet de loi très important pour le gouvernement, que ce soit au niveau des finances ou des politiques; elle peut aussi procéder à un vote de non confiance. La Chambre possède donc ces pouvoirs même si l'institution relativement moderne du parti permet d'ordonner et de prédire l'appui dont peut jouir le Cabinet.

CONTRÔLES DU CABINET SUR LA CHAMBRE

Les pouvoirs du Cabinet à l'égard de la Chambre sont aussi importants. L'exécutif conserve le droit de présenter des projets de loi à caractère financier et, partant, de limiter la tendance de la Chambre des communes à voter facilement des dépenses au profit de ses commettants. Cela signifie que l'administration publique a une direction unique. Les dépenses et les impôts sont donc ordonnés autour d'un plan, ce qui permet au citoyen moyen de les prévoir de façon raisonnable. Puisque le Premier ministre, chef du Cabinet, a le pouvoir de dissoudre la Chambre, il est possible d'y créer des majorités stables. De la même façon, la responsabilité collective du Cabinet et la solidarité ministérielle améliorent la discipline en Chambre. Le Cabinet peut protéger des ministres

en faisant d'une question une affaire de confiance dans le gouvernement dans son ensemble qui, de fait, peut entraîner la dissolution de la Chambre. Si le Cabinet ne décidait pas quand invoquer la solidarité ministérielle et quand assumer la responsabilité politique collective de l'erreur d'un ministre, la Chambre pourrait faire tomber les ministres les uns après les autres. Idéalement, on pourrait dire que la responsabilité ministérielle individuelle, au sens moral et légal, permet de réparer les torts causés par les actes du gouvernement. La responsabilité collective est plutôt vue comme un outil de survie politique. De cette manière, les groupes qui ont d'importants intérêts particuliers à défendre sont obligés de se plier aux stratégies adoptées par les alliances qui donnent naissance aux partis, soit les majorités stables dont nous avons parlé ci-dessus.

En résumé, donc, le pouvoir de dépenser délégué à l'administration publique peut faire l'objet de vérification par le Cabinet et la Chambre au moyen de l'étendue et du caractère détaillés du budget et des comptes publics. Les ministres, à l'avance ou après coup, ont accès à l'information qui justifie les politiques, la planification administrative, etc. La Chambre n'a accès à cette information qu'à la discrétion du Cabinet. Celui-ci rationne la diffusion de l'information justifiant les décisions passées et il peut même en empêcher complètement la circulation, comme en temps de guerre.

Comme le lecteur l'a constaté, ces pouvoirs réciproques de contrôle visent toujours à menacer les deux partis d'une situation mutuellement difficile. D'abord, l'exécutif et l'assemblée législative sont liés car ils ont un destin commun par l'intermédiaire du Cabinet. De cette façon, l'exécutif, tenu de rendre des comptes, agit avec sagesse et modération; d'autre part, l'assemblée législative est capable de discipline. Ensuite, les membres de l'exécutif politique et les fonctionnaires des ministères se fondent dans le concept de l'exécutif permanent qui combine l'autorité nécessaire à la prise des décisions et la machine pour les mettre en oeuvre. Sans partager un destin commun, les deux partis en présence peuvent, ici aussi, se menacer réciproquement. Le « bon » fonctionnaire est celui que l'on ne voit pas et que l'on n'entend pas. Celui qui est au-devant de la scène a échoué. L'institution de l'exécutif permanent permet d'éviter les dilemmes qui se présentent dans les systèmes fondés sur la séparation du côté politique et du côté administratif.

Les grands principes d'un régime parlementaire dirigé par un Cabinet peuvent se résumer de la façon suivante : 1) légalement, les ministres qui font partie du Cabinet sont, comme personnes, entièrement responsables des affaires faites au nom de la Couronne; 2) il y a une dépendance réciproque entre le Cabinet et la majorité au Parlement; 3) la solidarité ministérielle (corollaire de la discipline de parti) c'est la responsabilité politique collective des membres du Cabinet; 4) le Premier ministre a le pouvoir de nommer et de renvoyer ministres et sous-ministres, de façon-

ner les institutions du gouvernement et, à moins de circonstances exceptionnelles, de dissoudre le gouvernement et le Parlement.

FONCTION PUBLIQUE PERMANENTE : LE PRINCIPE DU MÉRITE

Nous pouvons maintenant nous intéresser à la fonction publique classique. Dans la période moderne, elle est fondée sur le principe de la sécurité d'emploi de ceux qui la constituent, tant que leur comportement est satisfaisant (les sous-ministres, nommés à titre amovible, constituent l'exception). Le corollaire de ce principe c'est que les fonctionnaires doivent s'abstenir de participer activement à la vie des partis politiques⁴.

Il est tout naturel de vouloir fonder une fonction publique permanente sur le principe du mérite. Ce principe est, à toutes fins pratiques, une condition nécessaire à l'établissement d'une fonction publique permanente et, en fait, le seul substitut réaliste aux nominations partisans des ministres. Couplé à l'interdiction de participer à la vie politique active, le principe du mérite est la condition essentielle de l'abolition du patronage.

Selon le biographe de sir Wilfrid Laurier, la distribution partisane des emplois était la principale activité du gouvernement et la performance administrative de l'État était conséquemment très faible⁵. Selon le principe du mérite, toutes les personnes compétentes doivent pouvoir présenter leur candidature à un poste et la dotation doit s'effectuer uniquement en fonction de la capacité de l'individu à occuper le poste. En Grande-Bretagne, cette norme s'est appliquée à l'embauche des fonctionnaires au cours des années 1870, même si, jusque dans les années 1890, certains postes étaient comblés par suite de nominations politiques. Au Canada, les progrès ont été plus lents. En 1908, la Loi sur le service civil rend obligatoire la tenue d'examen pour un grand nombre de postes. En 1918, toute la fonction publique relève de la Commission du service civil. Au cours des années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, de 1945 à 1952 environ, le système a été contourné car les anciens combattants avaient la priorité par rapport à tout autre candidat dès qu'ils pouvaient satisfaire aux exigences minimales d'un poste. La fonction publique des provinces a connu une évolution semblable⁶. Le principe du mérite et la neutralité politique ont permis l'évolution de la fonction publique et la transformation des fonctionnaires en une véritable main-d'œuvre. Des associations d'employés ont vu le jour et, en 1966, la loi permet la création de syndicats. Les fonctionnaires ont donc progressivement acquis un nombre croissant de droits qui n'entraient pas en conflit avec leur travail.

Le principe du mérite dans l'embauche et les promotions va de pair avec celui de la probité dans les marchés de l'État. Au cours des années

1860, des règles relatives aux appels d'offres ont été élaborées pour les marchés de l'État. Au niveau de la probité des fonctionnaires dans la gestion des fonds publics, des vérifications ont été menées au cours des années 1860, d'abord par la Chambre des communes puis par un fonctionnaire agissant au nom de celle-ci. Il est facile, aujourd'hui, de sous-estimer l'importance de ces réformes, en partie parce que nous sommes habitués aux vérifications de ce genre et en partie parce que les méthodes électroniques modernes de comptabilité et de vérification financières ont rendu la tâche beaucoup plus facile. Il s'agissait d'une étape importante car les ministres perdaient une partie de leur pouvoir économique direct et, partant, le pouvoir de distribuer des faveurs. Dans l'ensemble, on peut dire que l'objectif est d'organiser la fonction publique de façon à ce que l'idée de responsabilité ministérielle ait le plus de validité possible : le ministre est tenu à l'écart des occasions d'enrichissement qui pourraient semer le doute sur son désintéressement et, les fonctionnaires, des situations qui leur donneraient un « intérêt de classe » au niveau de certaines politiques qu'ils pourraient ensuite essayer de mettre en oeuvre de façon détournée.

Contrôles secondaires

En plus des mécanismes théoriques de contrôle à effet réciproque, inspirés du modèle britannique, qui jouent entre l'exécutif, le législatif et la fonction publique, il existe un autre niveau de mécanismes qu'il est important de dégager.

Nous pouvons énumérer les principaux sans les décrire en détail. Le système judiciaire, séparé du pouvoir politique et économique direct, est le mécanisme le plus ancien et le plus large de contrôle des exécutifs politiques⁷ et permanents.

De plus, le système électoral et les partis de masse renforcent en théorie les rôles qui se manifestent dans le système central en favorisant la création d'un exécutif fort fondé sur une majorité stable dans une Chambre des communes bipartite. Dans les faits, on a obtenu ce résultat en Grande-Bretagne au moyen d'un système électoral qui gonfle l'importance de la victoire du parti qui a la majorité du suffrage populaire et qui, en même temps, tend à éliminer les tiers partis. En théorie aussi, le système partisan doit fonctionner selon des clivages invisibles. En effet, le Royaume-Uni a connu peu de menaces de sécession parce que les partis ont habituellement, sinon toujours, été formés sur la base d'idées et d'intérêts économiques et non de régions géographiques.

En plus de ces mécanismes classiques, il existe des mécanismes plus diffus et plus vastes; Douglas Yates désigne cette réalité par l'expression « *big loose control*⁸ ». Lorsque ce mécanisme agit effectivement dans la société, chaque institution et chaque acteur s'approprient un ensemble unique d'idées reçues sur le fonctionnement de la société, il possède un

intérêt particulier dans l'ensemble du système et, partant, veille à ce que chacun des autres acteurs et des autres institutions ne s'écartent pas d'une norme acceptable. Pour que ce type de mécanisme fonctionne, il faut au préalable l'existence d'une culture commune et de médias dynamiques qui soient partisans, sérieux et variés. Pour imposer l'ordre et la cohérence, les journalistes doivent travailler à partir d'un point de vue déclaré et justifiable. De plus, ils doivent comprendre leur propre système de gouvernement pour contribuer au contrôle des institutions fondamentales.

Problèmes intrinsèques : complexité et secrets

Nous avons présenté un modèle du gouvernement de type parlementaire dirigé par un Cabinet pour illustrer le fonctionnement idéal des mécanismes de contrôle utilisés par la composante politique de l'État à l'égard de la fonction publique classique. Cependant, cela ne signifie pas que ces mécanismes ne présentent aucun problème. En fait, nous aimerions soulever à ce stade-ci deux types de problèmes intrinsèques sérieux. Par la suite, nous traiterons d'autres difficultés relatives à ces mécanismes de contrôle qui découlent des particularités de la version canadienne des formes de base.

La première série de problèmes a trait à l'influence des fonctionnaires supérieurs au niveau de l'élaboration des politiques et à la difficulté de délimiter leur légitimité. La deuxième série de problèmes concerne le secret et la sécurité.

Il est clair que les fonctionnaires ont le droit d'exercer une action importante au niveau de l'élaboration des politiques⁹. Le système politique les encourage dans ce sens lorsque les autorités ont échoué dans la planification ou l'estimation des coûts et des répercussions et lorsque le législateur leur laisse des pouvoirs discrétionnaires à cet égard ou les donne à des conseils et à des organismes indépendants. Mais les normes ne sont pas bien définies.

La réalité de la prise des décisions dans la structure complexe qui relie le Cabinet et l'administration publique c'est que les politiques ne sont pas toujours claires, qu'elles entrent souvent en conflit les unes avec les autres et qu'elles doivent être constamment interprétées de nouveau à mesure qu'elles sont appliquées à des cas ou à des projets précis. Il est souvent difficile d'établir si la politique est définie dans les lois qui régissent un programme ou un ministère, dans la dernière directive du Cabinet, dans le dernier discours du ministre ou dans l'ensemble de ces documents. Les analystes et les conseillers, à partir de ceux qui se situent au niveau du sous-ministre, participent constamment à des réunions ministérielles, inter-ministérielles et fédérales-provinciales afin d'établir ce que les ministres veulent ou de faire valoir les préférences de « leur » ministre. À mesure que les documents et les notes du

Cabinet sont rédigés, les conseillers tentent de donner la nuance appropriée à tel ou tel élément d'une proposition. La valeur des données et des estimations peut être mise en doute. On s'inquiète des répercussions de la proposition sur les autres ministères. On soulève des questions relatives aux délais d'exécution et aux coûts. Au cours de ces discussions, les conseillers remontent la voie hiérarchique jusqu'au ministre par l'intermédiaire du sous-ministre et vont d'un ministère à l'autre par l'intermédiaire des ministres, des fonctionnaires, des adjoints politiques et des fonctionnaires des organismes centraux. De plus, des contacts sont maintenus avec des groupes d'intérêts et les gouvernements provinciaux.

Il ne faut donc pas s'étonner de voir que presque tous les ministres, privément et parfois en public, aient des anecdotes à raconter au sujet d'une excellente idée sabotée par les fonctionnaires supérieurs ou l'entourage du Premier ministre. Dans chacun de ces cas, il est difficile, sinon impossible, de déterminer pour quelle raison telle initiative d'un ministre ou tel projet secondaire a été modifié ou mis au rencart. Un député a-t-il réussi, à force d'insister, à pousser son ministre à accepter un projet? Le député s'est-il au contraire contenté de jouer son rôle constitutionnel en mettant en garde le ministre contre les dangers d'une proposition ou les contradictions possibles entre elles et la loi? La proposition a-t-elle en réalité été bloquée par les fonctionnaires du ministre ou bien par d'autres ministres et leurs fonctionnaires, dont les préoccupations et les priorités étaient différentes?

En Grande-Bretagne, Richard Crossman avait décrit avec beaucoup d'acuité son travail de ministre. Plus récemment et plus près de nous, Flora MacDonald a fait un bref compte rendu de son expérience de neuf mois comme Secrétaire d'État aux affaires extérieures¹⁰. Dans son article, elle décrit les nombreux moyens que les fonctionnaires utilisent pour « coïncier » les ministres (par exemple, retard dans la présentation de recommandations, création de comités multiples au niveau des sous-ministres, présentation d'options qui n'en sont pas). Elle y décrit les difficultés qu'elle a dû surmonter pour mettre sur pied des réseaux consultatifs de rechange composés d'universitaires et de son propre personnel politique. Elle prend bien soin d'ajouter que les problèmes ne viennent pas de la partialité ouverte des fonctionnaires supérieurs, mais plutôt du fait que ceux-ci se considèrent comme au-dessus de mêlée politique. Elle appuie ses dires sur les conclusions d'autres hommes et femmes politiques expérimentés, de Anthony Wedgwood à Henry Kissinger. Cependant, elle ne donne pas un seul exemple d'une politique qui ait été bloquée ou d'une initiative dont la mise en oeuvre ait été déjouée.

Il semble donc qu'il existe véritablement un problème mais que celui-ci soit inhérent aux rapports entre la politique et l'administration et qu'il soit trop diffus pour être cerné de façon empirique et réglé par un principe permanent. Si ce problème de la prétendue domination de la fonction publique est propre aux rapports entre politique et administra-

tion, on peut simplement dire que notre système de gouvernement ne présente pas plus d'inconvénients pour les élus que les autres systèmes politiques existants.

Nous avons aussi l'impression qu'un élément nécessairement inconnu mais jamais négligeable de « secret » est inhérent aux régimes parlementaires où le gouvernement est dirigé par un Cabinet. Selon le sociologue britannique K.G. Robertson, lorsque l'administration est nettement assujettie à des représentants élus, l'information devient alors un élément important dans la lutte politique et, donc, quelque chose que les gouvernements tenteront de maîtriser¹¹. En Grande-Bretagne, des lois très sévères protègent les secrets d'État et les délibérations du Cabinet et les gouvernements successifs tentent tous de renforcer ces lois. Ainsi, en 1984, il n'existait pas en Grande-Bretagne de loi sur l'accès à l'information ou la liberté d'information. Il n'existe pas dans ce pays une tradition de vigilance officielle à l'égard des libertés, comme c'est le cas aux États-Unis, même si la dynamique américaine, compte tenu de la séparation des pouvoirs, est très différente. En Grande-Bretagne, les fonctionnaires qui divulguent à la presse des renseignements privilégiés, même s'ils sont inoffensifs ou connus de tous, s'exposent à toute la sévérité de la loi. Le système fédéral canadien fait un compromis difficile entre les normes américaines et britanniques. Ainsi, nous avons une nouvelle loi d'accès à l'information, mais elle souffre de nombreuses exceptions à l'égard de tout renseignement qui selon le Cabinet, a trait à la sécurité ou à l'unité nationale ou aux préoccupations partisans de celui-ci et, ainsi, à sa solidarité. Nous avons aussi des lois sévères pour la protection du secret mais elles ne sont jamais appliquées aussi durement qu'en Grande-Bretagne.

Encore une fois, nous avons l'impression que le problème est inhérent à tous les gouvernements et peut-être plus à ceux qui sont dirigés par un Cabinet, à l'intérieur duquel le pouvoir est si fortement centralisé. Au fait, le pouvoir de déterminer ce qui est secret et ce qui ne l'est pas est un des aspects de la concentration du pouvoir aux mains de l'exécutif qui favorise elle-même le resserrement des liens entre l'exécutif et la fonction publique (qui caractérise les gouvernements dirigés par un Cabinet). Le risque de recours excessif au secret convient mieux à une société paternaliste qu'à notre société moderne. Nous vivons dans une culture soucieuse de la protection des droits qui valorise l'information et à l'intérieur de laquelle le désintéressement des gens au pouvoir est mis en doute. Par ailleurs, on pourrait aussi demander à ceux qui élisent des représentants pour les gouverner pourquoi ils votent en faveur de personnes en lesquelles elles n'ont pas confiance.

Adaptation à la situation canadienne : problèmes locaux

Nous venons de décrire les normes classiques du régime parlementaire et des gouvernements dirigés par un Cabinet qui visent à réduire le rôle

important des fonctionnaires permanents et à accroître le rôle et la responsabilité légale et politique des élus au niveau du fonctionnement des éléments fondamentaux de l'État. Nous avons aussi fait ressortir deux importantes séries de problèmes inhérents à cette forme de gouvernement. C'est précisément parce que les gouvernements dirigés par un Cabinet visent à faire ressortir la présence et la responsabilité des ministres qu'ils placent un écran entre l'observateur et les activités des fonctionnaires permanents qui ont trait aux politiques. Le Cabinet peut avoir souvent recours au secret pour garder la main haute sur l'ordre du jour politique et pour maintenir sa responsabilité politique à un niveau acceptable. À ce moment, le Cabinet est nécessairement maître de l'information relative à ses propres actions.

Dans le cadre de cette forme de gouvernement, il existe des problèmes typiquement canadiens. Le premier c'est la simple existence du fédéralisme, qui repose sur le respect des compétences de collectivités locales distinctes. Puisque le sujet a déjà été abondamment traité au Canada, nous ne l'aborderons que sous l'angle de ses effets sur les rapports entre l'exécutif, le législatif et les fonctionnaires permanents. L'autre source principale de déviation par rapport au modèle original c'est notre proximité, dans tous les sens de ce mot, des États-Unis. La Loi constitutionnelle de 1867 avait un caractère anglais en ce qu'il mettait de l'avant une constitution souple, non écrite : c'est-à-dire qu'il ne couchait par écrit que ce qu'il ne pouvait passer sous silence. Il instituait des démocraties représentatives de type parlementaire pour l'État national et les États provinciaux et définissait la division des pouvoirs aux articles 91 et 92¹². Néanmoins, une constitution souple est vraiment l'équivalent de la suprématie parlementaire. En effet, c'est alors le Parlement, et non un code constitutionnel supérieur à lui, qui adopte les lois relatives à tous les aspects de la vie collective dans la souveraineté la plus complète. Ajoutons que le Parlement dont il est question ici n'est pas qu'une simple assemblée législative, mais plutôt le noyau fondamental qui est le produit de la détermination collective du Souverain, de la Chambre des lords et de la Chambre des communes. L'essentiel, donc, c'est qu'une institution politique constitue la source permanente de légitimation des actions de la société¹³.

La Loi constitutionnelle a donc remplacé le gouvernement constitutionnel par un gouvernement parlementaire, ce qui constitue véritablement un changement qualitatif par rapport au modèle britannique. La situation actuelle au Canada résulte de l'adaptation et des modifications continues de notre propre gouvernement constitutionnel. La loi constitutionnelle de 1982 et la charte des droits et libertés qui lui est annexée ont augmenté l'éventail des possibilités de vérification de la constitutionnalité des lois par les tribunaux. Cette loi a aussi créé un mécanisme d'amendement et a établi la distinction entre lois ordinaires et constitutionnelles.

Le principal effet de cette loi au niveau de notre régime parlementaire c'est qu'elle réduit les pouvoirs du Cabinet. En effet, il est maintenant possible de faire appel aux tribunaux pour faire évaluer la légalité d'une action du gouvernement par rapport à d'autres normes que la simple répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les États provinciaux. Si, comme dans l'affaire dont a été saisi la Cour fédérale à la fin de 1984, opposant le Vérificateur général du Canada au Cabinet, les tribunaux étaient régulièrement appelés à trancher les différends entre les diverses composantes du gouvernement, les prérogatives traditionnelles du Cabinet disparaîtraient. La cour se prononcera sur cette affaire sur la base de la loi de 1977 sur le Vérificateur général. Si l'opinion de la cour est favorable au Bureau du Vérificateur général, le Cabinet devra immédiatement modifier cette loi en fonction de sa propre interprétation sous peine de voir consacrer le principe selon lequel le Cabinet n'est pas l'arbitre du partage des pouvoirs à l'intérieur du gouvernement.

FÉDÉRALISME : LE CABINET ET LA LÉGITIMITÉ TERRITORIALE

L'application trop mesurée du fédéralisme entraîne aussi des difficultés pour le gouvernement national. Ainsi, dans notre système, les institutions nationales ne sont pas toutes constituées en fonction de principes fédéraux stables et directs comme c'est le cas aux États-Unis¹⁴. C'est pourquoi les membres du Sénat canadien sont nommés par le gouvernement central selon une formule qui assure une représentation indirecte des provinces et des régions. Mais ils ne sont pas élus par l'électorat provincial ni nommés par l'assemblée législative ou l'exécutif des provinces. Les lieutenants-gouverneurs des provinces représentent la Couronne dans les domaines provinciaux de compétence et ils ne sont pas régis par le gouverneur général du gouvernement central. En outre, les juges de la Cour suprême sont nommés par le gouvernement fédéral à partir d'une formule qui tient compte (du moins en partie) de la diversité ethnique de la société pour laquelle le tribunal interprète la loi. Pour certains observateurs, la responsabilité fédérale à l'intérieur de ces nominations n'est pas justifiée.

C'est donc au Cabinet fédéral qu'incombe la tâche de veiller à la légitimité territoriale des institutions nationales. Encore une fois, cette question du Cabinet fédéral qui, dans sa structure même, doit représenter toutes les parties du pays, a été abondamment étudiée. Nous voulons essentiellement faire ressortir les difficultés que cette représentation régionale entraîne pour les partis politiques au Canada. Si le parti majoritaire est basé surtout ou même exclusivement dans quelques régions du pays, le Premier ministre ne réussira pas à former un gouvernement doté de la légitimité territoriale. En effet, le recours au Cabinet pour assurer la légitimité territoriale du gouvernement complique de

façon considérable les exigences auxquelles le système des partis doit satisfaire pour remplir son rôle dans la direction des organes centraux de l'État fédéral. Dans un État unitaire, il y a un parti au pouvoir et un dans l'opposition. Dans le système fédéral canadien, le parti au pouvoir doit présenter une certaine distribution territoriale qui n'est pas assurée par les règles du système électoral. Pour comprendre les institutions centrales du Canada, il est évidemment nécessaire de tenir compte du rôle des partis. Cependant, on a tendance à laisser de côté leurs relations avec l'administration publique. C'est pourquoi nous consacrons tout un chapitre à ce sujet.

De plus, le fait que le Cabinet fédéral porte l'essentiel du fardeau de la légitimité territoriale a des répercussions importantes au niveau du fonctionnement de l'administration publique dans tout le pays. Nous pouvons les désigner par les expressions suivantes : 1) fédéralisme de concertation et 2) administration collective.

Fédéralisme de concertation

L'expression nous vient de Donald Smiley qui s'en sert pour désigner les mécanismes permanents de coordination entre les gouvernements¹⁵. Il s'agit d'une composante de la « fonction publique » qui n'a pas de fondement constitutionnel officiel et qui n'a pas de comptes officiels et directs à rendre aux élus et aux électeurs. Il se caractérise par les négociations entre les exécutifs (et leurs fonctionnaires) des divers gouvernements. Les secrétariats peuvent durer plus longtemps que les élus de tous les niveaux du gouvernement et, de cette façon, accroître leur propre autonomie dans le temps. Les fonctionnaires visés obtiennent alors une forme de pouvoir politique, pas nécessairement à cause d'ambitions personnelles, mais parce qu'il y a un vide dans l'organisation politique. Le gouvernement Trudeau a utilisé de façon innovatrice les fonctionnaires en nommant des « diplomates de l'intérieur » dans les provinces mais à l'extérieur des structures régionales de l'administration publique fédérale. Ces fonctionnaires relevaient directement du Cabinet fédéral tout en ayant une autonomie considérable sur les lieux¹⁶.

Administration collective et « détournement » des programmes

Ensuite, puisque les ministres apportent à l'intérieur du Cabinet leur identité territoriale, la notion de responsabilité ministérielle collective s'est appliquée au Canada à l'administration en général. Si nous comprenons bien la forme théorique du gouvernement parlementaire dirigé par un Cabinet, la responsabilité collective est habituellement un principe politique à caractère défensif sans valeur juridique alors que la responsabilité ministérielle individuelle est un principe de droit administratif. Au Canada, on a très vite accordé aux ministres un droit de veto relativement aux politiques touchant leurs régions, même si le ministère dirigé par eux n'avait rien à voir avec ces politiques. À partir de là, il était facile de conclure que les ministres étaient collectivement responsables,

d'une façon résiduelle, de ce qu'il restait après que chacun avait assumé sa responsabilité unique à l'égard des activités entreprises légalement en son nom. De la même façon, certaines des activités plus importantes du Cabinet sont effectuées sur une base collective. Ainsi, dans la Grande-Bretagne unitaire, des activités de coordination entre les ministères sont confiés à un seul ministre, soit le premier ministre ou le Chancelier de l'échiquier. Dans le gouvernement canadien, à cause de ce principe du fonctionnement collectif du Cabinet, le responsable du Trésor n'est pas une personne mais un Conseil. Pour certains commentateurs, le secrétariat qui oeuvre pour le Conseil du Trésor est donc sous la responsabilité d'un ensemble de ministres¹⁷. Plus récemment, l'idée d'une responsabilité ministérielle collective à l'égard de la saine administration des affaires de l'État s'est traduite par l'expansion de la taille, des pouvoirs et du nombre des « organismes centraux ». Par une rationalisation globale, ils ont appuyé la responsabilité ministérielle collective au niveau de la qualité de la gestion, vue comme un élément distinct de la substance même des politiques¹⁸. On pourrait dire qu'il s'agit là d'une nouvelle présentation de la dichotomie entre politique et administration et nous aborderons de nouveau ce sujet plus loin.

Cette idée de la responsabilité collective du Cabinet à l'égard de la qualité de l'administration générale est l'un des motifs qui justifient la mise sur pied, à titre expérimental (1979–1984), des ministères d'État (développement social et développement économique et régional) : ces organismes harmonisaient les propositions présentées au Cabinet par les ministères. Même si ces ministres relevaient du ministre responsable de leur domaine d'activité au Cabinet, ils tiraient leur légitimité de cette idée de la collectivité des ministres. Même si les principes sur lesquels ils se basaient étaient rationnels, ils n'étaient pas dépourvus d'effets politiques. Pour certains auteurs, ces tentatives d'expansion des agences centrales et l'amélioration de la capacité analytique ont donné lieu à un « détournement » (Herbert Laframboise, « *program bending* ») de programmes¹⁹. Dans le système des ministères d'État, un ministre n'était pas certain de pouvoir déterminer le contenu ou le moment de la présentation d'une proposition au Cabinet portant sur son propre ministère ni, évidemment, du sort qu'elle connaîtrait²⁰. Le premier ministre Turner a démantelé ces ministères à l'été 1984. On estime qu'il a agi ainsi par suite des pressions de ministres qui jugeaient que la responsabilité collective prenait trop de place, au détriment de l'initiative individuelle. En effet, les ministres d'État devenaient de véritables ministres alors que les titulaires de ministères avaient l'impression d'être des ministres sans portefeuille.

L'INFLUENCE AMÉRICAINE

Nous avons dit précédemment que la deuxième source principale des déviations par rapport au modèle des institutions parlementaires de la

Constitution britannique était, avec l'influence des provinces, celle des États-Unis. Cette influence s'exerce de deux manières connexes qui se renforcent mutuellement. D'abord, c'est l'attrait de la constitution américaine comme modèle pour le règlement des différends constitutionnels. En effet, le fédéralisme canadien devait être élaboré au jour le jour et la constitution américaine offrait un exemple achevé. Ensuite, c'est la pénétration massive de la culture et de la vie politique canadiennes par la culture de masse des États-Unis. La culture et les communications se manifestent en effet à l'échelle continentale.

L'influence culturelle

Il suffit de mentionner quelques exemples de l'assimilation de nos institutions à des institutions américaines. Premièrement, un phénomène qui se rapproche beaucoup de nos préoccupations, c'est que l'administration publique canadienne a toujours cherché à s'inspirer du modèle américain. Ainsi, les principes d'organisation et de classification du personnel dans la fonction publique fédérale ne ressemblent pas à ceux qui sont en vigueur en Grande-Bretagne. Ils ont plutôt été fortement influencés par la théorie américaine de la gestion. L'administration publique provinciale, particulièrement celle des grandes provinces, a aussi cherché à améliorer le contrôle de la gestion en fonction de l'efficacité. L'administration publique canadienne n'offre pas à ses hauts fonctionnaires la stabilité dont jouissent les « mandarins » britanniques²¹, même si les nouveaux gouvernements hésitent à politiser complètement les échelons supérieurs de la fonction publique; dans les rangs supérieurs de l'administration publique canadienne, une culture commune se crée difficilement, toujours en butte à des défis constants.

Ensuite, mentionnons brièvement que nos partis politiques ont adopté jusqu'à un certain point la conception américaine des partis. Aux États-Unis, ceci englobe une multitude d'intérêts divers et, au Canada, les partis fédéraux ont dû adopter cette approche à cause de la nécessité de regrouper toutes les régions du pays, même si les intérêts objectifs de ces régions sont parfois tout à fait opposés. Les deux grands partis ont une histoire propre, en ce qu'ils se sont quelque peu distingués dans l'exercice du pouvoir, mais au cours des campagnes électorales, ils ont rarement mis au point des programmes distincts de crainte d'offenser des électeurs possibles. Les électeurs canadiens sont de plus en plus réduits à choisir entre des styles de gouvernement plutôt qu'à se prononcer sur des objectifs à atteindre et sur les moyens pour y parvenir. Les partis provinciaux tendent à agir de la même façon, axant les campagnes électorales sur le chef. Certaines campagnes provinciales ne portent que sur les différends avec le gouvernement fédéral. Dans ce sens, les élections canadiennes ressemblent un peu aux élections législatives américaines échelonnées d'un État à l'autre; la différence, bien sûr, c'est que nous n'avons aucune institution véritablement « confédérale » qui doit affronter ces courants d'opinion.

L'afflux de la culture américaine et des idées politiques américaines a deux principaux effets sur le fonctionnement des mécanismes de contrôle diffus de Yates, à l'intérieur desquels les institutions se contrôlent réciproquement. D'abord, ils nous amènent à comprendre moins bien le rôle de nos propres institutions. Ensuite, ils nous poussent à mal évaluer les répercussions de l'idéal d'efficacité sur notre système. Selon Yates et d'autres auteurs, l'efficacité joue dans l'idéologie politique américaine un rôle presque aussi important que l'idée de pluralisme.

Par rapport au premier problème, le système politique américain influe sur la vision qu'ont les Canadiens de la structure parlementaire à l'intérieur de leur propre système fédéral. Nos notions sur la légitimité des institutions sont grandement influencées par les normes en vigueur aux États-Unis. Ainsi, nous voyons souvent notre Chambre des communes comme un Congrès diminué et nous avons tendance à approuver toute fragmentation du pouvoir au nom du « pluralisme », même si ces pouvoirs ne sont pas remis à des élus. Nous avons aussi tendance à nous opposer sur le champ au secret ou à la centralisation des pouvoirs, leur préférant le marchandage pur et simple. À cet égard, notre propre presse nous dessert énormément²².

L'idée d'efficacité

Comme les Américains, nous sommes de chauds partisans de l'idée d'efficacité administrative. Après tout, l'efficacité consiste à faire les choses comme elles doivent l'être. L'idée prend naissance dans de simples désirs de baser les décisions administratives sur des motifs solides, éloignés du terrain politique et des intérêts étroits. Plus haut dans la hiérarchie, cette idée d'efficacité pousse les administrateurs à étendre le domaine à l'intérieur duquel il est possible de prendre des décisions apolitiques en généralisant l'usage de techniques scientifiques et rationalistes d'analyse. Dans le contexte américain, où le système est pluraliste à l'extrême et à l'intérieur duquel des décisions importantes peuvent être prises par suite d'un simple marchandage, le modèle de l'efficacité constitue un correctif très utile. L'idée d'efficacité est alors une force qui permet de centraliser au moins quelques pouvoirs et de les unifier sur la base de critères rationnels, plutôt que de laisser libre cours au jeu des alliances politiques. Il s'agit donc d'une recherche de la stabilité. L'idée d'efficacité (et la possibilité d'analyse sérieuse qu'elle entraîne) est donc un outil important pour le Président qui lui permet de centraliser l'autorité et de favoriser au sein de l'administration la collecte de données sérieuses qui ont permis un regroupement de tendances fondées sur des motifs rationnels²³.

Par contre, dans un système parlementaire, la stabilité est déjà assurée et (idéalement) il est possible de prédire la suite des événements parce que le pouvoir est concentré au Cabinet. Dans ce contexte, le recours à l'idée d'efficacité revient à demander à défaire le sommet de l'édifice politique et administratif au nom d'une autre valeur, soit l'efficacité pure

et démontrable. Puisqu'il est difficile de prouver l'existence de l'efficacité pure et démontrable dans les domaines spécialisés, on aboutit souvent dans le système parlementaire au partage du pouvoir avec des « spécialistes ». On décide alors que d'autres acteurs devraient exercer le pouvoir. Ainsi, les spécialistes, agissant sur le terrain de la rationalité, devraient être associés à toutes les prises de décision. Cette attitude revient à enlever au pouvoir politique fondé sur l'électorat une partie de sa légitimité. En fait, on peut juger que les compromis basés sur le pouvoir politique sont illégitimes dès que peut être démontrée l'existence de principes rationnels potentiellement capables de trancher un soi-disant noeud gordien. Dans le système canadien, les idées d'efficacité et de rationalité, loin d'aider les institutions politiques centrales, peuvent permettre aux spécialistes en gestion de s'accaparer une partie du pouvoir légitime des élus. C'est pourquoi il est important de bien délimiter la frontière entre les questions administratives et les questions politiques.

Les partisans enthousiastes des techniques nouvelles ont tendance à croire que simple rationalité peut remplacer le jugement politique dans l'établissement des priorités. En résumé, même si l'idée d'efficacité naît à la périphérie des deux systèmes (c'est-à-dire qu'elle n'en est pas un élément fondamental), ses effets sur chacun d'eux sont à peu près opposés. Les Américains voient tout de suite que l'idée d'efficacité au sein de leur administration favorise une centralisation politique. Par contre, il est beaucoup plus difficile pour les Canadiens de reconnaître que ce concept a notamment pour effet important d'affaiblir la légitimité des élus qui défendent les valeurs de leurs commettants en favorisant le « pluralisme » de spécialistes non élus dont le jugement reste à démontrer. Cela ne signifie pas que l'intervention des spécialistes n'est jamais fondée; nous voulons simplement faire ressortir l'existence d'une importante zone grise à l'intérieur de laquelle les appels aux connaissances des spécialistes ne sont pas complètement justifiés. Le danger, ici, c'est de favoriser un pouvoir technocratique occulte au détriment du pouvoir politique réel.

Nous sommes maintenant en mesure de résumer nos idées sur le rôle de la fonction publique classique par rapport à la constitution et sur la mesure dans laquelle les mécanismes théoriques de contrôle du système peuvent agir efficacement de façon à contenir les pouvoirs des bureaucrates et des technocrates.

Nous avons dit que même dans le réseau principal des mécanismes de contrôle réciproque entre l'exécutif et le législatif, l'idée de responsabilité politique a laissé la place, du moins à certains égards, aux besoins de représentation territoriale et, donc, de légitimité. Les règles de base sont alors plus complexes et plus difficiles à comprendre et à appliquer. Nous avons aussi dit qu'une bonne partie de la complexité et de l'affaiblissement des mécanismes de contrôle relatifs à certains aspects de la

bureaucratie dans notre système (nous visons ici l'État fédéral) est attribuable au caractère fédéral de notre système politique. Le dilemme pourrait être abordé de trois façons fondamentales : 1) donner un caractère complètement fédéral à toutes nos institutions nationales importantes²⁴; 2) ajouter des mécanismes de contrôle supplémentaires sur le fonctionnement de la fonction publique, de façon à compenser l'absence des mécanismes centraux de contrôle qui accompagnent la relation idéale entre législatif et exécutif; 3) explorer d'autres façons d'assujettir encore mieux l'administration publique à la direction politique, c'est-à-dire aux personnes élues en vertu de notre Constitution.

Administration publique secondaire

Comme nous l'avons vu plus tôt, cette catégorie englobe des organisations plus variées que l'administration publique primaire²⁵. Chaque gouvernement dote de régimes financiers et juridiques variés les organisations qu'il crée à l'extérieur du noyau central des ministères. Les pouvoirs de ces organismes, les conditions d'emploi de leurs dirigeants, le nombre de fonctions dont elles sont chargées, le degré de participation de l'État et les liens qui les unissent aux autres organisations gouvernementales peuvent varier considérablement d'un organisme à l'autre, à l'intérieur des États et d'un État à l'autre.

On retrouve dans cette vague catégorie de l'administration publique non ministérielle des forces qui sont essentielles à l'identité canadienne, comme les grandes industries des transports terrestres et aériens et des communications. Mentionnons par exemple le CN et Air Canada. Au niveau provincial, l'Hydro-Ontario et l'Hydro-Québec sont des exemples bien connus de ce type d'organisme.

Mais les sociétés de la Couronne, ces entreprises entièrement ou partiellement possédées et dirigées par un gouvernement, ne constituent qu'une des formes de ces organisations. Il en existe bien d'autres « familles » et nous décrivons certaines d'entre elles ci-dessous en insistant sur la fonction principale de l'organisme. Les exemples que nous donnons sont des modèles idéaux car la plupart des organisations réelles sont de nature mixte, elles accomplissent plusieurs fonctions et, ainsi, ne s'ajustent pas parfaitement à une catégorie ou à l'autre.

Après la catégorie des entreprises publiques, vient celle des organismes qui ont des pouvoirs et des obligations de type judiciaire ou qui fonctionnent selon un modèle judiciaire pour réglementer l'accès à une ressource naturelle rare ou à un monopole naturel. Nous pensons ici à des commissions de réglementation comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ainsi que l'Office national de l'énergie, à des tribunaux administratifs et d'appel comme la Commission du tarif et la Cour canadienne de l'impôt. Les tribunaux administratifs et d'appel prennent des décisions au sujet de cas particuliers

dans le contexte de lois d'une assemblée législative et tiennent des audiences inspirées du processus judiciaire.

Les organisations du troisième groupe jouent un rôle consultatif auprès du gouvernement et, en fait, du public en général. Il comprend, par exemple, le Conseil économique du Canada et les commissions de réforme du droit du gouvernement fédéral et des provinces.

D'autres organisations font de la recherche et distribuent des subventions à des groupes ou à des particuliers pour la réalisation de certains travaux de recherche. Parmi ces organismes, on note le Conseil des arts du Canada, le Conseil de recherches médicales du Canada et, plus récemment, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada.

Les offices de commercialisation constituent une classe à part. Ils oeuvrent dans des domaines de compétence fédérale provinciale mixte. Elles prennent donc habituellement la forme d'entreprises très spécialisées qui vendent et achètent des produits de base comme les oeufs ou qui fixent des quotas pour régulariser la commercialisation d'un produit.

La dernière catégorie englobe les institutions qui dispensent des services d'éducation et de santé de même que les organismes mentionnés ci-dessus qui sont voués à la recherche et au soutien de la recherche. Les organisations faisant partie de cette catégorie très variée, dont certaines ont des structures d'administration très anciennes et très complexes, jouent un rôle énorme dans la qualité de la vie nationale. Sur le plan constitutionnel, elles relèvent de la compétence des provinces mais, à bien des égards, elles sont aussi des instruments de la politique fédérale par l'intermédiaire des paiements de transfert. Afin d'éviter des conflits possibles au sujet de l'appartenance de telles institutions au niveau fédéral ou au niveau provincial ou des désaccords sur le degré d'indépendance de ces organismes, nous avons essayé, dans le chapitre 3, de présenter séparément les données relatives à la main-d'oeuvre qui y est employée. Cependant, aux fins de la discussion qui va suivre, nous les intégrons au secteur non ministériel de l'État parce que leur administration ne relève pas directement d'un ministère. De plus, nous posons qu'elles relèvent des gouvernements provinciaux plutôt que d'autorités locales parce que ce sont eux qui détiennent les cordons de la bourse et qui, de fait, peuvent imposer des politiques à ces organismes.

Il est difficile de donner le nombre exact des organismes non ministériels parce qu'ils sont très variés et peut-être même plus à cause du rythme de leur apparition et de leur disparition, les nouvelles organisations étant beaucoup plus nombreuses que celles qui ont cessé d'exister. Au gouvernement fédéral, par exemple, la *Loi sur l'administration financière* en donne une liste dans ses annexes, les comptes publics en présentent une autre et le rapport du Vérificateur général a parfois mis en doute l'exactitude de ces deux listes²⁶. La plupart des observateurs

reconnaîtraient probablement que, dans l'ensemble, les organismes provinciaux sont deux fois plus nombreux que les organismes fédéraux, que l'importance véritable des organisations non ministérielles ne peut être définie au moyen d'une évaluation de leur actif financier, de leur nombre ou de la main-d'oeuvre qu'ils emploient, que la situation se complique singulièrement lorsque l'on tente de tenir compte des entreprises appartenant conjointement ou partiellement à l'État ou qui sont des filiales ou les filiales de filiales, que la plus grande partie de ces organismes ont été créés entre 1960 et 1980 et que la majorité des organismes de l'État qui sont vraiment bien connus ont été créés entre 1940 et 1960.

Cela ne signifie pas que l'activité de l'État à l'extérieur des ministères soit foncièrement mystérieuse ou qu'elle échappe à la connaissance. En effet, au cours des dernières années, nous avons assisté à un déferlement de publications gouvernementales, d'analyses théoriques²⁷ et de commentaires sur la plus grande partie des secteurs de l'activité gouvernementale à l'extérieur des limites traditionnelles des ministères. Dans cette étude, nous utilisons les données sur l'emploi dans les entreprises publiques telles que définies par Statistique Canada pour comparer l'importance de la main-d'oeuvre du secteur public non ministériel à celle du reste de l'administration publique (voir le chapitre 3). Au moyen de son système de gestion financière, Statistique Canada élabore depuis une cinquantaine d'années des classifications et un cadre statistique qui permet l'obtention de données statistiques cohérentes et comparables sur l'activité de l'État au Canada. Aux fins de ce système, les entreprises publiques sont des organismes subordonnés à l'État, créés ou acquis par les gouvernements et leur appartenant. La propriété est définie comme la possession d'au moins 50 pour cent des actions avec droit de vote (ou l'équivalent)²⁸. Cependant, il est évident qu'il ne s'agit là que d'une des approches possibles.

Le désordre structurel considérable du segment non ministériel de l'administration publique reflète le fait que ces institutions sont nées en réaction à une série de forces, plutôt qu'en fonction de plans définis visant à satisfaire des besoins courants ou à éviter des inconvénients bien définis. Certaines institutions, comme les écoles, existaient déjà avant la création formelle de l'État fédéral et des États provinciaux. À cause des particularités de l'économie politique canadienne, ses vastes terres abritant un petit marché, étirées comme un Chili allongé le long de la frontière américaine, l'État devait occuper certains secteurs²⁹. En effet, on se disait que si l'État canadien ou les entrepreneurs locaux ne se chargeaient pas de certaines activités, les Américains le feraient assez rapidement. C'est ce qui explique l'intervention de l'État pendant les premières décennies de la fédération pour éviter la faillite et l'échec des entreprises de chemin de fer privées. C'est aussi pourquoi le gouvernement canadien a créé des entreprises publiques comme la Société Radio-Canada qui, au début des années 1930, a reçu la mission d'offrir aux

Canadiens une radio véritablement nationale. À l'approche des années 1940, il existait plus d'une dizaine d'entreprises publiques fédérales. Puis, pendant les sept années de la Seconde Guerre mondiale, plus de trente sociétés de la Couronne sont créées pour fournir et distribuer toutes sortes de marchandises, des outils, de la machinerie et des munitions, du bois, au logement et à la nourriture. L'organisation variait en fonction des biens et des services offerts de même que de l'époque et de l'environnement dans lesquels elle était créée. Après la guerre, une bonne partie de ces organismes ont été abolis ou remis au secteur privé, mais, dans l'ensemble, le processus a eu pour effet d'entraîner une augmentation de leur nombre et une diversification de leur forme et de leurs fonctions. De plus, sur le plan culturel comme sur le plan politique, ils sont devenus plus acceptables aux yeux des gouvernements et de l'électorat.

Justification de l'établissement de structures non ministérielles

Une des meilleures façons de comprendre ces structures non ministérielles, ou « déviants structurels » pour utiliser l'expression de J.E. Hodgetts (« *structural heretics* »), c'est de savoir pourquoi un gouvernement décide de confier une tâche à un organisme non ministériel plutôt que de la faire effectuer à l'intérieur de la structure ministérielle classique³⁰. Pourquoi un gouvernement, ayant décidé qu'une activité ou un programme était nécessaire, n'utilise-t-il pas le vaste éventail de ministères et de compétences qui sont déjà à sa disposition? Ses motifs sont variés et voici les principaux : 1) séparer la fonction de la « politique », définie comme l'interférence des élus; 2) mieux faire jouer les intérêts particuliers en fragmentant les domaines d'activité politique et les centres de décisions de façon à ce que les intérêts privés aient l'impression de jouer un rôle plus grand; 3) sortir la prise de décisions des lenteurs bureaucratiques et, une explication qui est peut-être reliée aux autres, 4) le désir de créer une nouvelle structure qui permette la coopération et des projets conjoints avec les autres niveaux de gouvernement et l'entreprise privée.

Puisque la caractéristique fondamentale du régime parlementaire est la responsabilité ministérielle, pourquoi créer des institutions indépendantes des élus? C'est probablement que l'administration quotidienne dans certains secteurs peut se faire indépendamment du corps politique, c'est-à-dire que les problèmes administratifs peuvent être réglés par le respect de principes directeurs clairs déjà forgés au niveau politique. On dit que la première institution non ministérielle établie en vertu de la constitution britannique a été créée pendant le règne d'Elizabeth, lorsque celle-ci avait décidé de placer certaines fonctions à l'abri de l'intervention de ses ministres³¹. On a tendance à faire effectuer par des

organismes indépendants des activités génératrices de conflits d'intérêts et de problèmes politiques et celles que l'on juge préférables de confier à des spécialistes.

Évidemment, la gestion des grandes entreprises publiques d'aujourd'hui participe de ces deux catégories. Au début de la Confédération, compte tenu des possibilités d'enrichir les amis et d'appauvrir les ennemis, on a probablement estimé que la réglementation économique se retrouvait dans la première catégorie. Cependant, cette activité exige aujourd'hui autant de connaissances spécialisées que de désintéressement. Par la suite, d'autres activités de réglementation se sont faites dans un contexte quasi judiciaire. D'autres institutions ont aussi été créées par suite de la crainte d'excès de pouvoir et de l'importance particulière d'une fonction :

[. . .] dès les premiers temps de la Confédération, le gouvernement fédéral a décidé de confier les tâches quotidiennes relatives à l'application de la loi et à la prévention du crime à une force policière non politisée fonctionnant à l'intérieur d'une structure non ministérielle. Grâce à l'établissement de cette structure, il est possible de séparer la force policière (soit la Gendarmerie Royale du Canada) de la direction politique au niveau des opérations. De plus, les résultats des opérations de police quotidiennes relèvent du système judiciaire. Le commissaire de la GRC, qui n'est pas un ministre, est chargé par le Parlement de la direction et de la gestion de la force policière et de toutes les affaires qui s'y rapportent, dans le respect des politiques définies par le Ministre. De la même façon, en vertu de la Loi sur la Défense nationale, le chef de l'état-major de la Défense est chargé de la direction et de l'administration des forces armées canadiennes sous réserve des règlements pris en application de la Loi et des directives du ministre de la Défense nationale³². [Traduction]

Les universités sont encore plus éloignées des aléas de la vie politique. L'autonomie universitaire qui existe présentement en Grande-Bretagne et au Canada tire son origine des institutions autonomes des XII^e et XIII^e siècles, conçues expressément pour favoriser au maximum la liberté universitaire. Par contre, phénomène que l'on retrouve uniquement au niveau des commissions scolaires, les instances qui définissent les politiques générales à l'égard de l'éducation primaire et secondaire font partie intégrante de l'appareil de l'État. Les gouvernements ont aussi estimé que des organismes comme la Société Radio-Canada et le Conseil des arts du Canada avaient besoin d'une forme d'autonomie culturelle.

Un autre motif qui justifie la mise sur pied d'institutions indépendantes c'est que les intérêts privés demandent que les décisions soient prises à un autre niveau, de façon à leur permettre de mieux agir sur les résultats. Quel que soit le fonctionnement en vigueur, les intéressés croient toujours qu'il faut créer un autre organisme, plus facile à influencer.

Le troisième motif qui justifie l'éloignement d'une organisation des institutions centrales de l'État et que l'on invoque vigoureusement en ces temps de rejet de la bureaucratie, c'est le désir de protéger cette organisation des labyrinthes bureaucratiques. Si les contraintes administratives de la structure ministérielle peuvent empêcher les abus, elles réduisent aussi la créativité et le sens de l'initiative du personnel. On soutient qu'une organisation soumise à toutes les exigences administratives de la lourde machine de l'État ne peut être gérée conformément aux pratiques et aux principes en vigueur dans le secteur privé. Dans les universités, le processus bureaucratique actuel est tempéré par les critères d'excellence qui visent l'établissement d'une structure de recrutement et de promotions qui récompensent les gens particulièrement doués et favorisent la recherche et l'enseignement au niveau le plus élevé. Pour ce qui est des entreprises commerciales appartenant à l'État, on a longtemps estimé que les contraintes salariales s'appliquant aux fonctionnaires empêchaient le recrutement des meilleurs talents du secteur privé. En 1951, C.D. Howe exprimait une opinion qui est encore valable aujourd'hui :

[. . .] Personne ne songerait à donner au directeur général de la société Polymer, un projet de 50 millions de dollars avec un chiffre d'affaires annuel de 40 à 50 millions de dollars, le traitement d'un fonctionnaire³³. [Traduction]

Le quatrième motif invoqué, c'est la recherche d'une plus grande souplesse et d'une plus grande liberté à l'égard des contrôles politiques et bureaucratiques qui permettent la conclusion d'ententes moins formelles avec les autres intervenants importants. Dans bien des cas, le partenaire envisagé est un autre gouvernement. La création d'une organisation non ministérielle peut être un moyen d'éviter les tensions du fédéralisme. Éloignée de la sphère politique, l'organisation peut alors plus facilement trouver un fonctionnement pragmatique qui s'accommode, sans essayer de les résoudre, des problèmes relatifs aux conflits d'intérêts et à la concurrence entre les niveaux de gouvernement auxquels donne lieu le flou de la division des compétences et des rôles entre les États. Au début, ce genre de coopération entre les gouvernements se limitait aux accords de commercialisation. Mais, simplement à cause de sa commodité, la formule a été de plus en plus utilisée.

Puisque la vie moderne nous apprend sans cesse les limites des catégories définies à la fin du XIX^e siècle, cette sorte de « fédéralisme » fragmenté et apparemment apolitique continue à se manifester dans des secteurs inattendus. Dans certains cas, cependant, l'État s'associera de façon plus innovatrice avec une entreprise privée. Ce faisant, il offre capitaux ou allègements fiscaux pour financer une activité qu'il approuve, mais qui est moins essentielle et plus risquée que ses activités classiques. Les énormes allocations d'impôt accordées à Dome

Pétrole dans les années 1970 en cas d'épuisement des ressources, qui avaient pour but de stimuler l'exploration au large des côtes, en est un exemple. Dans ce dernier cas, on parle parfois d'instrument privilégié et ce type d'intervention est fermement condamné par les observateurs qui estiment qu'il s'agit d'une ingérence injustifiée et malsaine dans le fonctionnement normal du marché.

La responsabilité ministérielle

Est-ce que la responsabilité ministérielle survit aux compromis qui consistent à faire effectuer des tâches à l'extérieur de la structure ministérielle classique? On ne peut que répondre par la négative à cette question et ce, pour bien des raisons. Cependant, un certain pouvoir de contrôle est maintenu.

Comme on s'en doute bien, les relations entre les organisations non ministérielles et le ministre qui en est responsable ne sont pas du tout normalisées. Ainsi, certaines subissent à peu près les mêmes contrôles qu'un ministère alors que d'autres y échappent presque entièrement. En tout cas, elles doivent au moins passer par un ministre pour fournir l'information requise à la Chambre des communes, au moins sous la forme d'un rapport annuel. C'est aussi un ministre qui doit défendre le budget de l'organisation au Cabinet et présenter les prévisions de dépenses devant la Chambre des communes si des revenus sont tirés du fonds consolidé. Même dans les cas où le ministre exerce le plus cette surveillance, la responsabilité de celui-ci est beaucoup moins engagée que dans le cas d'un ministère classique. Ainsi, on ne s'attend certainement pas à ce qu'un ministre démissionne à cause de problèmes dans le secteur non ministériel qui relève de sa responsabilité ou qu'il soit mal considéré par le Premier ministre par suite d'événements survenus dans ce secteur, à l'exception toutefois des domaines de l'éducation et de la santé. De la même façon, il est peu probable que la question de la confiance à l'égard d'un gouvernement se pose par rapport à des organismes non ministériels. Dans ce sens, le secteur non ministériel de l'État n'entraîne pas une responsabilité politique complète au sens classique du terme. Pour compliquer les choses davantage, le gouvernement (habituellement le gouverneur en conseil) a parfois le pouvoir légal d'obliger la direction de ces organisations à respecter ses directives. Le Parlement doit être informé de ces mesures. Pour certains observateurs, il s'agit là d'un pouvoir considérable auquel ne correspond pas une responsabilité équivalente car c'est le Cabinet dans son ensemble qui est visé et non le ministre désigné³⁴.

On évalue souvent le degré précis de responsabilité réelle, sinon légale, en étudiant le mode de nomination des dirigeants et des membres du conseil d'administration des organismes non ministériels et la protection dont jouissent ces personnes. Un organisme est plus ou moins

autonome selon que son principal dirigeant est nommé par le conseil d'administration ou le gouverneur en conseil. Les conditions relatives à la nomination nous donnent aussi l'idée de la résistance qu'une direction résolue peut opposer aux « ingérences politiques » du gouvernement. Alors que les sous-ministres et même les sous-ministres adjoints sont nommés à titre amovible, de façon à ce que l'on puisse les déplacer relativement facilement, les dirigeants des organismes non ministériels sont la plupart du temps nommés à titre inamovible pour une période donnée; ils ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour des motifs valables et, dans les cas extrêmes, que par une requête conjointe de la Chambre des communes et du Sénat. Pour les organismes qui reçoivent des crédits du gouvernement, l'étude du budget peut être révélatrice. On étudie alors la composition du budget, particulièrement l'importance respective du budget d'exploitation et des immobilisations. Il faut noter que le mode de nomination des dirigeants d'un organisme non ministériel n'est pas nécessairement lié à la situation des employés, quel que soit le champ d'application des lois relatives aux employés des administrations publiques provinciales ou de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (niveau fédéral).

L'influence des assemblées législatives

Les relations entre assemblées législatives et organismes non ministériels sont aussi très diversifiées. Comme nous l'avons dit plus tôt, il n'existe que deux règles fondamentales : les ministres n'ont pas à répondre de la gestion interne de ces organismes et le Parlement a droit à un rapport annuel. Il peut aussi recevoir d'autres rapports demandés par un ministre comme, par exemple, le rapport d'un vérificateur. D'autre part, rien n'empêche un député de critiquer quelque aspect des politiques ou de la performance d'un organisme non ministériel à l'intérieur d'un débat où il est indirectement question de cet organisme. Les députés peuvent chercher à obtenir des renseignements et poser des questions, sans toutefois être certains d'obtenir une réponse. En effet, les ministres ne sont pas tenus de répondre de faits qui n'ont pas été portés officiellement à leur connaissance.

Un débat complet a cependant lieu lorsqu'un nouveau projet de loi prévoit la création d'un organisme non ministériel. L'amertume de certains députés de l'opposition à l'égard du gouvernement Trudeau s'explique par la tendance de ce gouvernement à créer des organismes publics par décret et à autoriser les organismes non ministériels à mettre sur pied leurs propres filiales. Cette stratégie permettait d'éviter les discussions en chambre. Mais, règle générale, les organismes non ministériels ne sont exemptés que du « chameillage » parlementaire³⁵ parce que les ministres ne sont pas tenus de répondre aux questions concernant ces organismes.

La plupart des organismes non ministériels peuvent être appelés devant un comité du Parlement ou de l'assemblée législative provinciale pour y rendre des comptes. À la Chambre des communes, les organisations qui tirent leurs revenus de l'État doivent défendre devant le comité permanent sur les prévisions budgétaires en général n'importe quel aspect de leur budget; depuis quelques années, le comité des comptes publics s'intéresse de plus en plus au fonctionnement des sociétés de la Couronne. Les députés fédéraux demandent depuis au moins 1921 qu'un comité permanent de la Chambre des communes soit créé pour surveiller les organismes non ministériels, de façon surtout à éviter les désastres commerciaux³⁶ comme, par exemple, celui de Canadair. À ce jour, ces demandes n'ont pas eu de suite, même s'il est vraisemblable que le nouveau gouvernement conservateur décidera de confier à de simples députés une partie du travail de surveillance de ces organismes.

Certaines provinces, notamment la Colombie-Britannique, ont confié à des comités parlementaires la tâche de surveiller le fonctionnement des organismes non ministériels. L'argument classique que l'on oppose aux demandes des parlementaires pour une participation des élus à la gestion interne et une divulgation complète des renseignements au Parlement par l'intermédiaire des ministres responsables c'est que, bien sûr, cette structure perdrait son utilité. Une bonne partie des questions que posent les législateurs n'ont pas trait aux affaires financières des organismes et si les ministres devaient répondre à ces questions, il faudrait changer bien des lois constitutives pour donner plus de pouvoir aux ministres. La divulgation des affaires de sociétés faisant face à des compétiteurs sur le marché pourrait placer celles-ci dans une position désavantageuse; encore une fois, ce serait aller contre l'intention qui a présidé à leur création, soit les libérer des méandres de la bureaucratie. De plus, ces organismes, comme les ministères classiques, devraient affecter une partie de leurs ressources aux réponses aux députés; ils perdraient alors une de leurs caractéristiques essentielles et leurs coûts seraient augmentés. Enfin, ils accapareraient une plus grande partie du temps de la Chambre, au détriment des ministères eux-mêmes.

Dans le passé, alors que n'existaient pas encore les comités permanents de la Chambre des communes, des comités ad hoc ont parfois eu des mandats leur donnant une meilleure possibilité d'étudier le fonctionnement des organismes non ministériels. Cependant, ils ont généralement été plus intéressés à la politique partisane qu'à l'accomplissement de leur mandat. En particulier, un comité de la Chambre des communes sur la diffusion nous a donné le modèle des ingérences à éviter dans le fonctionnement des organismes culturels. Les travaux de ce comité avaient pratiquement tourné à la chasse aux sorcières³⁷.

Ni le Vérificateur général, ni ses pendants provinciaux n'ont obtenu carte blanche pour mener des vérifications financières ou des vérifications plus globales de tous les organismes non ministériels pour le

compte des assemblées législatives. Habituellement, les entreprises commerciales ont été soustraites de ces vérifications pour le motif que les vérifications financières menées dans le secteur privé sont à la fois moins coûteuses et plus appropriées. Les lois fédérales récentes ont réduit le nombre d'exemptions aux enquêtes du Vérificateur général, mais il ne semble pas qu'elles aient favorisé une application généralisée de la nouvelle vérification globale dont la vérification financière n'est qu'une petite partie et qui est très coûteuse. En fait, la question de savoir si un vérificateur nommé par les législateurs doit mener les nouvelles vérifications globales des organismes non ministériels revient à demander si le gouvernement devrait donner au Parlement le moyen détourné de faire la critique partisane de la gestion interne d'organismes indépendants.

Dans l'ensemble, toutefois, il semble que le Parlement a perdu plus de pouvoir ou d'influence sur les organismes non ministériels que le gouvernement. Pour comprendre la portée de la diminution de ce pouvoir, il faut probablement se demander, dans chaque cas, si la décision de séparer une politique de l'administration quotidienne de l'État pour la confier à des spécialistes a résisté à l'épreuve du temps. Il est bon de se rappeler que la fermeture de lignes ferroviaires non rentables était autrefois considérée comme une question administrative sans répercussions sociales, tout comme la fermeture de puits dans les mines britanniques. Le gouvernement qui enlève aux élus la possibilité de discuter des questions qui ont une importance sociale et d'agir sur celles-ci manque à ses engagements à l'égard du peuple.

Remplacement de la responsabilité par la représentation et les connaissances spécialisées (pluralisme)

Cependant, l'organisation non ministérielle possède des qualités qui compensent en partie ses défauts. Comme nous l'avons vu, l'État fonctionne plus au moyen d'une structure de contrôle que par les ordres formels d'un gouvernement responsable. Une différence importante entre l'administration publique secondaire et l'administration publique tertiaire c'est que celle-là a tenté de compenser la réduction de responsabilité par le renforcement d'une autre composante de la démocratie. Le « bien » de remplacement n'est pas aussi cohérent que l'idée de gouvernement parlementaire, mais il englobe de diverses façons des notions relatives à la représentation. Sauf dans le cas des commissions scolaires, cette représentation n'est pas élective. Cependant, la préférence générale pour les conseils et les commissions à caractère collectif, par opposition à des dirigeants uniques et nommés, constitue nettement une forme de représentation parce que le pouvoir y est partagé par un plus grand nombre de personnes. Ainsi, les divers organismes de réglementation, les conseils d'administration des sociétés de la Couronne de même

que, au niveau provincial, les conseils scolaires et les conseils d'administration des universités et des hôpitaux permettent la représentation d'un plus vaste éventail d'intérêts. La légitimité de la représentation par les commissions scolaires locales est plus grande parce que les commissaires sont élus au suffrage direct. À cet égard, les commissions scolaires constituent un cas d'espèce. Étant élus, les commissaires sont investis d'une légitimité démocratique suffisante pour s'opposer ouvertement au gouvernement provincial élu, même si celui-ci jouit à la fois de la légitimité électorale et du pouvoir de dépenser en matière d'éducation.

Cependant, il est important de noter que cette forme de représentation visait d'abord non pas à réduire l'influence des fonctionnaires, mais à contourner les ministres élus et à diminuer leur influence; la représentation venait donc appuyer la motivation originale justifiant le déplacement d'une fonction à l'extérieur de la structure ministérielle. Ainsi, particulièrement dans les domaines clés de la réglementation, la motivation de base (définie dans une loi) était de créer des arènes politiques à l'abri des « interventions politiques » des ministres. Des organismes de réglementation « indépendants » ou du moins raisonnablement désintéressés ont été établis dans les domaines de la diffusion, des transports, de l'énergie et de la politique de concurrence, pour n'en nommer que quelques-uns. Dans l'ensemble, ajoutons qu'il est toujours difficile de justifier pour quel motif certains secteurs sont indépendants alors que d'autres, qui le mériteraient peut-être autant, ne le sont pas. Les différences ne sont pas nécessairement attribuables à la science de la gestion et elles proviendraient plutôt d'une inégalité du pouvoir politique de chaque groupe. Ainsi, ces organismes augmentent généralement le pouvoir des groupes de producteurs mais non celui des groupes intéressés à la protection du consommateur ou de l'environnement.

La question du pouvoir véritable de l'État à l'égard de ces organismes se complique encore plus lorsque l'on aborde les grandes sociétés de la Couronne qui, disposant de revenus autonomes, n'ont pas à demander de crédits à l'assemblée législative. Certains ont affirmé avec force que ces « excroissances bureaucratiques » échappaient aussi à toute forme de contrôle. Est-ce que le gouvernement ontarien a la main haute sur le fonctionnement de l'Hydro-Ontario ou est-ce que c'est l'Hydro-Ontario qui agit sur la politique de ce gouvernement? Comment répondre à cette question?

De la même façon, mais dans le cadre d'une dilution encore plus complexe de la représentativité entre bureaucratie et démocratie, nous pouvons citer les difficultés qu'éprouvent les gouvernements provinciaux à orienter les efforts des fonctionnaires de la santé et de l'éducation. Bien sûr, aucun problème de ce genre ne se pose au niveau du fonctionnaire de l'administration publique centrale du ministère. Mais des problèmes terribles se posent à certains niveaux. Que faire lorsqu'un professeur n'enseigne pas à ses étudiants à lire ou à se comporter selon

les préceptes de la morale, lorsqu'un département universitaire ne réussit pas à offrir des programmes qui comblerent des besoins pressants dans la société et lorsque le médecin réduit les risques d'erreurs en recourant trop facilement aux tests de laboratoire ou aux services des établissements hospitaliers, entraînant ainsi une hausse des coûts du système de santé. Comment obliger ces professionnels à rendre des comptes sur la mise en oeuvre de politiques données relatives aux services publics tout en leur laissant une marge de manoeuvre suffisante pour leur permettre d'exercer correctement leur profession? Il est souvent difficile de concilier les deux. Ainsi, lorsque les restrictions sont extrêmes, il n'est pas possible d'offrir des soins de santé qui correspondent aux normes médicales. Le corps politique en arrive souvent presque à soutenir que les modèles médicaux de rechange sont plus appropriés que les modèles proposés par leurs propres professionnels. Les dirigeants politiques sont donc forcés à remettre en question la compétence de ceux-ci.

Dans le domaine non ministériel, le pouvoir des groupes qui possèdent des connaissances spécialisées est un élément bien réel dans le rapport des forces, même si les ressources financières ne sont pas toujours suffisantes pour permettre la mise en oeuvre du modèle qu'ils ont choisi dans le cadre politique imposé. Les connaissances spécialisées jouent donc un rôle essentiel dans les trois composantes de l'administration publique, mais c'est dans celle-ci qu'elles sont probablement les plus importantes, parce qu'elles appartiennent à des groupes plus autonomes et plus concentrés. Cette constatation s'avère non seulement dans les administrations liées aux services sociaux et de santé, mais aussi dans les principaux organismes de réglementation.

À notre avis, l'administration publique secondaire repose sur une sorte de pluralisme à l'intérieur duquel une représentation limitée compense partiellement l'absence d'une démocratie représentative plus pure. De plus, les ministres ont toujours le loisir d'intervenir brutalement lorsque les choses se gâtent, c'est-à-dire que ce qui a été donné peut être retiré et que ce qui n'a pas été retiré peut risquer de l'être.

Enfin, il faut tenir compte d'un facteur tout aussi important, la fragmentation et la concurrence qui caractérisent l'administration publique secondaire. À cause de ces caractéristiques, inhérentes à son pluralisme, elle ne constitue pas un front unique d'opposition à l'autorité dûment élue. En effet, il n'existe pas de centre à partir duquel des fonctionnaires non élus contestent le pouvoir du Cabinet au niveau de la prise de décisions politiques importantes pour l'ensemble du pays. Des organismes et des groupes professionnels peuvent très bien faire des revendications régulières dans le sens de leurs intérêts sans pour autant proposer une autre vision de la société, ce qui est le travail des élus.

C'est en bonne partie à cause de cette importante fragmentation du pouvoir que l'administration publique secondaire n'est pas, à notre avis,

le secteur de l'État qui échappe le plus aux mécanismes démocratiques de contrôle et qui, ainsi, a le plus besoin de mesures correctives. Nous avançons plutôt que, par sa complexité même, ce secteur de la machine de l'État donne presque nécessairement une impression de dérèglement, en grande partie à cause des efforts énormes que doit consentir l'observateur simplement pour s'en faire une idée générale. C'est cette perception qui a favorisé la naissance et le développement de cette troisième composante de l'administration publique pour le motif que seuls les organismes spécialisés exerçant leurs activités à temps plein pourraient fournir les connaissances et l'énergie requises pour faire face à la complexité des problèmes de contrôle que doit affronter le corps politique. En choisissant de déléguer la responsabilité de régler un si grand nombre de problèmes à une composante de l'administration publique, les décideurs ont établi une dynamique par laquelle la puissance et la croissance des nouveaux organismes de surveillance étaient directement proportionnels à la mesure dans laquelle ils discréditaient les organismes anciens. Selon nous, c'est ce dernier secteur, créé pour policer les deux autres, qui échappe le plus à toute forme de contrôle. Même si le secteur non ministériel est encore soumis à de nombreuses critiques, nous estimons qu'il résiste relativement bien à l'examen par l'équilibre qu'il assure entre une certaine responsabilité, la représentation de certains intérêts essentiels et le respect de normes du domaine professionnel et des affaires. Nous croyons aussi que l'administration publique primaire est soumise à un trop grand nombre de mécanismes internes de contrôle.

Administration publique tertiaire

Dans le cadre théorique élaboré pour la présente étude, nous avons défini l'administration publique tertiaire comme des organismes de contrôle et une « bureaucratie parlementaire ». Rien ne justifie que l'assemblée législative du pays dépende autant des nombreux organismes de surveillance pour faire le travail qui lui avait d'abord été confié. En effet, cette tendance, si elle existe, est beaucoup plus prononcée au niveau fédéral que dans les provinces. Les motifs qui expliquent le phénomène se divisent en trois catégories principales : 1) l'existence de thèmes sociaux et politiques à l'échelle du continent; 2) les tendances se manifestant au sein du Parlement; 3) des facteurs politiques plus étroits. À la fin des années 1960 et au début des années 1970, on a brandi à l'échelle du continent le thème de la « participation » qui, même s'il était bien senti et qu'il avait directement rapport à la « démocratie » en bien des endroits, n'avait pas trait à la légitimité électorale. Dans les faits, il contournait et affaiblissait les institutions publiques classiques. Par la suite, l'accent a été mis sur les droits individuels dans toutes sortes de domaines. Au Canada, ces préoccupations relatives aux droits ont donné lieu à l'adop-

tion des chartes provinciales et fédérale des droits, à la nomination d'ombudsmen dans les provinces, à l'adoption de mesures de protection de la vie privée, à la mise sur pied de services d'aide juridique dans toutes les provinces et, finalement, à l'enchâssement des droits individuels dans la charte fédérale. Les droits sacrés de la personne faisaient donc l'objet d'une protection accrue en même temps que les institutions de la démocratie parlementaire entraient dans une période de déclin assez marquée.

En 1969, la Chambre des communes subissait une cure radicale de rajeunissement par laquelle on la fragmentait en une structure composée de comités. Le simple fait que la plupart des affaires importantes, par opposition aux questions de rhétorique, ait été confiée aux comités permanents, a réduit de façon considérable la puissance de l'ensemble de la Chambre, qui représente à elle seule le pouvoir formel. Cette réduction de l'importance des activités menées à la Chambre des communes même a évidemment enlevé à l'opposition une partie du pouvoir d'agir sur les orientations politiques de la nation. Le phénomène s'est produit lors de l'une de nos périodes d'engouement pour un système rationnel, conforme aux exigences du secteur privé, qui a donné lieu à une tentative de restructuration complète (donc équitable) et efficiente de la machine de l'État³⁸. À cette époque, on a jugé que le pouvoir traditionnel du Parlement d'obliger les divers secteurs de l'État à rendre compte³⁹ ne suffisait pas à maintenir la qualité à tous les niveaux d'une administration moderne complexe (et à éviter les atteintes aux droits de la personne). Pour accomplir une tâche si coûteuse et si difficile, il fallait quelque chose de beaucoup plus systématique et de beaucoup plus complet. Finalement, la conjoncture politique a alors favorisé la mise sur pied d'institutions qui traitaient les griefs des citoyens à l'abri de l'esprit partisan.

À cause de sa vulnérabilité, le gouvernement libéral de la fin des années 1960 et du début des années 1970 a jugé commode de confier au Bureau du Vérificateur général la responsabilité de l'approbation de tous les systèmes de gestion, ce qui déplaçait une bonne partie des débats de la Chambre au comité des comptes publics⁴⁰. De plus, la Commission de la fonction publique constituait le prototype d'une organisation partiellement autonome qui s'acquittait de sa tâche de façon discrète et professionnelle. En résumé, l'accent grandissant mis par les gouvernements fédéral et provinciaux sur les droits de la personne, les intérêts politiques du gouvernement de même que le sentiment que le Parlement ne parvenait pas à remplir sa mission sont tous des facteurs dont l'effet conjugué a favorisé le remplacement des imperfections du Parlement par des structures bureaucratiques.

Nous pouvons donc aborder cette composante de l'administration publique du point de vue des normes officielles du gouvernement parlementaire : la responsabilité et la représentativité. Les organismes de

l'administration publique tertiaire peuvent se diviser en trois catégories principales : 1) les « organisations parlementaires », qui sont les agents ou les exécuteurs du « Parlement » et auxquelles les responsabilités ministérielles et l'obligation de rendre compte ne s'appliquent pas de façon habituelle ou directe. Au niveau provincial, les ombudsmen constituent l'exemple le plus évident de cette catégorie. Parmi les éléments importants de cette catégorie au niveau fédéral, on compte le Vérificateur général, la Commission de la fonction publique, le Commissariat aux langues officielles, la Commission canadienne des droits de la personne, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et le Commissariat à l'information du Canada⁴¹; 2) les organismes centraux qui sont incorporés à l'administration publique régulière et qui relèvent d'un ministre pour ce qui est de la formulation et de l'administration des politiques, mais dont le fonctionnement repose sur une nouvelle conception de la responsabilité collective de l'ensemble des ministres pour ce qui est de la qualité de la gestion en général; 3) un ensemble d'organismes se situant à mi-chemin entre l'administration publique secondaire et les organismes de contrôle plus récents. Il s'agit d'organisations chargées de surveiller l'exécutif et l'administration publique dans des domaines précis et qui sont susceptibles d'être subordonnés au Parlement au même titre que les autres organismes de contrôle. Dans la section suivante, nous aborderons ces trois grandes catégories d'organismes par ordre décroissant d'importance.

Organismes de surveillance et de consultation relevant de l'exécutif

Cette partie de l'administration publique tertiaire englobe divers organismes dirigés par un conseil d'administration et relevant du Cabinet ou d'un ministre pour des activités de consultation, de surveillance et de réglementation. Parmi les premiers organismes de ce genre, notons le Conseil économique, le Conseil des sciences et la Commission de réforme du droit. Par contre, le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme est un des plus récents. Grâce à ces organismes consultatifs, les groupes d'intérêt visés par des politiques importantes ont la possibilité d'influer sur leur élaboration de façon plus formelle, plus structurée. On attendait de ces organismes qu'ils fassent contrepoids à l'administration publique au niveau de la définition des politiques. En outre, les organismes de consultation moins importants sont disséminés à tous les niveaux de l'administration publique.

Des organismes comme la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et le Bureau de recherches sur les traitements jouent un rôle de surveillance et de réglementation plus direct. Le budget de la Commission des relations du travail est fourni par le Bureau du Conseil privé et le président du Conseil privé est le ministre responsable de

l'organisme. Celui-ci exerce des pouvoirs réglementaires relatifs à l'attribution de droits à la négociation collective, au traitement et au règlement des griefs, à la désignation des employés nécessaires au maintien des services essentiels (voir le chapitre 2), à la légalité des grèves et à la création de comités de conciliation. Les membres de la Commission sont nommés par décret mais le personnel est régi par les dispositions ordinaires de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Toutes les nominations par décret sont faites à titre inamovible et pour des périodes de sept ou dix ans.

Quant au Bureau de recherches sur les traitements, il conseille la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du conseil des arts sur les révisions salariales. Il relève du Conseil du Trésor, du ministère qui présentent leurs recommandations finales sur les salaires, et non de la Commission de la fonction publique qui ne doit pas être confondue avec l'« employeur ».

Organismes centraux de contrôle

Comme le sait sans doute le lecteur, notre culture politique fédérale favorise la prolifération de structures centrales de supervision chargées de faire respecter la notion typiquement canadienne de responsabilité collective du Cabinet à l'égard de la qualité globale de la gestion. La foi en cette notion se double d'un amour de la réorganisation et, comme nous l'avons dit plus tôt, d'un vif attachement aux valeurs américaines d'efficacité et de pluralisme. Les organismes centraux de contrôle sont placés au-dessus des dirigeants de l'exécutif permanent et jouent un rôle de chien de garde de l'efficacité et de l'efficacités de l'administration publique au nom du gouvernement, seul responsable du contenu des politiques. Dans leurs formes les plus innovatrices, ces organismes centraux conseillent l'exécutif sur une harmonisation plutôt agressive des politiques entre les ministères et même à l'intérieur de secteurs entiers et au sujet de la mise en oeuvre de nouvelles techniques de gestion, comme la planification stratégique globale. Les organismes centraux de contrôle les plus classiques, comme le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du conseil des arts et le ministère des Finances, de même que leurs pendant provinciaux, se chargent de l'allocation des ressources, c'est-à-dire de l'application des priorités du Cabinet et de la mise en oeuvre des normes et des directives à l'échelle de l'ensemble de l'administration publique.

Des organismes centraux de contrôle récents, le Bureau du contrôleur général est peut-être la plus intrigante. De la même façon que le Secrétariat du Conseil du trésor se préoccupe de l'allocation des ressources, le Bureau s'intéresse à toutes les pratiques de gestion. Il illustre très bien

l'importance de la notion d'efficience rationnelle dans la culture politique canadienne, soit l'engagement du gouvernement à l'égard d'une évaluation en profondeur de l'efficacité de tous ses programmes de dépenses. Créé en 1978, le Bureau du contrôleur général n'avait encore, en 1983, qu'un personnel assez restreint⁴². Voici un bel exemple de « détournement » de programmes. En effet, l'administration de chaque ministère est alors détournée de façon plus ou moins indirecte de sa tâche pour mettre en oeuvre des politiques dont le ministre assume la responsabilité en vertu d'une responsabilité fonctionnelle moins claire dictée par une bureaucratie de contrôle dont l'existence se justifie par la responsabilité collective du Cabinet. Les provinces ont parfois mis sur pied des structures semblables, mais elles ont eu tendance à les placer sous la responsabilité du Conseil du Trésor, afin de réduire les demandes faites aux ministères par l'organisme central.

Toujours au niveau fédéral, les ministères d'État au développement social et au développement économique régional, démantelés en mai 1984 par le premier ministre John Turner, constituaient un autre exemple d'organismes centraux de contrôle très élaborés. Ils agissaient comme secrétariat des sous-comités du Cabinet travaillant à la nouvelle approche de l'enveloppe budgétaire du système de gestion des politiques et des dépenses et leur création peut être vue en partie comme une extension du rôle du Bureau du Conseil privé. Dans ce sens, tant que le système de l'enveloppe budgétaire est en vigueur, l'abolition de ces ministères d'État renvoie l'« action » (le pouvoir des fonctionnaires des organismes centraux sur l'établissement de l'ordre du jour du Cabinet et de ses sous-comités et, partant, sur les grandes politiques) au Bureau du Conseil privé et au Conseil du Trésor.

À un autre niveau, cependant, la création de ces ministères et leur démantèlement ultérieur revêt une signification importante sur le plan constitutionnel. En effet, pour la première fois, le système des ministères d'État légitimaient publiquement des réunions hebdomadaires formelles et régulières de fonctionnaires qui « représentaient » les ministres dans les comités du Cabinet. Sur le plan constitutionnel, l'acceptation formelle du rôle des fonctionnaires au niveau de l'harmonisation active des politiques des divers ministères et des enveloppes budgétaires constituaient dans les faits la reconnaissance politique de la possibilité d'un « service actif » pour les fonctionnaires, comme le reconnaissait un ancien greffier du Conseil privé⁴³. On peut se demander si ce système ne s'écartait pas explicitement de la notion traditionnelle de la responsabilité politique à l'égard de l'administration, pour se diriger vers un système semblable à celui de la Suède, où l'administration et la politique sont structurellement indépendantes. Quoi qu'il en soit, le système fédéral, par suite du démantèlement des ministères d'État, a renié cette innovation constitutionnelle importante.

Les « chiens de garde » du Parlement

Dans ce groupe d'organismes, plus élaboré au niveau fédéral lui aussi, le lien au « Parlement », que l'on définit vaguement, est censé les éloigner de l'exécutif et leur donner une source indépendante de pouvoir et de probité. Les plus importants organismes fédéraux de ce genre sont le Bureau du Vérificateur général, le Commissariat aux langues officielles et la Commission de la fonction publique. D'autres organismes moins bien typés, qui jouent néanmoins un rôle important, sont la Commission canadienne des droits de la personne et le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée⁴⁴. La loi constituant la CFP a été modifiée en 1966–1967, le Commissariat aux langues officielles a été créé en 1968 et la Loi sur le Vérificateur général a été modifiée presque une décennie plus tard, soit en 1977. La Commission des droits de la personne (y compris le Commissariat à la protection de la vie privée) a été créée en 1977; le poste de Commissaire à l'information date de 1983. Nous pouvons maintenant examiner ces organismes au niveau de leur place dans l'organisation de l'État. Nous voulons savoir si ces « chiens de garde » du Parlement constituent un instrument valable aux mains d'un gouvernement responsable et représentatif.

LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Même si, pour elle, l'obligation constitutionnelle de rendre compte est quelque peu compliquée, comme nous le verrons ci-après le régime interne fondamental de la Commission de la fonction publique ne l'est pas. Aux fins des prévisions budgétaires, la Commission relève du Secrétariat d'État et le Secrétaire d'État en est le ministre responsable. Son personnel est nommé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Les trois commissaires sont nommés par décret, pour des mandats renouvelables de dix ans.

On reconnaît généralement que la Commission de la fonction publique est un « chien de garde du Parlement », par opposition aux organismes du gouvernement, au niveau du processus de nomination au mérite dans la fonction publique. Puisque la Commission tire son existence des pouvoirs d'une loi, plutôt que d'un décret, cette affirmation est bien fondée⁴⁵. En Grande-Bretagne, par contre, la commission puis le ministère du service civil ont été établis par décret. Les fonctionnaires britanniques ne sont pas embauchés en vertu d'une loi et l'exécutif, par l'adoption d'un décret, s'engage à ne pas faire de favoritisme dans l'emploi. De plus, le mandat de commissaires canadiens est protégé⁴⁶. Cependant, cette « indépendance » de la CFP présente aussi des limites :

Une des conséquences importantes [. . .] c'est que le statut de la Commission de la fonction publique est ambigu. D'une part, le Parlement considère que la Commission est un organisme à lui, un organisme qui est né de

l'engagement des députés à ne pas combler eux-mêmes les postes vacants dans la fonction publique, qui a pour rôle de faire les nominations et d'accorder les promotions de façon objective, non partisane. Ainsi, John Diefenbaker, alors premier ministre, déclarait en 1958 devant l'Association du service civil que la Commission n'était pas un instrument au service des ministres mais qu'elle tirait ses pouvoirs et son mandat de base du Parlement. L'ennui, c'est que le Parlement a aussi délégué d'autres pouvoirs relatifs à la gestion au gouverneur en conseil, pouvoirs qui sont exercés en pratique par le Conseil du Trésor. La délégation de ces pouvoirs a placé la Commission de la fonction publique dans une situation difficile, car la mise en oeuvre de décisions qu'elle a le pouvoir légal incontestable de prendre peut être annulée ou modifiée par le Conseil du Trésor qui exerce le pouvoir tout aussi légitime de gérer les dépenses publiques⁴⁷. [Traduction]

Il ressort donc de ce qui précède que l'adoption de la nouvelle loi sur la Commission de la fonction publique, en 1966–1967, ne correspondait pas à l'idée selon laquelle le gouvernement devrait mettre sur pied des organismes de surveillance véritablement indépendants. Le fait que certaines fonctions à caractère exécutif, c'est-à-dire celles du Conseil du Trésor, soient déléguées à un organisme « indépendant », montre bien que le Cabinet qui avait préparé la nouvelle loi se basait sur la notion d'un exécutif et d'une assemblée législative liés. Donc, le fait de donner à la Commission de la fonction publique le rôle d'agent de la Chambre des communes, interprété à la lumière de la discipline de parti, n'accorde qu'une indépendance formelle sans donner de véritables pouvoirs. De plus, le Cabinet et le Parlement peuvent aussi revenir sur une décision. Si le Cabinet souhaite asseoir de nouveau son pouvoir, il a toujours le loisir de définir de nouveau les liens unissant les organismes centraux et quasi centraux. De plus, la responsabilité ministérielle subsiste parce que la Commission de la fonction publique rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du Secrétaire d'État.

Cependant, une ambiguïté demeure et d'autres dirigeants auraient pu l'utiliser beaucoup plus. Mais la Commission n'a jamais cherché à jouer ce rôle de « chien de garde du Parlement ». Elle a plutôt agi avec discrétion, conservant son énergie pour les batailles qui touchent de près l'idée de la promotion au mérite et d'une fonction publique permanente, neutre et compétente. Au début des années 1980, la Commission a examiné la question des limites imposées aux fonctionnaires dans la participation à la vie politique partisane. La Commission est dirigée par un triumvirat dont les membres sont souvent des fonctionnaires de carrière. Cette structure semble donner lieu à une direction éclairée et non partisane. La formule apparaît donc très avantageuse.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Bureau du Vérificateur général se retrouve dans une situation tout à fait opposée. Ainsi, il ne relève d'aucun ministre, ni même du premier

ministre. La *Loi sur le Vérificateur général* précise que celui-ci est un fonctionnaire de la Chambre des communes, nommé par le gouverneur en conseil suite à la recommandation d'une Commission agissant sous le grand sceau du Canada. Il occupe son poste à titre inamovible pour une période de dix ans, mais il ne doit pas être âgé de plus de 65 ans. La loi ne précise pas clairement ce qu'on y entend par Chambre des communes. Puisque celle-ci est légitimement dominée par l'exécutif, cette mention signifie bien peu de choses. Toutefois, il est clair que le Vérificateur général ne doit accomplir aucune des tâches habituelles de l'exécutif. Le Vérificateur général ne peut être démis de ses fonctions que par le gouverneur en conseil qui agit sur la foi d'une requête conjointe des deux Chambres. Le personnel du Bureau est aussi soumis à un régime tout à fait différent (voir le chapitre 4).

Contrairement à la CFP, le Bureau du Vérificateur général est dirigé par une seule personne. Les derniers titulaires n'étaient pas des fonctionnaires de carrière, mais des consultants en gestion et des comptables. C'est le Premier ministre qui nomme le Vérificateur général, après consultation avec le monde des affaires. Son indépendance est assurée du fait qu'il ne peut être démis de ses fonctions que par une requête conjointe de la Chambre des communes et du Sénat. Sous un gouvernement minoritaire, il serait pratiquement inamovible. Contrairement aux commissaires de la CFP, qui rendent compte à la Chambre par l'intermédiaire d'un ministre, le Vérificateur général présente directement à la Chambre des communes son rapport sur les états financiers du gouvernement et, en vertu de la nouvelle loi, sur la gestion des fonds en fonction des objectifs de dépenses. Le Bureau du Vérificateur général est donc le seul organisme important de l'administration publique (tant au niveau de sa taille que de son pouvoir) dont le directeur échappe à toute forme d'obligation démocratique de rendre compte.

Un comité de la Chambre des communes étudie les questions importantes soulevées par le Vérificateur général; il n'existe pas de comité de ce genre pour la Commission de la Fonction publique. Il s'agit, bien sûr, du comité des comptes publics, pour lequel la vérification de la performance du gouvernement est officiellement menée. Il y a de plus le comité permanent qui passe en revue les prévisions budgétaires de l'organisme, soit le comité permanent des prévisions budgétaires en général. Mais le Vérificateur général ne reçoit pas de directives du comité des comptes publics, qui est présidé par un député de l'opposition, et il n'a pas de compte à rendre pour les mesures extrêmes qu'il prend dans l'accomplissement d'un mandat élargi ni pour la qualité du produit qu'il fournit en contrepartie de son budget. Le Bureau du Vérificateur général définit en effet son mandat en fonction des impératifs qui lui sont propres. La seule responsabilité apparente du Vérificateur général à l'égard de l'électorat c'est qu'il doit passer par le processus parlementaire pour obtenir son budget. Les prévisions budgétaires du Bureau

sont déposées par le ministre des Finances et passées en revue par le comité permanent de la Chambre des communes sur les prévisions budgétaires en général. Cependant, la croissance du Bureau du Vérificateur général a été beaucoup plus rapide que celle de l'ensemble de l'administration publique depuis 1973, sans subir les contraintes de ce processus de révision budgétaire⁴⁸.

En vertu de la nouvelle loi de 1977, le Bureau du Vérificateur général a agi de façon plus expansionniste et plus entreprenante que la Commission de la Fonction publique. Au milieu de 1984, le Vérificateur général souhaitait avoir accès à tous les documents confidentiels du Cabinet et il demandait à la Cour fédérale la permission de consulter certains documents sur la politique et les stratégies d'une société de la Couronne dont il n'est pas le vérificateur. Ces demandes et ces condamnations ont une saveur nettement politique⁴⁹. La demande du Vérificateur général pour l'obtention de documents non identifiés n'a pas été faite par l'intermédiaire du comité des comptes publics ou de la Chambre des communes et n'a même pas été approuvée par ces instances. En fait, le Vérificateur général a toujours eu accès aux documents financiers de base. Le Vérificateur général semble se voir comme le gardien de l'intérêt public au sens large (incluant au moins le déficit), au-dessus du gouvernement et du Parlement. La presse, croyant que le Vérificateur général divulguera des renseignements autrefois secrets, appuie fermement l'usage que fait le vérificateur de ses prérogatives afin de créer un fossé entre le Cabinet et sa fonction publique. Elle appuie aussi les critiques acerbes du Vérificateur à l'égard du gouvernement et du Parlement dont les décisions seraient nécessairement mal fondées⁵⁰.

Le nouveau Bureau du Vérificateur général est essentiellement une force autonome blindée au coeur même de l'élaboration des politiques et de la gestion du secteur public fédéral. Pour penser que l'exécutif puisse conserver son autorité et sa marge de manoeuvre face à une telle attaque contre la capacité (et la légitimité) du corps politique à gérer l'administration publique ou à adopter des politiques rationnelles et justes, il faut croire en la possibilité d'une séparation nette entre politique d'une part et, d'autre part, la gestion et l'administration, à la façon américaine. Même si le Vérificateur général ne participe pas à la prise de décisions par l'exécutif, n'étant habilité qu'à faire des représentations après coup, son nouveau champ de compétence, soit l'inclusion dans le mandat qu'il s'est donné de la revue des politiques et des revenus budgétaires, crée un environnement à l'intérieur duquel la marge de manoeuvre du Cabinet peut être considérablement rétrécie. Si le Vérificateur général a automatiquement accès à des secrets du Cabinet qu'il n'est pas obligé de divulguer entièrement au comité des comptes publics, il se retrouvera à toutes fins pratiques sur le même pied que les membres du Cabinet, sans avoir de responsabilité et sans rendre de comptes devant l'électorat. De plus, s'il obtient le droit de présenter son rapport sur la performance du

gouvernement lorsque l'étude des ministères est terminée, il sera en plus maître des délais, un élément capital en politique.

Certaines provinces tendent aussi à accroître les pouvoirs des Vérificateurs relevant de l'assemblée législative au-delà de la simple revue des dossiers et des systèmes financiers. Cependant, même si la vérification touche alors de nouveaux domaines, le mandat des vérificateurs provinciaux est beaucoup moins vaste⁵¹. Les vérificateurs provinciaux n'ont jamais demandé le droit d'étudier les dossiers présentés aux ministres. En effet, ils axent leurs efforts sur l'examen de la mise en oeuvre des décisions du Cabinet et non sur le processus même de la prise de décisions. Leur vérification se limite à l'administration.

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

Cette organisation se situe à mi-chemin entre la Commission de la fonction publique et le Bureau du Vérificateur général. Le Commissariat a été créé en 1970 pour mettre en oeuvre la *Loi sur les langues officielles* (1968–1969), qui a reçu la sanction royale au milieu de l'année 1970. Le Commissariat relève du premier ministre et, au niveau du personnel et de la gestion, il est considéré comme un ministère. Son rapport est remis directement à l'orateur du Sénat et à l'orateur de la Chambre des communes. Depuis 1980, le comité mixte permanent de la politique et des programmes de langues officielles passe ses activités en revue. Quant à ses prévisions budgétaires, elles sont étudiées par le comité permanent des prévisions budgétaires en général. Le commissaire est nommé à titre inamovible pour une période renouvelable de sept ans.

Cette loi fondamentale dispose que l'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour toutes les activités du Parlement et du gouvernement canadiens. Le Commissariat a les responsabilités suivantes en vertu de cette loi : 1) protéger les droits linguistiques des personnes; 2) veiller à ce que tous les organismes fédéraux appliquent la loi correctement; 3) intervenir publiquement sur les questions relatives à la réforme linguistique, de façon à accroître la confiance et l'appui du public à l'égard de l'esprit et des dispositions de la loi⁵².

Le forum que le Parlement offre au Commissariat aux langues officielles semble convenir aux besoins de celui-ci. Les commissaires se sont faits les avocats de la loi constitutive du Commissariat et ont déployé beaucoup d'énergie pour obtenir l'attention du Parlement et du public. Dans le rapport annuel de 1981, le commissaire déclarait qu'une vérification régulière et attentive du Parlement était, bien plus que des mesures préventives ou curatives, *la démonstration* de l'intérêt que porte une assemblée législative à la façon dont les grands principes sont mis en pratique⁵³.

Trois ans plus tard, le commissaire appréciait encore le forum parlementaire :

[. . .] il est impossible d'exagérer le rôle qu'un comité parlementaire peut jouer et, en fait, a déjà joué, dans le domaine de la langue. Ses recherches, ses questions aux ministres et aux fonctionnaires, ses rapports, le simple fait qu'un comité des deux chambres a la responsabilité précise, maintenant sur une base permanente, de s'intéresser aux questions relatives à la politique linguistique, aux programmes linguistiques et, de façon générale, à la mise en oeuvre par le gouvernement de ces importantes activités nationales sont à mon avis des activités essentielles qu'aucun autre organisme intérieur ou extérieur à l'État pourrait accomplir aussi bien⁵⁴. [Traduction]

Même si le Commissariat a défendu ses droits, ses pouvoirs et l'importance de sa tâche au point que le président du comité conjoint s'est senti obligé de préciser qu'il n'était pas à la merci du Commissariat⁵⁵, les commissaires ont appliqué la loi assez subtilement, en s'imposant peut-être certaines restrictions. Le rapport annuel de 1981 disait que le gouvernement fédéral, à l'instar du bon jardinier, devait respecter les lois de la nature tout en sachant où intervenir pour aider celle-ci à faire son travail⁵⁶. Cela ne signifie pas, cependant, que le Commissariat a toujours agi de façon à éviter de froisser le gouvernement. On serait plutôt porté à dire que le Parlement a beaucoup mieux réussi à faire de la Commission un instrument de sa propre volonté. Il en est peut-être ainsi parce que les travaux du Commissariat sont moins obscurs que la vérification globale et, aussi, plus intéressants pour les membres du comité parlementaire. Ou peut-être même parce que le mandat plus limité du Commissariat aux langues officielles est plus facile à étudier à l'intérieur de l'horaire chargé du Parlement.

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Tant la Commission canadienne des droits de la personne que les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Canada sont comptables au Parlement par l'intermédiaire du ministère de la Justice. Par conséquent, ils n'ont pas le même degré d'indépendance que le Commissariat aux langues officielles ou le Bureau du Vérificateur général. La Commission est chargée de faire respecter la *Loi sur les droits de la personne*, sanctionnée en 1977. Elle fait enquête sur les plaintes de discrimination dans les secteurs relevant de l'État fédéral, y compris la fonction publique, elle travaille à l'obtention d'arrangements dans des cas précis et combat les pratiques discriminatoires au moyen de programmes de recherche et d'éducation du public. Elle est dirigée par trois commissaires à temps plein et cinq commissaires à temps partiel qui sont nommés par le gouverneur en conseil pour des mandats renouvelables de sept ans, à titre amovible.

Les prévisions budgétaires de la Commission sont présentées au comité permanent de la justice et des questions juridiques, qui s'est

intéressé aux liens entre l'organisme, lui-même et le gouvernement et à la marge de manoeuvre dont jouit la Commission. En réponse à une question, le commissaire Fairweather a résumé sa position de la façon suivante :

[. . .] On nous demande constamment d'intervenir d'une façon ou de l'autre et nous essayons de le faire d'une manière sélective, non partisane. Mais je rappelle souvent aux gens qui nous demandent d'entrer en action que nous ne sommes pas un gouvernement parallèle. Cette affirmation vous rassurera sans doute mais vous seriez surpris de savoir combien de fois je dois la répéter [. . .]⁵⁷ [Traduction]

Plus tôt, M. Fairweather avait exprimé la détermination de la Commission à accomplir son mandat malgré les interventions des fonctionnaires que l'existence de la commission dérange. Parlant peut-être au nom de tous les fonctionnaires chargés de surveiller les activités de l'État, il a déclaré que le Parlement avait donné à la Commission le rôle de « déranger⁵⁸ ».

COMMISSARIATS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA

Ce sont les plus récents « chiens de garde » du Parlement. Les deux commissaires sont nommés à titre inamovible, ils peuvent être démis de leurs fonctions uniquement par le Parlement et tous les deux font rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Justice (c'est le comité permanent de la justice et des questions juridiques qui reçoit les prévisions budgétaires). Le Commissaire à l'information doit veiller à ce que les organismes fédéraux respectent les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* (1982–1983) relativement à la divulgation de documents qui ne sont pas réputés confidentiels. Il enquête sur les plaintes, fait des recommandations et représente les plaignants dans les requêtes devant la Cour fédérale. Le Commissaire à la protection de la vie privée, dont les activités relevaient auparavant de la *Loi sur les droits de la personne* (entre 1977 et 1983), est chargé de faire des enquêtes, des rapports et des recommandations suite à des plaintes déposées par des personnes au sujet du non respect de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de passer en revue les documents que le gouvernement détient et de représenter des personnes devant la Cour fédérale.

Sommaire

Les activités de ces organisations représentent tout l'éventail des conduites possibles sous la direction souple du Parlement. Ainsi, c'est la probité et la modération qui dominent à la Commission de la fonction publique alors que le Bureau du Vérificateur général, par le caractère

aventureux de ses entreprises, fait sonner le tocsin constitutionnel. Le fonctionnement des autres organismes se situe entre ces deux extrêmes.

En créant des organismes de contrôle relevant du Parlement, le système politique canadien a opté pour la première fois en faveur de structures dont l'obligation de rendre compte, tant au niveau des politiques que de la gestion, est en quelque sorte indépendante du pouvoir d'un élu ou même du Parlement, dans la mesure où celui-ci est constitué de députés nommés par le peuple. C'est-à-dire que les ministères sont dirigés par des ministres : ils font rapport aux ministres et reçoivent les directives des ministres pour ce qui est des politiques et des ministres aussi, par l'intermédiaire des sous-ministres, pour ce qui a trait à la gestion. La plupart des sociétés de la Couronne et des organismes de l'État obéissent aux directives des ministres au niveau des politiques, même s'ils peuvent prendre leurs distances du Cabinet dans la gestion : c'est un dirigeant qui gère l'organisme, parfois avec l'aide d'un conseil d'administration. Cependant, avec les organismes de contrôle relevant du Parlement, on peut presque dire que le Cabinet se lave les mains de la responsabilité individuelle et collective à l'égard de l'élaboration des politiques : il ne fait que donner une loi à l'organisme et la relier au Parlement . . . laissant à d'autres le soin de s'occuper des détails. Malgré cela, le Parlement possède peu de mécanismes permanents au moyen desquels il surveille ses propres organismes et les questions que ceux-ci soulèvent. Certains d'entre eux, considérés comme des prolongements du Parlement, peuvent être laissés à la dérive, au gré du hasard et des dirigeants de chaque organisme.

On peut très bien se demander comment une telle autonomie est possible dans le cadre de notre système de gouvernement responsable.

La situation soulève au moins trois importantes questions :

- 1) Comment le « Parlement » ou la « Chambre de communes » se définissent-ils par rapport au « gouvernement » et à la doctrine de la responsabilité ministérielle?
- 2) Jusqu'à quel point le « Parlement » ou la « Chambre des communes » sont-ils en mesure de s'attaquer aux problèmes soulevés par ces organismes?
- 3) Jusqu'à quel point le « Parlement » ou la « Chambre des communes » sont-ils capables de superviser et de diriger les activités de ces organismes?

En réponse à la première question, nous avons l'impression que dans l'esprit du gouvernement, ou du moins dans celui des juristes qui ont élaboré la loi, le « Parlement » est effectivement le gouvernement parce qu'il possède la majorité des sièges à la Chambre des communes. C'est pourquoi, en théorie, l'autorité et la responsabilité sont maintenues mais, comme nous l'avons dit plus tôt, quant à la deuxième question, il

est clair que la Chambre des communes est encore en mesure de se faire le défenseur des préoccupations globales de ces organismes, même si elle n'est peut-être pas capable d'effectuer le travail elle-même. Pour l'essentiel, les activités menées par ces organismes correspondent au rôle traditionnel du Parlement, soit l'imposition à l'exécutif d'une obligation rétroactive de rendre compte qui donne lieu à une opération dont l'appellation plaisante pourrait être « comptabilité des désastres ». Les organismes de contrôle deviennent ainsi un outil de recherche systématique au service du Parlement qui soumet à son attention un plus grand nombre de griefs. Les élus peuvent alors, probablement au cours de la période des questions, concentrer leurs efforts sur les abus qu'ils jugent plus graves ou sur ceux qui peuvent être plus rentables politiquement. Le système renforce donc le gouvernement ouvert de type parlementaire en donnant une série de secrétariats à la Chambre des communes.

Cependant, en réponse à la troisième question, nous croyons que le Parlement n'est pas en mesure de diriger et de superviser ces organismes et, conséquemment, de rendre compte d'un grand nombre des politiques qu'ils mettent en oeuvre. En tant que gestionnaire, le gouvernement est représenté par le Cabinet mais le Parlement, qui ne peut être assimilé au gestionnaire (le gouvernement), ne possède aucun moyen direct de diriger une administration publique. Les députés ne disposent pas de l'organisation requise pour superviser des structures permanentes et ne peuvent non plus accomplir les tâches effectuées par les organismes de contrôle. À notre avis, il est évident que deux questions bien distinctes sont confondues. En effet, c'est une chose d'établir des structures chargées de déceler les erreurs de gestion et les abus qui pourraient échapper aux députés. Mais c'est une toute autre chose de prétendre que ces organismes peuvent se charger directement de l'intérêt commun de l'ensemble des députés d'arrière banc. Et la situation est encore pire lorsque ces organismes sont autorisés à définir eux-mêmes cet intérêt commun et supérieur. Ce n'est pas sérieux de prétendre que les activités des organismes de contrôle ont automatiquement un caractère démocratique simplement parce qu'ils nourrissent un vague sentiment de loyauté à l'égard du Parlement considéré comme une structure située à la fois au-dessus du gouvernement et de l'opposition. Ce sont de bonnes intentions aussi vagues que celle-ci qui ont justifié le rôle accru des nouveaux organismes centraux de contrôle dans l'élaboration des politiques, au nom de la responsabilité collective du Cabinet. La responsabilité ministérielle peut avoir un caractère essentiellement symbolique mais la responsabilité éparpillée de façon informelle ne possède même pas cette qualité.

Cette inquiétude au sujet de l'autonomie de certains organismes de contrôle ne s'applique pas de la même façon à l'ensemble des organisations qu'englobe l'administration publique tertiaire. En effet, les con-

seils consultatifs et même certains organismes du Parlement se contentent généralement de publier et de convaincre. Ils pourraient quand même faire rapport au Parlement, pourvu qu'un forum soit chargé d'examiner leurs travaux. Mais au moins certains organismes du Parlement se couvrent de la légitimité de celui-ci pour échapper à son autorité. Le Parlement doit donc superviser ses organismes avec une attention toute particulière parce que la théorie politique qui sous-tend leurs activités quotidiennes est très contestable et que les questions abordées par ces organismes sont souvent très importantes.



Contrôles internes et rôles dans les organisations

Dans ce chapitre, nous allons explorer le labyrinthe de l'administration publique. Pour ce faire, nous irons au-delà des normes constitutionnelles générales étudiées au chapitre 1. Dans quelle mesure notre cadre d'analyse wébérien fait-il un portrait exact de l'administration publique? Est-ce que ses mécanismes internes de surveillance en limitent le rôle à celui d'un serviteur dévoué des dirigeants politiques? Nous devons donc examiner de près ces mécanismes de surveillance et d'intervention pour montrer leur fonctionnement. En effet, il est beaucoup trop facile de dire que l'administration publique échappe à tout contrôle sans comprendre le fonctionnement réel du système.

Derrière chaque niveau de contrôle, il y a une autorité. Par exemple, quelqu'un doit décider quelle est la division des pouvoirs entre le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Dans la plupart des lois portant sur les ministères, cette autorité est donnée au gouverneur en conseil qui peut choisir de confier des responsabilités supplémentaires au ministre. C'est le Cabinet et le premier ministre, usant de ses prérogatives, qui définissent les liens entre les organisations.

Puisque le gouverneur en conseil peut définir des tâches nouvelles et les répartir, le gouvernement élu n'a pas besoin, en règle générale, de recourir à la voie législative pour effectuer des restructurations ou prendre d'autres mesures. En vertu de la *Loi sur les remaniements et les transferts dans la Fonction publique*, une loi générale et très souple¹, des décrets peuvent permettre des réorganisations d'une ampleur considérable. Comme nous l'avons dit au chapitre 1, c'est en vertu de cette loi que le cabinet du premier ministre John Turner, en juin 1984, a aboli les ministères d'État au développement social et au développement économique et régional. De plus, une bonne partie des changements massifs

qui, à la fin des années 1960, ont fait suite aux recommandations de la Commission Glassco, ont aussi été autorisés par décret. Certes, le gouverneur en conseil possède aussi bien d'autres pouvoirs relatifs aux nominations qu'il peut effectuer dans de nombreuses parties du secteur public. Au moyen de ces pouvoirs, dont nous discuterons ci-après, le Cabinet peut exempter tout poste ou toute partie de la fonction publique des exigences de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, il peut nommer les dirigeants de commissions et d'organismes et le personnel diplomatique et judiciaire; la nomination des sous-ministres est réservée au premier ministre.

Cela ne signifie pas que l'exécutif a le pouvoir de faire ce qu'il veut. Ses actes doivent être légaux. Il doit respecter le cadre constitutionnel général, ne serait-ce que pour répondre au contrôle élargi de l'opposition de la Presse. Plus important encore, lorsque l'exécutif a besoin de fonds, il doit en faire la demande au Parlement. Il doit toujours revenir devant le Parlement pour obtenir des fonds en vertu de programmes et de crédits bien précis. Compte tenu de ces restrictions, l'exécutif peut faire des réorganisations afin d'améliorer la composition du Cabinet ou d'en combler les manques, créer une organisation pour mettre en oeuvre de nouvelles politiques et déléguer plus ou moins de pouvoir aux fonctionnaires, individuellement ou à l'intérieur des organisations.

Règle générale, ce processus vaut aussi pour les administrations publiques provinciales. Celles-ci présentent des versions assez différentes de la structure de base des institutions parlementaires inspirées du modèle de Westminster.

Comme c'était le cas au chapitre 1, l'administration publique fédérale constitue notre principal modèle. Même si, à l'occasion, nous fournissons des données descriptives sur les provinces, nous ne pouvons donner des renseignements encyclopédiques sur l'ensemble des organisations de nos onze gouvernements autonomes et des liens réciproques qui les unissent. Dans ce chapitre, nous traiterons des contrôles internes de base de chacune des trois parties de l'administration publique. Nous verrons dans quelle mesure ils peuvent être soumis à l'autorité de la direction démocratique centrale qu'incarne le Cabinet. La deuxième grande partie du chapitre porte sur les contrôles auxiliaires situés en marge des principaux rôles définis par la loi et des hiérarchies formelles des organisations. Parmi ces contrôles auxiliaires, nous comptons les lois, les règlements et les habitudes qui orientent le comportement des personnes.

Contrôles internes et administration publique primaire

Il est essentiel que le personnel des ministères et des organismes ministériels soit régi par des règles transparentes, c'est-à-dire ouvertes, vérifiables, et défendables. Le système du mérite englobe toutes ces caractéristiques.

téristiques. Au début, l'introduction du système du mérite visait largement la levée des obstacles qui empêchaient l'embauche selon les qualifications véritables, comme l'affiliation politique, la race, la classe sociale, la religion, la parenté et les relations sociales (la discrimination fondée sur le sexe est un autre obstacle qui a été levé récemment). Le système porte sur des éléments peu nombreux mais fondamentaux : les nominations, la classification des postes, la définition de normes minimales pour les examens et la délimitation des catégories et, enfin, les promotions². Le contenu de chacun de ces éléments varie en fonction de l'évolution des occupations et de la culture politique.

La personne qui veut obtenir un poste dans la fonction publique classique autorise l'employeur à effectuer sur sa vie et ses qualifications une enquête fouillée et serrée même si, dans les faits, un examen aussi poussé n'a pas toujours lieu. Le système du mérite doit fonctionner de façon à ce que chaque nomination favorise le postulant le plus qualifié. Nous donnons ci-après un aperçu des règles qui régissent les conditions d'embauche et d'emploi des employés de l'administration publique primaire. Les exceptions au principe du mérite sont abordées dans une section sur les nominations par décret.

Le cadre légal actuel concernant le personnel de l'administration fédérale est fourni par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*³, la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (1966–1967) et la *Loi sur l'administration financière*, modifiée en profondeur à l'époque pour ce qui a trait à la gestion du personnel, la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur les droits de la personne*. Parmi toutes ces dispositions, les modifications à la *Loi sur l'administration financière* ne sont pas les moins importantes. Nous en parlons en premier lieu parce qu'elles ont permis de lever certaines ambiguïtés sur le statut de l'ancienne Commission du service civil en lui enlevant une partie des tâches et des pouvoirs qui en faisaient en partie un gestionnaire, c'est-à-dire les responsabilités qu'elle partageait avec le Conseil du Trésor.

Dispositions de la Loi sur l'administration financière

Ce n'est qu'en 1966 que le Conseil du Trésor est devenu un ministère distinct; avant cette date, il relevait du ministère des Finances. Le nouveau ministère était chargé de la gestion des dépenses, de la gestion du personnel et de l'élaboration de pratiques visant à améliorer la gestion dans l'ensemble de l'administration publique. La *Loi sur l'administration financière* de 1966–1967 a précisé les responsabilités du Conseil du Trésor à l'égard de la gestion du personnel. En vertu de cette loi, le Conseil peut agir au nom du Conseil privé pour toutes les questions relatives à l'organisation de la fonction publique de même qu'à la gestion et au contrôle des fonctions de personnel. Plus précisément, le Conseil du Trésor est doté des pouvoirs suivants :

- définir les besoins en main-d'oeuvre de la fonction publique;
- définir les exigences relatives à la formation et au perfectionnement;
- établir une classification des postes des employés;
- réglementer les traitements, la durée du travail et les congés;
- mettre au point des processus d'ajustement de la main-d'oeuvre;
- prévoir des récompenses spéciales pour les performances supérieures à la moyenne;
- établir des normes générales relatives à la discipline;
- définir des normes sur les lieux de travail, la santé et la sécurité des employés;
- établir des normes et des contrôles relatifs aux frais de déplacement;
- prévoir des conditions d'emploi permettant une gestion efficace du personnel dans la fonction publique⁴.

Le Conseil du Trésor délègue à la Commission de la fonction publique, ou partage avec celle, certaines des fonctions qui ne sont pas essentielles à son rôle d'employeur et de représentant unique du gouvernement lors des négociations collectives. Les responsabilités partagées sont les suivantes :

- planification des ressources humaines;
- programmes pour les groupes spéciaux : les femmes, les autochtones, les handicapés et les francophones;
- gestion de la catégorie de la gestion;
- administration du système d'établissement des priorités dans les cas de réorganisations ou de réductions d'effectif.

Voici certaines des responsabilités déléguées à la Commission de la fonction publique par le Conseil du Trésor :

- formation et perfectionnement du personnel, encadrement des stagiaires;
- formation linguistique et tests pour l'obtention de la prime au bilinguisme;
- programmes spéciaux de perfectionnement, y compris cours et affectations de perfectionnement, programmes qui visent à repérer et à former des cadres de direction et de gestion;
- échanges avec le gouvernement, les universités, le secteur privé et d'autres niveaux de gouvernement de même qu'échanges internationaux;
- vérification des activités reliées à la classification, à la formation, à la rémunération et aux avantages sociaux, à la santé et à la sécurité, aux relations de travail et aux langues officielles et aux contrats de service personnels.

De la même façon, un grand nombre des pouvoirs du Conseil du Trésor peuvent être délégués au sous-ministre d'un ministère ou au directeur de toute composante de l'administration publique.

L'importance du plan global de classification des employés en catégories d'emploi passe facilement inaperçue. Au moyen de cette prérogative, le Conseil du Trésor façonne en grande partie l'allure de la fonction publique telle que nous la connaissons. Notre système est moins élitiste que celui de la fonction publique britannique, à l'intérieur de laquelle des divisions perpendiculaires entre dirigeants et autres groupes fonctionnels obligent l'employé à faire carrière dans la « caste » où il est entré⁵. Les catégories d'emplois actuelles de la fonction publique canadienne se composent de « familles d'emplois », dont chacune se divise en groupes puis en occupations plus précises. En résumé, les catégories fondamentales sont les suivantes : 1) gestion, 2) scientifiques et spécialistes, 3) administration et service extérieur, 4) techniciens, 5) soutien administratif et 6) exploitation. (Voir le chapitre 3 pour le nombre d'employés compris dans ces groupes et ces occupations.) À l'exception du service extérieur, la carrière de chacun peut librement aller d'une catégorie à l'autre et monter la hiérarchie de n'importe lequel des groupes à mesure que la personne augmente ses qualifications et améliore sa compétence. À cet égard, la fonction publique canadienne est une structure ouverte.

Dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

La *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* a donné à la Commission de la fonction publique les responsabilités de la Commission du service civil avant la création du Conseil du Trésor comme ministère indépendant. En effet, à partir de 1967, celui-ci a hérité de la classification des emplois, de la détermination des taux de rémunération et de la fixation des conditions d'emploi. La loi confirme l'indépendance de la Commission comme agent du Parlement et lui donne un certain nombre de pouvoirs spécifiques. Voici les responsabilités exclusives de la Commission de la fonction publique :

- combler les postes en fonction du mérite (que la Commission doit définir);
- définir les conditions relatives aux concours, élaborer et administrer les examens;
- entendre des appels en rapport avec des nominations;
- établir des listes de priorité pour les employés mis à pied par suite d'un manque de travail ou d'une réorganisation ou qui ont été remplacés pendant un congé;
- sur recommandation d'un sous-ministre, congédier les employés pour incapacité ou incompétence;
- appliquer les dispositions de la *Loi sur les activités politiques des fonctionnaires*.

La loi énumère aussi un certain nombre de secteurs où la dotation peut s'effectuer sans le concours de la CFP : nominations du personnel diplo-

matique, embauche des employés des ministres et toute nomination faite avec l'approbation du gouverneur en conseil. Ces nominations sont habituellement coordonnées par le Bureau du conseil privé. La CFP peut aussi déléguer ses fonctions, à l'exception de celles qui ont trait aux appels, au sous-ministre d'un ministère.

En même temps que les pouvoirs de la Commission étaient consolidés à ce niveau, son autorité englobait aussi un plus grand nombre d'employés de la fonction publique; c'est-à-dire que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* visait une plus grande proportion des fonctionnaires que l'ancienne Loi du service civil. Bird, Bucovetsky et Foot discutent de cette modification :

En 1975 [. . .] 87 pour cent des employés civils du gouvernement fédéral étaient des « fonctionnaires » avec tout ce que cela signifie au niveau de la sécurité d'emploi, des pensions, etc. La proportion n'était que de 58 pour cent en 1961. Le secteur public provincial, qui compte un bien plus grand nombre d'employés, a aussi connu une augmentation du pourcentage de fonctionnaires au cours des dernières années. Puisque ces chiffres ont tendance à recevoir la plus grande attention des médias, le phénomène peut avoir renforcé l'opinion apparemment généralisée selon laquelle l'emploi dans le secteur public a augmenté dans l'absolu⁶. [Traduction]

Par contre, en appliquant les dispositions de la Loi à un plus grand nombre d'employés, on fait respecter de façon plus uniforme le principe du mérite tout en faisant diminuer les interventions politiques dans la dotation et on soumet l'employé à un code de conduite assez rigide.

La loi donne aussi à la Commission le pouvoir de prendre les règlements qu'elle juge nécessaires à la mise en oeuvre de l'esprit de la loi. Jusqu'à la création de la Cour fédérale, en 1970, elle interprétait aussi sa propre loi et ses propres règlements. Depuis cette date, il est possible d'appeler des décisions de la Commission de la fonction publique devant la Cour fédérale, à moins que la loi n'autorise la Commission à agir à sa discrétion dans le domaine visé. Plus précisément, cela signifie que les décisions des tribunaux d'appel de la Commission peuvent être contestées et invalidées.

Dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique

La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* régit les associations d'employés et institue la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Selon J.E. Hodgetts, elle contient deux éléments importants relatifs à la structure légale de la fonction publique⁷. Le premier c'est que la loi définit clairement l'employeur, Sa Majesté du chef du Canada, représentée par le Conseil du Trésor. Son autorité s'applique à une longue liste de ministères et d'organismes énumérés à la Partie I de l'Annexe A de la loi. La partie II énumère les

organismes qui exercent eux-mêmes ces pouvoirs de la Couronne à titre d'employeur. Le deuxième élément important est en fait une omission :

[. . .] Malgré tous les efforts qui ont été déployés, la Commission du service civil n'est pas pour autant dégagée de l'ambiguïté qui fait d'elle un outil de la gestion de l'État ou un représentant de l'employeur. Plutôt que d'interposer la Commission du service civil entre employeur et employés, ce que son caractère quasi judiciaire et sa neutralité politique auraient permis, on a établi une nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique et un conseil d'arbitrage indépendant⁸. [Traduction]

La loi permet aussi à des organismes d'obtenir un statut d'employeur distinct. Dans les organisations qui possèdent ce statut, le directeur assume toute les responsabilités du Conseil du Trésor à l'égard du personnel et des activités administratives. Un employeur distinct a le pouvoir exclusif de définir les niveaux de classification et de choisir, nommer et encadrer ses employés indépendamment du Conseil du Trésor et de la CFP.

Autres lois relatives à l'ensemble de la fonction publique

Deux autres lois complètent l'appareil légal qui fonde la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. D'abord, il y a la *Loi sur les langues officielles* de 1968 qui donne à l'anglais et au français le statut de langues officielles du Canada et qui définit les critères pour garantir leur usage à l'intérieur des activités du gouvernement fédéral (notons qu'une loi semblable est en vigueur au Nouveau-Brunswick depuis 1969). Trois organisations sont engagées dans l'administration de cette loi. D'abord, le Commissariat aux langues officielles est chargé de surveiller le respect de l'esprit et du contenu de la loi dans tout le Canada. Ensuite, le secrétariat du Conseil du Trésor élabore des politiques et des principes directeurs relatifs à la formation linguistique et contrôle les activités qui s'y rapportent. Enfin, le Conseil du Trésor a délégué à la Commission de la fonction publique la responsabilité d'organiser et de mener les activités de formation et d'évaluation linguistiques.

La seconde loi est la loi de 1976 sur les droits de la personne. Son champ d'application est beaucoup plus vaste que la fonction publique traditionnelle; en effet, elle englobe toutes les organisations relevant du gouvernement fédéral de même que des institutions comme les banques et les organismes engagés dans les transports et les communications entre les provinces. La Commission canadienne des droits de la personne est l'organisation chargée de l'application de cette loi. Elle veille à ce qu'un salaire égal soit versé pour un travail égal et cherche à éviter les pratiques discriminatoires dans l'emploi. Il y a eu discrimination si on peut prouver qu'une décision a été prise en fonction de la race, de l'origine nationale ou ethnique, de la couleur, de la religion, de l'âge, du

sexe, de l'état civil, d'un handicap physique ou à cause d'une condamnation pour laquelle le pardon a été obtenu.

Pouvoirs et responsabilités des ministères

Nous avons présenté dans l'introduction un aperçu de la structure de l'État canadien. Seule l'existence de ses principales composantes est fondée sur des lois. Et même dans les lois qui portent sur les ministères et des organismes en particulier, c'est le ministre qui est investi de la plus grande partie des pouvoirs et des responsabilités, non les organisations elles-mêmes.

Même si la *Loi sur l'administration financière* rend le ministre responsable de la probité financière de son ministère⁹, c'est le sous-ministre qui accepte la responsabilité de la nomination du personnel et de la classification des emplois qui a été délégué par la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor. Puisque la structure d'une organisation résulte largement de ces classifications et des années-personnes existantes (une année-personne étant l'emploi d'une personne pour une année complète ou l'équivalent), cela signifie que, sous réserve de l'approbation finale du Conseil du Trésor, le sous-ministre peut organiser un ministère de façon qu'il juge appropriée. La CFP délègue les pouvoirs de dotation pour la grande majorité des postes jusqu'aux premiers échelons de la gestion. La nomination de la personne est valable pour un poste en particulier à l'exception, depuis 1981, de la catégorie de la gestion. La nomination de fonctionnaires au niveau de la catégorie de la gestion et au-dessus vaut pour le niveau plutôt que pour un poste en particulier. Donc, même si la CFP fait les nominations du groupe de la direction au niveau approprié, les sous-ministres peuvent, depuis 1981, déplacer les fonctionnaires d'un poste à l'autre sans appel, pourvu que la personne visée demeure au même niveau.

Cependant, quels que soient les pouvoirs qui lui ont été délégués, chaque ministère doit satisfaire à ses besoins dans le cadre des catégories professionnelles prescrites et des groupes qui les composent. Il doit aussi respecter le nombre d'années-personnes qui lui est assigné de même que le nombre prévu de gestionnaires. Deux soupapes fort utiles permettent de maîtriser les surplus de travail et d'effectuer les travaux d'un caractère particulier : les nominations temporaires et les contrats de service personnels. Lorsque le gouvernement hésite énormément à embaucher des employés réguliers, on se rend compte du surplus de travail ainsi dégagé par l'usage proportionnellement plus important de ces deux formes d'emploi.

Gestion centrale : chevauchements et écarts

Malgré les clarifications apportées au tryptique législatif de 1966–1967, toute ambiguïté n'est malheureusement pas dissipée. Depuis lors,

comme nous l'avons souligné, deux nouveaux mécanismes de surveillance ont été établis. Il s'agit de la *Loi* [de 1969] *sur les langues officielles* et de la *Loi* [de 1976] *sur les droits de la personne*. Malgré une tentative pour éviter le dédoublement des fonctions (p. ex., la CFP voit à la formation linguistique et à l'évaluation de la compétence linguistique dans le cadre de la *Loi sur les langues officielles*), la CFP se plaint dans son rapport de 1983 que plusieurs parties peuvent être appelées à s'attaquer aux mêmes problèmes, selon l'interprétation donnée à telle ou à telle situation¹⁰. La Commission dit aussi douter de la nécessité de son rôle d'ombudsman. Dans le même rapport, elle demande un nouveau cadre législatif. Au printemps 1985, dans le but de clarifier une partie des ambiguïtés relatives au partage des compétences, la CFP a délégué ses pouvoirs relatifs à l'étude des plaintes de discrimination à la Commission canadienne des droits de la personne.

Cependant, des préoccupations encore plus fondamentales émanent du gouvernement et du Parlement à ce sujet. Le rapport de la Commission Lambert¹¹, probablement l'étude la plus complète effectuée récemment sur le sujet, a proposé que la CFP soit dégagée de sa responsabilité opérationnelle (dotation). Cette responsabilité serait confiée à un Conseil du Trésor renforcé, qui aurait alors la responsabilité complète de la gestion des ressources humaines comme des autres ressources (ce modèle existe déjà au Québec et, au moment où ce rapport a été écrit, le gouvernement du Nouveau-Brunswick étudiait aussi la possibilité de sa mise en oeuvre). Cette réforme serait justifiée par la contradiction apparente entre les activités de dotation de la CFP et son obligation d'appliquer le système du mérite : il semble que la Commission soit à la fois juge et partie de ses activités. Une autre série de propositions ferait d'une CFP agrandie le coeur d'un ministère de la fonction publique possédant son propre ministre et, partant, une relation différente avec la Chambre des communes. La CFP ne serait plus alors un vague serviteur du Parlement mais elle répondrait en Chambre de ses activités par l'intermédiaire d'un ministre. De cette façon, croit-on, le rôle de la gestion du personnel à l'intérieur du gouvernement serait mieux reconnu et ces ressources pourraient être déployées de façon plus efficace dans l'ensemble de la fonction publique; de plus, les gens qui travaillent pour l'État auraient un rôle et une place beaucoup plus clairs¹².

On ne peut répondre à ces dernières préoccupations par de simples corrections au régime actuel. Pour de nombreux critiques, la division actuelle des responsabilités favorise une prolifération des contrôles négatifs au détriment d'une politique « positive » du personnel. Pour ne citer qu'un exemple, on ne s'entend pas sur ce qui constitue un cheminement de carrières souhaitables pour les personnes aspirant à occuper les postes supérieurs de la fonction publique fédérale. Il n'existe donc aucun véhicule qui permette d'offrir systématiquement des expériences variées et essentielles aux gestionnaires supérieurs, considérés comme

une ressource en soi. Un système carrément élitiste comme celui de la Grande-Bretagne peut concentrer ses efforts sur le développement des talents d'une façon que le système canadien ne pourrait même pas envisager. Pour ceux qui travaillent, la fonction publique canadienne est un marché libre à l'intérieur duquel les employés entrent en concurrence avec les autres à la recherche de postes stables et intéressants et de promotions par l'intermédiaire d'un vaste ensemble d'organisations et de règles.

Nominations par décret

Les nominations par décret, ou nominations par le gouverneur en conseil, sont effectuées par le Cabinet, ce qui revient souvent à dire par le Premier ministre. Même si elles sont de plusieurs ordres, la presse les décrit toujours comme des nominations politiques parce qu'elles sont faites à l'extérieur des processus compétitifs de nominations et d'appels de la CFP. Ainsi, dans ces nominations, le « mérite » n'est pas vérifié dans le sens où la CFP l'entend; cela ne signifie cependant pas que l'on n'a pas tenu compte des qualifications des candidats. En effet, la plupart des nominations par décret font suite à une évaluation des connaissances et des qualifications des candidats et les fonctionnaires supérieurs du secrétariat du Conseil privé sont habituellement consultés à ce sujet. Une minorité de ces nominations semble favoriser des partisans politiques ou des militants du parti au pouvoir et ne constituent alors qu'une récompense pour services rendus.

Les postes suivants sont comblés par décret : nominations à l'intérieur de la fonction publique; direction des commissions et de conseils consultatifs; personnel au service des ministres; personnel diplomatique; personnel judiciaire. Le Bureau du Conseil privé tient une liste de ces postes dans le domaine fédéral. Ils comprennent environ 110 sous-ministres et quelque 350 autres personnes. On compte aussi environ 1 500 postes à temps partiel, dont certains ne sont pas rémunérés. Il est plus difficile d'obtenir des chiffres pour les provinces, mais, selon des estimations, le réseau de distribution des emplois publics par faveur politique serait assez élaboré en Ontario¹³.

Pour l'instant, c'est la première catégorie de ces nominations qui nous intéresse le plus. Comme nous l'avons dit plus tôt, le gouverneur en conseil a le pouvoir de déclarer que tout poste peut-être comblé par décret. Deux « motifs » valables justifient cette disposition. D'abord, les nominations « politiques » à des postes importants de l'administration publique constituent une forme de contrôle de cette administration. La fonction publique américaine est un système qui essaie de contrôler l'administration publique de l'intérieur : il y a de nombreux fonctionnaires de carrière, mais il y a aussi un grand nombre de fonctionnaires dont la nomination est politique et qui quittent leurs fonctions au

moment de l'arrivée d'un nouveau président; certains conseillers politiques font même l'aller-retour entre l'université ou les affaires et l'administration publique, selon la conjuncture politique. Les nominations par décret sont donc le moyen utilisé au Canada pour améliorer l'obéissance de l'administration publique à l'égard du corps politique; cette forme de contrôle est moins importante qu'aux États-Unis mais peut-être plus qu'en Grande-Bretagne¹⁴. Les sous-ministres occupent probablement les postes les plus importants visés par ces nominations. Les titulaires de ces postes, qui font le lien entre le ministre et son ministère, doivent posséder des connaissances approfondies, une grande probité, mais aussi un très bon sens de la politique partisane.

Le deuxième motif valable qui justifie ces nominations par décret c'est que leur usage judicieux limite, peut-être paradoxalement, la politisation de la fonction publique en restreignant les nominations politiques à des postes bien précis et pour des périodes déterminées. Si, par exemple, le gouvernement croit qu'un poste dans la division des communications d'un ministère devrait être occupé par un allié politique, il désigne légalement ce poste comme un poste à combler par décret et y installe son candidat. Il obtient donc ce qu'il veut directement, sans être tenté d'essayer d'influer dans l'ombre sur le processus de dotation de la CFP. Le processus est visible et il est aussi temporaire. En effet, la personne ainsi nommée ne possède pas les mêmes droits et ne jouit pas de la même protection qu'un fonctionnaire régulier. Elle mène une carrière indépendante et très vulnérable. La distribution des faveurs politiques est de cette façon confinée au milieu politique, ce qui est censé éviter la contamination de la fonction publique.

Le personnel politique d'un ministre se compose d'un adjoint exécutif (conseiller principal depuis octobre 1984) et de quelques autres employés choisis et nommés par le ministre, à l'extérieur du champ d'intervention de la Commission de la fonction publique. On estime que les fonctionnaires réguliers n'auraient pas la sensibilité politique requise pour oeuvrer au bureau du ministre. Cette croyance nous vient des États-Unis. En Grande-Bretagne, le personnel qui est au service des ministres, y compris le personnel du bureau du premier ministre, sont membres de la fonction publique régulière. Ces postes sont comblés et ils constituent une promotion importante pour les fonctionnaires de la catégorie administrative, les « mandarins ». Les fonctionnaires de carrière peuvent alors se familiariser avec les répercussions politiques des divers instruments d'intervention de l'État et, à leur tour, aident le ministre à faire valoir ses intérêts et ses points de vue dans la réalité de l'appareil administratif. En Grande-Bretagne, on estime qu'un personnel politique et indépendant constituerait une contradiction par rapport à un des fondements du système, soit que le rôle des fonctionnaires est d'étendre la capacité de l'exécutif politique. C'est pourquoi les Britanniques croient qu'il est important que le bureau privé des ministres soit relié directement à la fonction publique.

Au Canada, même si les postes des bureaux des ministres sont comblés par nomination politique, ce personnel politique pénètre très peu dans la fonction publique régulière. Ainsi, les règles de la CFP relatives à l'entrée du personnel politique dans la fonction publique sont très strictes : l'adjoint exécutif ne peut poser sa candidature à un poste semblable dans la fonction publique que s'il est jugé suffisamment qualifié par la CFP et s'il a travaillé pour le même ministre pendant trois années consécutives.

L'obtention de postes dans la diplomatie et le système judiciaire et la nomination à des postes dans les conseils d'administration sont les emplois les plus souhaitables que peuvent désirer les fidèles du parti, même si cela varie beaucoup d'un cas à l'autre. De façon générale, ils ont tendance à jouer un rôle moins important au niveau de la qualité de la gestion de la fonction publique fédérale que les postes supérieurs comblés par décret simplement parce qu'ils ne font pas partie de la structure principale de l'État. Cependant, cela ne veut pas dire que ces nominations ne sont pas importantes dans les milieux visés.

Ainsi, le recours excessif à des nominations politiques dans le service diplomatique est menaçant pour le fonctionnaire de carrière qui oeuvre au sein du service extérieur. En effet, cela signifie que des postes importants peuvent être occupés pendant des années par des non professionnels qui ne sont pas suffisamment compétents. Cette façon d'agir annule aussi certains des stimulants propres à la structure du service. L'excellence du service extérieur canadien peut être attribuée à sa capacité de recruter des candidats de haut calibre et de leur donner une bonne formation. Cependant, cette incapacité ne saurait se maintenir longtemps si les nouveaux arrivants constatent qu'il n'y a pas de place pour eux au-delà des niveaux intermédiaires¹⁵.

Le processus des nominations politiques dans le domaine judiciaire est encore plus complexe et il prend deux formes, selon qu'il vient du ministère de la Justice ou du Cabinet. Le ministère de la Justice peut effectuer discrètement et de façon « respectable » la distribution de faveurs politiques en choisissant les avocats qui représenteront la Couronne dans les litiges. Par exemple, en 1984–1985, le ministère de la Justice prévoit confier à des avocats des mandats d'une valeur de 3,9 millions de dollars, ce qui fait peut-être de lui le plus gros « client » de la profession juridique canadienne. Au début de 1985, les cabinets d'avocats apparentés aux Libéraux ont été remplacés par des cabinets dont les membres étaient des militants actifs du parti conservateur¹⁶. Le Cabinet, bien sûr, nomme des juges dans l'ensemble du système judiciaire, à l'intérieur des tribunaux provinciaux comme fédéraux. Cette pratique donne lieu à la nomination d'anciens députés qui n'ont pas pratiqué le droit pendant des décennies. La discrétion absolue du Cabinet dans la nomination des juges ne plaît pas à l'Association du Barreau canadien. Elle adopte cette attitude en partie parce que ce processus de nomina-

tion annule en partie sa propre réglementation de la profession, mais aussi parce que les nominations politiques ne garantissent pas toujours un droit de bonne qualité. C'est la réputation de tout le système judiciaire qui est alors discréditée. De façon générale, on croit de plus en plus que les juges devraient être nommés sur la base du mérite¹⁷. On soutient que l'adoption de la Charte canadienne des droits a donné plus d'importance au système judiciaire au Canada. Il est donc fondamental que nos juges soient des avocats ayant une longue expérience de l'étude et de la pratique du droit.

Contrôles internes et administration publique secondaire

Dans le secteur public, où le gouvernement est à la fois propriétaire, pourvoyeur et organisateur, les ministres ne doivent de comptes directs au Parlement que pour leurs politiques au sens global. Le directeur de chaque entreprise est responsable de la gestion et du contrôle de l'entreprise en fonction de la politique à mettre en oeuvre et il relève du ministre. C'est le dirigeant nommé et non le fonctionnaire qui assume la responsabilité directe de la supervision d'un régime d'emploi qui convient aux besoins de l'organisation. Le dirigeant de l'organisation suit certaines normes, mais elles ont principalement un caractère culturel, juridique et professionnel et ne sont pas tirées de la logique de la démocratie parlementaire. Dans les entreprises publiques, on met plus l'accent sur les résultats que sur les moyens employés et c'est ce qui les différencie des ministères, où la façon de faire peut être aussi importante que le résultat.

Personne ne sera surpris d'apprendre que ces organismes non ministériels n'entretiennent pas des liens très formels avec les organismes centraux de l'État intéressés aux finances et aux ressources humaines. Une bonne partie du personnel des organismes non commerciaux est régie par les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, mais aucune des grandes entreprises commerciales n'est visée par les activités de dotation de la CFP. D'autres organismes non commerciaux sont visés, comme dans la fonction publique, par les dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, mais les postes n'y sont pas comblés en conformité de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Ce sont les organismes commerciaux qui ont la plus grande marge de manoeuvre, tant au niveau des finances et de la dotation que des affaires syndicales. Malgré cela, les organismes commerciaux s'inspirent du patron général établi dans la fonction publique pour ce qui est de la classification et des échelles de salaire des employés n'appartenant pas à la catégorie de la gestion. Nombre d'entre eux ont leur propre système de pension; dans certains cas, le personnel est complètement syndiqué alors que celui d'autres organisations (par exemple, la Banque du Canada) n'est pas complètement organisé à l'intérieur d'associations

d'employés. Il est peut-être plus facile d'effectuer un congédiement dans les organismes commerciaux qui ne sont pas touchés par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Cela veut peut-être dire que les processus de gestion ne sont pas soumis aux mêmes garanties et aux mêmes restrictions que dans la fonction publique classique.

Contrôles internes et administration publique tertiaire

Pour ce qui est des organismes de contrôle relevant du Parlement, on croit que le gouvernement devrait se limiter à leur donner un cadre légal, un budget d'exploitation, des normes sur le personnel et jouer le rôle d'« employeur » (sauf dans le cas du personnel du Bureau du Vérificateur général). Le Vérificateur général est reconnu comme un employeur distinct en vertu des dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Le Bureau du Vérificateur général est le seul organisme de surveillance à jouir d'un tel statut¹⁸. Pour tous les autres, c'est le Conseil du Trésor qui est l'employeur.

Le statut d'employeur distinct est un pavillon de complaisance qui donne au Bureau du Vérificateur général plus de souplesse au niveau de la classification des postes, de l'échelle des salaires et de la négociation de conventions collectives avec les syndicats. Le Bureau est donc gagnant sur les deux tableaux : puisque les postes sont équivalents, le transfert de personnel entre le Bureau et la fonction publique se fait facilement et il est aussi possible d'attirer des dirigeants du secteur public et du secteur privé par des salaires plus élevés. Même si le Bureau est soumis à l'autorité du Commissariat aux langues officielles, il échappe au contrôle de la Commission de la fonction publique. De plus, le Bureau du Vérificateur général gère l'attribution de ses propres contrats de service personnels, ce qui lui donne un grand pouvoir à l'égard des professions dont il utilise les services : les comptables et les consultants en gestion. Il peut effectuer avec ces professions un « patronage respectable », qui ressemble au contrôle que le ministère de la Justice exerce sur la profession juridique. Par suite de son mandat accru, qui comprend la vérification financière des sociétés de la Couronne (à partir de 1984), son pouvoir et sa domination financière sont plus impressionnants que jamais.

Aspects connexes du contrôle : fonctionnement du fonctionnaire

Le citoyen qui essaie d'obtenir un service de l'administration publique a tendance à croire que les gens qui y travaillent peuvent agir à leur gré : ils veulent faire quelque chose pour le citoyen ou, plus souvent, ils ne le veulent pas. Selon Weber, d'autre part, les fonctionnaires agissent en vertu de règles qui se prêtent à une analyse discursive. Idéalement,

donc, ce sont les règles qui sont pour ou contre la demande du citoyen. Dans une administration publique composée de robots, donc de travailleurs dépourvus de toute attitude subjective, les règles de conduite définies dans un énoncé de fonctions suffiraient à en assurer le fonctionnement. Mais lorsque l'administration est composée d'êtres humains, un grand nombre d'autres contrôles entrent en action. Nous pouvons les diviser en deux grandes catégories : les règles formelles, assorties de peines légales et de sanctions reliées aux conditions de travail et les normes informelles des diverses cultures de l'administration publique.

Les personnes qui travaillent pour un gouvernement ont accepté un certain nombre de restrictions formelles importantes à leur conduite. Les principales restrictions ont trait au secret et à la sécurité, à l'activité politique partisane, aux conflits d'intérêts et à la probité. Par contre, les employés qui ne font pas partie de la catégorie de la gestion ont le droit de faire partie d'associations d'employés et de syndicats et d'obtenir réparation s'ils sont lésés dans le cadre d'un processus de nomination ou de promotion. De leur côté, les gestionnaires n'ont pas le droit de faire partie d'associations et leurs droits à des appels sont limités dans certains cas. Tous sont protégés contre les pratiques discriminatoires et le harcèlement. Il existe plusieurs types de sanctions : sur les lieux de travail, où les mesures disciplinaires peuvent prendre la forme d'une réprimande, d'une suspension, d'une diminution de traitement, d'un congédiement ou de la révocation d'une nomination; dans le cadre du système judiciaire, où les sanctions peuvent avoir un caractère civil ou criminel; par les actions d'une association habilitée à faire des négociations collectives, au moyen de sanctions prévues dans une loi et des règlements.

Secret et sécurité

Si une personne est nommée à un poste où elle a accès à des documents confidentiels, elle doit se soumettre volontairement à une vérification de sa cote sécuritaire par la Gendarmerie royale du Canada. Une enquête sera plus ou moins fouillée, selon la cote sécuritaire jugée nécessaire par le gestionnaire du poste. Le rapport de police est soumis au responsable de la sécurité du ministère qui l'examine et lui ajoute les renseignements fournis par le candidat puis le remet au sous-ministre. Le candidat refusé ne saura pas nécessairement si ce refus est motivé par des questions de sécurité et ce, justement pour des motifs de sécurité.

Une fois embauché, le nouvel employé doit jurer (ou affirmer) qu'il évitera de divulguer tout renseignement appris dans le cours de son travail. De plus, il est informé des dispositions de la *Loi sur les secrets officiels*. Même si elle n'est pas aussi draconienne que la loi britannique correspondante, la loi canadienne prévoit néanmoins des peines sévères¹⁹. La question de la sécurité n'est pas pour autant épuisée

lorsque l'employé est à son poste et qu'il manipule des documents confidentiels. En effet, le responsable de la sécurité du ministère peut ordonner en tout temps la tenue d'une enquête sur la foi de soupçons raisonnables. Les employés dont la loyauté ou la fiabilité sont douteuses, que ce soit par leur propre faute ou à cause de leurs parents ou de leurs amis, peuvent être réprimandés, mutés ou congédiés. Lorsque des problèmes subsistent, la situation est étudiée par le responsable de la sécurité du ministère et le sous-ministre, le comité interministériel de la sécurité et, finalement, par le ministre.

La plus récente directive du Cabinet sur la sécurité a être rendue publique remonte à 1963²⁰. Elle a été publiée en 1978. L'employé est peu protégé. La directive prévoit que celui-ci devrait être informé des soupçons qui pèsent contre lui chaque fois que les circonstances le permettent. De plus, on y affirme que le comité de la sécurité devrait garder un dossier des demandes refusées et des motifs de ces refus.

Code de conduite

Chaque ministère ou organisme a son propre code de conduite. Cependant, certains éléments reviennent partout. Les plus importants sont les activités politiques partisans et les conflits d'intérêts.

Activités politiques partisans

Les dispositions principales sur les activités politiques partisans figurent dans la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Celle-ci interdit « . . . de travailler pour ou contre un candidat à une élection de la Chambre des communes, à la Législature d'une province ou au Conseil du territoire du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest, ou de travailler au nom d'un tel candidat, ainsi que de travailler pour ou contre un parti politique ou de travailler au nom d'un tel parti; ou . . . d'être candidat à une élection . . . » La dureté de l'interdiction complète est quelque peu adoucie par la disposition qui permet aux commissaires d'accorder un congé à l'employé qui veut se présenter à une élection. De plus, une sanction prévue par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ne peut être appliquée que sur la base d'une plainte déposée par la partie lésée, c'est-à-dire le candidat à une élection. Cependant, d'autres cas, comme celui du fonctionnaire qui a fait ouvertement campagne contre la conversion au système métrique tout en étant employé du gouvernement fédéral, sont traités dans le cadre des mesures disciplinaires normales.

Les restrictions sur les activités politiques partisans des fonctionnaires ont été critiquées au cours de l'été 1984. Les commissaires, en vue de l'élection fédérale du mois de septembre suivant, ont publié dans une revue interne une interprétation des dispositions pertinentes de la *Loi*

sur l'emploi dans la Fonction publique²¹. Selon le document, toute activité qui n'est pas considérée par la loi comme un droit positif ne devrait être entreprise qu'après un examen prudent, permettant aux fonctionnaires de s'assurer qu'ils pourront exercer leurs fonctions avec l'impartialité politique requise. Les droits des fonctionnaires sont les suivants :

- voter;
- verser des contributions aux partis politiques;
- se faire présenter comme candidat et être candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale moyennant l'approbation préalable de la Commission de la fonction publique, qui a été bien informée de la situation de l'employé par le superviseur de celui-ci;
- assister aux assemblées d'un parti politique. (Ce droit ne permet cependant pas l'expression ouverte des points de vue ou des préférences.)

Plus précisément, les directives demandent aux fonctionnaires de s'abstenir de faire des déclarations politiques partisans, de participer à des campagnes électorales et d'occuper un poste dans un parti.

Le candidat du Nouveau Parti démocratique dans la circonscription fédérale d'Ottawa Centre, Michael Cassidy, a réagi durement à la publication de ces directives. Tout en mettant en doute le fait que les commissaires appliquaient correctement cette loi, Cassidy a affirmé que les directives violaient les droits des fonctionnaires à la liberté de parole et d'association prévues dans la Charte canadienne des droits. Il a pressé le gouvernement de revoir la loi de façon à empêcher seulement les fonctionnaires supérieurs de se livrer à des activités politiques. Il a critiqué à plusieurs reprises le fait que les fonctionnaires travaillant bénévolement pour le parti de leur choix risquent de subir des sanctions alors qu'aucune restriction ne pèse sur ceux qui veulent donner de l'argent. Dans un sens, ces deux dispositions équivalent à un préjugé de classe en ce que les gens plus pauvres ne sont pas capables d'effectuer des choix partisans. Il considère que dans l'ensemble toutes ces restrictions sont mal conçues et arbitraires. Cassidy, qui semble avoir eu de la difficulté à recruter des volontaires pour sa campagne à cause de ces directives, a aussi exprimé le désir d'amener la Commission devant la Cour fédérale sur cette question²².

L'attitude officielle de la Commission continue à refléter l'approche définie dans les directives : la ligne dure contre l'expression des orientations politiques partisans. Cependant, certains signes indiquent que les commissaires seraient en faveur d'un débat public sur la question et d'une révision de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Jennifer McQueen, dans un discours récent, a fait une revue des dispositions relatives aux activités politiques partisans des fonctionnaires dans plusieurs provinces, dans les autres démocraties parlementaires et aux États-Unis. Le sérieux de sa recherche indique que la CFP serait prête à suivre le gouvernement dans une réévaluation de toute cette question²³.

Cependant, la liberté d'expression n'est pas limitée qu'en période électorale. En effet, les codes de conduite interdisent la critique ouverte de politiques gouvernementales de même que l'expression d'opinions au moyen d'une tenue vestimentaire particulière ou autrement. Ainsi, le port de macarons ou de chandails arborant des slogans pourraient entraîner des mesures disciplinaires.

Conflits d'intérêts

Chaque ministère a émis des directives sur le sujet et elles sont distribuées par les agents du personnel. Les principaux domaines visés sont la divulgation des intérêts et l'emploi à l'extérieur de l'administration publique. Pour ce qui a trait à la divulgation, les fonctionnaires doivent informer leur supérieur de toute relation commerciale ou de tout investissement qui peuvent sembler ou être en conflit avec leurs fonctions officielles. Cela comprend les intérêts que possèdent des parents ou des amis intimes. Les fonctionnaires doivent aussi éviter de faire partie d'un jury de sélection lorsqu'ils savent qu'ils pourraient être partiaux à l'égard d'un candidat. Certaines conventions collectives garantissent aux employés le droit de travailler ailleurs en dehors de l'horaire de travail normal. Mais dans ce cas, on n'autoriserait pas un emploi qui pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts ou qui chevaucherait les heures normales de travail.

Les conflits d'intérêts peuvent s'étendre au-delà de la période d'emploi dans l'administration publique. Bien sûr, ce sont les forces de sécurité du gouvernement qui se chargent de la répression des infractions criminelles. Mais que se passe-t-il pour les infractions qui, tout en étant légales, ne sont pas morales? Nous pensons par exemple au cas où un ancien fonctionnaire travaille pour une entreprise qui fait des affaires avec le gouvernement et se sert des renseignements privilégiés, obtenus dans le cadre de ses fonctions officielles, à l'avantage de cette entreprise privée et au détriment des concurrents.

De façon générale, plus le fonctionnaire occupe un rang élevé dans l'administration publique, plus les écarts de ce genre risquent d'être importants. Certains pays prévoient une période intermédiaire au cours de laquelle les hauts fonctionnaires, élus ou nommés, n'ont pas le droit d'occuper un emploi dans des entreprises privées reliées de près à leur ancienne fonction. Ne possédant plus d'informations privilégiées, ces anciens fonctionnaires seront embauchés dans le secteur privé pour leur valeur réelle. Le gouvernement canadien a une attitude moins rigide sur cette question. Ses directives sur le comportement de tous les titulaires de charges publiques (ministres, secrétaires parlementaires, titulaires de poste nommés par décret, personnel politique des ministres ou fonctionnaires ordinaires), datant de septembre 1982 et en voie de révision à l'été 1984, suggèrent le respect de périodes intermédiaires avant que les

titulaires acceptent des postes dans des entreprises commerciales avec lesquelles ils ont eu des rapports importants, se joignent à des conseils d'administration ou font pression en faveur de groupes d'intérêt. Cependant, le respect des directives n'est pas obligatoire; c'est une affaire d'honneur et de jugement. S'ils ont une offre d'emploi, les fonctionnaires doivent en informer leur supérieur.

Nous avons déjà noté que le membre d'un jury de sélection ayant une préférence pour un candidat se trouve en conflit d'intérêts. Sur le plan de la justice naturelle, la meilleure solution consiste alors à refuser de participer aux travaux de ce jury. Cette probité est plus une affaire de moralité que de contrôles formels, sujet que nous aborderons dans les sections suivantes sur le climat des organisations. Cependant, grâce au mécanisme des appels de la Commission de la fonction publique, il est possible, du moins en théorie, d'annuler les décisions de jurys de sélection partiiaux.

Un domaine encore plus flou et plus complexe, c'est l'attribution de contrats par des fonctionnaires qui n'ont pas respecté le processus d'adjudication approprié. Dans ce domaine, les écarts ne sont généralement pas punis simplement parce que, en l'absence des documents appropriés, il n'est pas possible de mettre en doute l'objectivité de la direction dans l'attribution d'un contrat aux soumissionnaires offrant les meilleures garanties aux meilleurs coûts.

Il faut reconnaître que bien des motifs expliquent le caractère incohérent des marchés de l'État. Une des causes évidentes c'est que les délais trop courts et le manque de personnel obligent les gestionnaires à agir rapidement : il faut alors obtenir les services du premier entrepreneur connu, qui pourra fournir un travail de qualité acceptable avant même la fin d'un processus normal d'adjudication. Tant que le corps politique et l'opinion publique exigeront que les services soient maintenus et que le personnel de la fonction publique soit réduit, cette précipitation dans l'attribution des contrats persistera.

Mais, dans bien des cas, les délais trop courts ne sauraient justifier à eux seuls les écarts par rapport au processus normal d'adjudication. Ainsi, le secrétaire du Conseil du Trésor a écrit à tous les sous-ministres en 1983 et en 1984 afin de les informer que près de la moitié des ministères et organismes soumis au Règlement sur les marchés de l'État ne respectaient généralement pas la politique fondamentale de concurrence qui s'applique aux contrats, que les exigences étaient mal définies ou inexistantes et que la documentation de base était mal préparée. Dans la même lettre, le secrétaire regrettait que le Conseil du Trésor ne soit pas en mesure d'autoriser d'autres délégations de pouvoirs aux ministères en matière de marchés publics. Plusieurs mois après, le rapport confidentiel dont la lettre s'inspirait probablement était rendu public. On y estimait que les ministères dépensaient presque trois millions de dollars par année dans un système caractérisé par des abus délibérés et un « patronage bureaucratique²⁴ ».

Dissuasion : vérifications formelles

L'omniprésence de la vérification est peut-être ce qui distingue le plus l'emploi dans le secteur public. En effet, chaque transaction, chaque processus et chaque résultat sont vérifiés, qu'il s'agisse de finances, de marchandises ou de personnel. Des vérifications sont internes au ministère, d'autres sont faites par les organismes centraux et, enfin, le vérificateur externe, soit le Vérificateur général du Canada au niveau fédéral (et le vérificateur nommé par l'assemblée législative dans les provinces), effectue une vérification financière et globale permanente. Même la compétence linguistique, dans les postes où elle est nécessaire, est soumise à des évaluations périodiques.

La plupart des erreurs ou des écarts sont découverts au cours de la vérification interne; ils donnent lieu à des mesures disciplinaires et parfois à des enquêtes de la GRC et à des actions en justice. L'intervention du Conseil du Trésor est parfois demandée, ce qui peut entraîner une modification de la politique à l'égard des marchés de l'État.

Les autres types de vérification portent généralement plus sur l'appropos et l'efficacité de « systèmes » et de groupes d'activités et de processus. Ces vérifications peuvent entraîner des congédiements ou des mutations pour incompétence. Bien sûr, la GRC peut être amenée à enquêter lorsque l'on soupçonne la présence d'une activité criminelle, notamment les fraudes ou l'acceptation de cadeaux ou de faveurs.

Recours

Ces recours peuvent aussi être considérés comme un système de contrôle du comportement des personnes, c'est-à-dire qu'un recours pour l'employé est une contrainte ou un contrôle s'exerçant sur l'employeur et le gestionnaire. Les infractions visées par ces recours se répartissent en deux grandes catégories : les infractions relatives aux droits de la personne et les infractions qui ont trait à l'embauche, aux nominations, aux promotions, aux démissions et aux congédiements.

En ce qui a trait aux droits de la personne, comme nous l'avons dit précédemment, l'article 3 de la *Loi sur les droits de la personne* prévoit que les fonctionnaires ne doivent pas avoir de comportement discriminatoire dans l'exercice de leurs fonctions sur la base de la race, de l'origine nationale ou ethnique, de la couleur, de la religion, de l'âge, du sexe, de l'état civil, de la situation familiale, d'une incapacité ou d'une condamnation pour laquelle le pardon a été accordé. Ils ne peuvent non plus harceler leurs collègues, leurs employés ou leurs supérieurs. De son côté, la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* accorde aux fonctionnaires un droit d'appel dans le cadre d'une vaste série de fonctions de personnel²⁵. Dans les deux cas, les recours s'exercent par l'intermédiaire de la Direction générale des appels et enquêtes de la CFP, à la

demande de la personne lésée. Les appels peuvent être entendus par la Cour fédérale. La Commission des droits de la personne entend parfois des affaires d'un genre nouveau qui permettent de clarifier la loi.

Culture bureaucratique

L'idée selon laquelle chaque organisation a sa propre culture ou son propre « climat » a fait son chemin au moyen des ouvrages récents sur les techniques de gestion japonaises et américaines. Le succès des Japonais est souvent attribué non seulement aux contrôles formels de l'organisation mais aussi au degré d'achèvement d'un climat ou d'une culture qui pousse les employés à agir d'une façon positive, en harmonie avec les exigences de l'organisation. Les écarts sont rares parce que chaque membre de l'organisation possède des « antennes » qui le préviennent de l'arrivée d'un problème et lui permettent de réagir en conséquence longtemps à l'avance.

Les observateurs chevronnés par l'État considèrent que chaque ministère a sa propre culture, sa propre écologie. Chaque organisme reflète à la fois sa clientèle et, espérons-le, certaines normes qui vont dans le sens de l'intérêt public en général. Entrez dans l'édifice du ministère de la Justice et vous vous retrouverez dans un environnement semblable à celui d'un cabinet d'avocats de haut calibre; la réception est toute de cuivre, de bois franc et d'épais tapis rouges. Au ministère de l'Environnement, le visiteur qui emprunte l'ascenseur pourrait rencontrer quelque animal ou volatile en route pour le laboratoire. Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, l'acier émaillé et les panneaux « arborite » reflètent à la fois la culture médicale et la culture du travail social. Le secrétariat du Conseil du Trésor possède un personnel compétent; les lieux sont bondés, aménagés quelque peu à la hâte : des rangées de cages ouvertes abritent de grands jeunes hommes rasés de près, portant des complets trois pièces, comme des boy-scouts en civil.

Diverses cultures bureaucratiques existent aussi dans les organisations de l'administration publique secondaire vouées au service social. Ainsi, la profession médicale possède son propre code de comportement, certains mécanismes disciplinaires et une éthique innée du service. Les enseignants et les membres des professions connexes ont aussi leur propre éthique du service. Nous décrivons ce jeu réciproque entre les codes formels et les cultures bureaucratiques et professionnelles non pour en glorifier l'importance, mais simplement pour montrer que la culture d'un lieu de travail et d'une discipline exercent un contrôle réel au-delà des contrôles prévus par les règles formelles. En fait, c'est un lieu commun de dire que la meilleure forme de contrôle est celle qui agit subjectivement dans la conscience du professionnel.

Culture de la fonction publique classique

Les spécialistes ne s'entendent pas pour dire si, dans la fonction publique fédérale, a vraiment déjà existé une classe de « mandarins », qui présentait toutes les qualités de la culture de la fonction publique de façon cohérente et dont les membres provenaient de la vieille élite sociale des provinces de l'est du pays²⁶. Nous ne voulons pas nous engager dans ce débat, mais plutôt faire ressortir, à partir de nos propres impressions et de celles d'autres personnes (parce qu'il existe peu de recherches empiriques systématiques sur le sujet)²⁷ certaines valeurs essentielles de la fonction publique classique.

La plupart des valeurs fondamentales sont dictées par le rôle du fonctionnaire dans le système. Ce sont des impératifs de « survie ». Les premières de ces valeurs sont celles qui découlent de la responsabilité ministérielle. Pour éviter d'être accusé de partisanerie, de s'opposer à une politique ministérielle qui n'est pas populaire au sein du ministère ou de bousculer la procédure normale et les contraintes légales pour mettre en oeuvre une politique ministérielle populaire, le fonctionnaire qui oeuvre dans la fonction publique classique doit cultiver l'impartialité. Tout ce qu'il fait doit se justifier selon toute une série de points de vue. À long terme, le fonctionnaire qui réussit devient de plus en plus circonspect et il peut même être extrêmement prudent. Le fonctionnaire expérimenté refuse d'être précipité dans l'action mais prend une demande en délibéré. Il veut savoir comment des observateurs hostiles réagiront devant une décision des mois et des années plus tard. Les erreurs sont presque toujours identifiées et punies et les grands succès sont rares et espacés. Ils peuvent même passer presque inaperçus parce qu'ils sont le résultat d'un travail d'équipe. Pour qu'une carrière soit réussie, il faut donc qu'à toutes fins pratiques elle soit exempte de toute erreur importante. Mais il ne s'agit pas là d'une condition suffisante. Le désir d'éviter les erreurs peut dominer bien des situations.

Le fonctionnaire doit aussi être très mesuré dans ses paroles. Un parler franc et ouvert attire l'attention et peut donner lieu à un examen plus détaillé de la conduite d'un fonctionnaire. Les grandes convictions peuvent aussi rendre l'analyse rationnelle impossible et ouvrir la voie aux erreurs. Il est facile de reconnaître ces valeurs dans la conduite du fonctionnaire classique. En résumé, celui-ci est très « civil », c'est-à-dire qu'il est poli, courtois, réservé et qu'il est parfois très capable et désireux d'écouter les autres.

Un autre ensemble de valeurs porte sur la compétence. Ainsi, on fait souvent la distinction entre les spécialistes du processus et les spécialistes du fond. Les spécialistes du fond sont ceux qui pensaient savoir quelque chose avant d'entrer dans la fonction publique. Quant aux spécialistes du processus, ils reconnaissent avoir appris toutes les connaissances qu'ils utilisent dans le cadre de leurs emplois à la fonction

publique : ce sont des spécialistes des principales structures et des subtilités techniques du système. Cependant, cela ne signifie pas qu'ils ne sont que des techniciens incapables de comprendre l'esprit d'ensemble du système. En effet, les fonctionnaires comprennent souvent mieux l'esprit et les aspects juridiques du gouvernement parlementaire que les élus eux-mêmes. Ainsi, le Hansard regorge de cas où les fonctionnaires informent avec tact le gouvernement et l'opposition des obligations inhérentes au système²⁸. Dans la fonction publique britannique, les spécialistes du fond restent généralement dans leur domaine et ne s'aventurent pas à l'extérieur de leur spécialité; de toute façon, ils ne seraient pas acceptés par la classe administrative. Au Canada, des employés sont souvent amenés à la gestion à partir de l'exercice de leur profession. Cette pratique, de même que le « parachutage » de personnes extérieures à la fonction publique dans les postes administratifs élevés peuvent nuire au bon fonctionnement et à la cohésion de la culture administrative. Les gens de l'extérieur, souvent appelés de l'extérieur pour faire bouger les choses, n'ont pas la patience voulue pour respecter les règles. Leur désir d'obtenir des résultats les amènera à entrer en conflit avec les fonctionnaires traditionnels ou à contourner volontairement les règles. Cette dilution de la culture administrative donne finalement lieu à la nécessité d'adopter encore plus de règles et de contrôles externes et explicites pour remplacer le respect « volontaire » des normes de la personne qui baigne dans cette culture. Ainsi, selon certains observateurs, le démantèlement des formes anciennes et, partant de la vieille culture, qui a suivi la recommandation de la Commission Glassco de laisser les coudées franches aux gestionnaires, a préparé l'administration fédérale à la prolifération des contrôles établis par le Vérificateur général.

L'éthique du service est une autre norme traditionnelle de la fonction publique. Le fonctionnaire idéal s'accommode très bien de l'anonymat. Et la notion de service est plus qu'un oubli masochiste de soi. Elle a un aspect positif en ce que les exigences de certains postes élevés de la fonction publique peuvent véritablement mettre à l'épreuve la capacité du fonctionnaire. C'est dans ce sens que le fonctionnaire est prêt à servir. Mais cette éthique, elle aussi, en prend un coup lorsque l'on assiste à des promotions fulgurantes ou à des parachutages. Les gens qui profitent de ces promotions ont tendance à être plus entreprenants à l'égard de leur propre carrière et cette attitude influe sur les motifs que les poussent à entrer dans l'administration publique.

Les vieilles normes de la fonction publique à l'égard de la rémunération sont reliées au concept de serviteur du public et de l'État. On croit généralement qu'il y a une correspondance entre les attraits financiers qu'offre le secteur privé à une personne talentueuse et énergique et, d'autre part, la sécurité d'emploi, la diversité des tâches et les défis qu'offre le secteur public. Mais les négociations collectives ont modifié

la situation pour les employés se situant en-deçà de la catégorie de la gestion. Dans la plupart des cas, les ententes salariales s'approchent maintenant des niveaux du secteur privé et les employés du secteur public négocient des points de plus en plus nombreux, comme la durée et les conditions du travail. D'autre part, le secteur public offre de moins en moins de sécurité, en partie à cause des restrictions budgétaires et en partie parce que les gestionnaires peuvent abuser du pouvoir de réorganiser les activités sous leur responsabilité, ce qui leur permet de déclarer des excédents de main-d'oeuvre. Cette façon de faire leur évite la tâche ingrate de faire des « congédiements ».

Chez les employés du niveau de la gestion et de la direction, à cause de l'affaiblissement des vieilles normes de circonspection, d'avancement lent et de service, le titulaire d'un poste en est plus détaché : il veut savoir ce que seront sa rémunération, ses conditions de travail et les possibilités d'avancement et de réalisation personnelle. Compte tenu de cette érosion des normes anciennes, une bonne partie des emplois supérieurs de la fonction publique perdent de leur intérêt. Par exemple, le sous-ministre effectue un travail exigeant et controversé à l'intérieur duquel il doit fournir au ministre de bons conseils sur les politiques à adopter, assumer, au niveau des opérations, la responsabilité de la qualité et de la neutralité de l'administration du ministère, harmoniser et tamiser les demandes des organismes centraux qui souhaitent un certain nivellement et préparer la relève au niveau des postes supérieurs. Ce travail, qui constitue une véritable vocation, doit être effectué dans une atmosphère où le public croit de plus en plus que les « bureaucrates » sont paresseux et intéressés et au milieu d'une multitude de vérifications et d'interventions qui peuvent déclencher une série d'accusations de mauvaise gestion dont l'effet peut être désastreux. Nous sommes effectivement en droit de nous demander si cette éthique du service n'est pas à l'avantage du public et par quoi elle sera remplacée.

Sous-cultures des organismes spécialisés

Les aspects négatifs de la culture traditionnelle de la vieille fonction publique sont évidents. Prudence, perte de motivation par suite de l'assujettissement aux règles et aux processus, lenteur, obsession du secret et de la sécurité, sensibilité excessive à l'égard de la critique et crainte énorme de l'innovation et du risque. Les sous-cultures des formes non classiques des organismes spécialisés se définissent avant tout en réaction à ces caractéristiques. Ils sont là pour abattre le travail à temps et à peu de frais, en se montrant innovateurs, pleins de ressources et toujours critiques à l'égard d'eux-mêmes. Pour faire leur travail, ils doivent pouvoir se permettre de se faire des ennemis dans la fonction publique comme telle; c'est pourquoi leurs postes et leurs possibilités d'avancement doivent être protégés de diverses façons.

Les valeurs précises de ces organismes varient en fonction de leur mission. Parce que leur organisation a un seul objectif principal, les dirigeants peuvent maximiser cette valeur sans se préoccuper des besoins de l'ensemble du service, un facteur qui paralyse bien des administrateurs supérieurs qui oeuvrent à l'intérieur de la fonction publique. Ainsi, le Commissariat aux langues officielles peut simplement faire rapport sur les faiblesses d'une organisation au niveau des langues, sans tenir compte des autres contraintes qu'elle doit subir. La Commission de la fonction publique peut tout simplement réprimander le gestionnaire qui a choisi un « prince héritier²⁹ », sans tenir compte du désespoir de ce gestionnaire qui croyait honnêtement que la survie de son organisation reposait sur la nécessité que le futur titulaire du poste à combler soit connu.

Les gouvernements successifs, en mettant sur pied des organismes de contrôle, ont institutionnalisé certaines valeurs. À leur tour, ces valeurs agissent sur le gestionnaire de la fonction publique classique, en renforçant ou en contredisant les normes internes que nous avons exposées ci-dessus. Le choix des dirigeants des organismes de contrôle donne une idée de la marge de manoeuvre que le gouvernement veut donner à ceux-ci. Ici, les commissaires de la Commission de la fonction publique sont souvent des fonctionnaires de carrière, imbus des valeurs de la fonction publique, capables et désireux de rechercher l'équilibre avant de prendre une décision. Par contre, les deux derniers vérificateurs généraux étaient des consultants en gestion; ce choix reflète probablement une tentative délibérée pour mettre à l'épreuve les normes traditionnelles de gestion de la fonction publique classique. En effet, par l'intermédiaire de ces nominations, les normes du secteur privé pénètrent directement dans l'administration publique. Ces normes très différentes orientent la conduite des nouveaux employés qui ne savent pas ce qu'est le travail d'un vérificateur d'activités de l'administration publique. Pour cette raison, les fonctionnaires doivent continuellement justifier les fondements de leurs activités devant des personnes qui mettent en doute leur légitimité.

Sommaire

Dans ce chapitre, nous avons cherché à montrer que, de façon très fondamentale, la structure des organisations constitue une matérialisation du contrôle politique. Les moindres éléments de contrôle ont de l'importance. Les conflits et les ambiguïtés qui se manifestent au sommet des diverses hiérarchies de l'administration doivent être arbitrés par les élus car c'est là une condition minimale de l'existence d'un gouvernement responsable. Nous avons soutenu que les contrôles à l'intérieur de la fonction publique sont adéquats; cependant, il faudrait peut-être clarifier la division des pouvoirs entre le Conseil du Trésor et la Commis-

sion de la fonction publique : les ministres sont encore ici des arbitres des conflits entre les organismes et ils peuvent intervenir de façon décisive lorsqu'ils sont informés des problèmes.

Même l'administration publique secondaire n'est pas la jungle que l'on décrit souvent. Malgré le fait que le Cabinet fédéral et le Cabinet de chaque province ont peu à voir dans le fonctionnement quotidien des entreprises commerciales d'État, des organismes de réglementation, des organismes qui distribuent des subventions ou même des établissements d'éducation et des hôpitaux, ils peuvent quand même intervenir de façon décisive et autoritaire. S'ils ne peuvent agir au niveau de la gestion quotidienne de ces organismes (soit parce qu'ils n'ont pas les connaissances spécialisées requises, comme dans le cas des hôpitaux, soit parce que l'organisation jouit d'un statut indépendant pour éviter le népotisme des élus, comme dans le cas des organismes qui distribuent des subventions), les gouvernements peuvent néanmoins : 1) émettre des directives autoritaires; 2) remplacer les dirigeants nommés, en acceptant les efforts à consentir et la publicité qui en découlera; 3) priver l'organisation de ressources financières; 4) abolir l'organisation. Ainsi, même si le Cabinet de la Colombie-Britannique n'avait pas les pouvoirs nécessaires pour annuler une décision de la commission des droits de la personne de la province, il a pu assez facilement (en excluant toutefois la réaction de l'opinion publique) abolir la commission. On peut ne pas approuver cette décision, mais il faut reconnaître qu'elle a été prise par des personnes légitimement élues. Même les commissions scolaires, les seules à jouir de la légitimité électorale, doivent plier devant l'État provincial qui est le seul à tenir les cordons de la bourse. En résumé, donc, même si l'administration publique secondaire n'est pas effectivement dirigée et contrôlée, elle est loin d'échapper à tout contrôle.

Cependant, il semble aussi juste de conclure que l'obsession du contrôle a donné lieu à des pathologies sérieuses à l'intérieur de notre système politique. Ainsi, on ne sait pas très bien quel contrôle politique pourrait s'exercer sur les organismes de contrôle qui relèvent vaguement des assemblées législatives. Dans les faits, ils ne sont contrôlés ni dans l'administration quotidienne ni au niveau des politiques générales, que ce soit par le Cabinet ou les simples députés. Le Parlement s'est montré peu intéressé ou capable de donner une direction politique à ses organismes et d'harmoniser leurs demandes et à cause de ce statut d'agent du Parlement, il est très difficile de s'imaginer qu'un gouvernement pourrait agir unilatéralement pour abolir un des organismes du Parlement, de la même façon qu'il restructurerait les organisations relevant du Cabinet. Il est aussi difficile de croire qu'un gouvernement pourrait révoquer les dirigeants nommés des organismes de contrôle avec la même facilité que dans le cas des organismes de l'administration publique secondaire. Les organismes de contrôle, qui ne sont pas contrôlés, échappent donc peut-être à tout contrôle.



Évaluation quantitative de l'administration publique

Qu'en est-il au juste?

Pour un grand nombre de Canadiens, le secteur public est trop grand. Mais la plupart des sondages d'opinion n'interrogent les gens que sur leur attitude générale à l'égard de l'État. Ils ne cherchent pas à savoir quel État les gens ont à l'esprit, ni les faits sur lesquels cette réaction émotive est fondée. Les rares études portant sur le niveau d'information du public révèlent que les citoyens possèdent peu de données sur lesquelles ils peuvent fonder leurs opinions. Par exemple, Auld a constaté en 1977 que moins de 3 % des personnes interrogées avaient même une vague idée de l'importance du budget du gouvernement ontarien. Il note aussi que la composition du budget signifie peu de choses pour la majorité des gens. Ainsi, moins de 10 % des personnes interrogées avaient une idée des principaux postes de dépenses du budget ontarien ou de la proportion du budget revenant aux principaux postes de dépenses. Les gens étaient convaincus que l'on dépense trop pour l'« administration », mais appuyaient de façon générale les dépenses consenties pour des programmes en particulier¹.

Une revue des transcriptions des audiences de la Commission royale et des mémoires qui lui ont été présentés révèlent aussi l'existence de nombreux sentiments négatifs à l'égard de la présence de l'État². Et ce sentiment viserait plus l'ensemble que la somme des parties; en effet, on exprime peu de griefs contre des unités administratives en particulier. On fait rarement la distinction entre niveau fédéral et niveau provincial, de sorte que les personnes interrogées, lorsqu'elles parlent de l'État, songent le plus souvent aux deux niveaux de gouvernement.

Si on croit que le secteur public est trop gros, qu'il échappe à tout contrôle, cela sous-entend que l'on a une idée de la taille qu'il devrait

avoir. Après tout, la pathologie ne se définit qu'en fonction de la normalité et les comportements déviants ne sont repérables que par rapport à ce qui est souhaitable. Il peut être rentable politiquement de critiquer la taille « excessive » du secteur public, mais il s'agit là d'un bien faible argument.

En utilisant une approche comparative, il est possible d'éviter les grands dilemmes philosophiques et les exagérations qui surgissent lorsque l'on essaie de décrire les choses dans l'absolu. Une personne n'est grande que par rapport à la taille de celles qui l'entourent. De la même façon, seule une comparaison avec les autres pays nous permet de dire qu'un secteur public est gros. L'approche comparative constitue donc une bonne façon d'aborder la description de l'administration publique au Canada parce qu'elle évite les prises de position idéologiques sur ce qui est « excessif ».

Pouvons-nous dire que notre secteur public est énorme? Dans la première section de ce chapitre, nous montrons que sa taille est comparable à celle des administrations publiques de la plupart des autres pays. Et, de la même façon que nous grandissons indépendamment de notre volonté, la taille du secteur public augmente indépendamment des choix partisans ou des préférences idéologiques du corps politique qui dirige le pays³. Le reste du chapitre porte sur le Canada. Nous choisissons l'emploi comme indicateur de la concentration de l'administration publique et c'est sur lui que nous nous basons pour décrire l'importance et la répartition de l'emploi dans l'administration fédérale. Nous comparons ensuite les caractéristiques de l'emploi dans l'administration fédérale avec celles des administrations provinciales et, malgré le peu de données existantes sur le sujet depuis 1967, des administrations locales; notons que celles-ci ne constituent pas un niveau de gouvernement autonome mais qu'elles sont plutôt une création des assemblées législatives provinciales. Avant 1967, les employés des administrations locales sont simplement considérés comme des employés provinciaux. Enfin, nous calculons l'emploi total dans le secteur public en fonction de la main-d'oeuvre totale.

Le Canada en comparaison avec les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Le rôle de l'État, de même que la taille de la main-d'oeuvre du secteur public, ont connu un essor spectaculaire au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. Mais on peut en dire autant pour la plupart des démocraties industrielles avancées pendant la même période. La croissance de l'activité économique, associée aux changements technologiques rapides a créé des besoins plus grands au niveau, notamment, des systèmes de communication et de transport. D'autre part, la simple croissance démocratique a alimenté l'expansion d'autres systèmes,

comme ceux qui ont trait au maintien de l'ordre et à l'éducation. Les changements sociaux connexes, comme une mobilité accrue des populations, le plafonnement rapide des compétences professionnelles de même qu'une augmentation des divorces et de la séparation des familles entraînent leurs propres coûts. Ainsi, dans tous les pays, ce sont les services sociaux qui ont le plus alimenté l'expansion du secteur public.

Certains critiques estiment toutefois que la croissance de l'État canadien n'a pas été normale, mais plutôt inhabituellement rapide. Par contre, on ne peut prononcer ce jugement que si l'on compare le Canada à une minorité de cas très spéciaux : États-Unis, Japon et Suisse. Selon Manfred Schmidt, les impôts et les cotisations à la sécurité sociale, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), ont augmenté moins rapidement dans ces trois pays qu'au Canada, en Suède, aux Pays-Bas, en Norvège, en Irlande, au Danemark et en Belgique.

Au tableau 3-1, Schmidt traduit en pourcentage la capacité de percevoir de l'administration générale des États. Selon ce tableau, la performance du Canada ressemble à celle de la plupart des autres démocraties industrialisées. La « capacité de percevoir » de l'État canadien, c'est-à-dire les fonds fournis à tous les niveaux de gouvernement pour l'ensemble des services publics, ont augmenté rapidement entre 1960 et 1975, passant d'environ un quart du PIB à un bon tiers. Mais notre secteur public n'est pas celui qui s'est développé le plus rapidement. Notez les données relatives aux pays scandinaves, à la Finlande et même à l'Autriche et à l'Australie. De plus, le fisc canadien ne prélève pas une part excessive de la richesse nationale : en effet, la plupart des États prennent entre un tiers et une demie du PIB pour offrir tous les services propres à un État moderne et certains régimes sociaux-démocrates absorbent pour ce faire jusqu'à deux tiers du PIB. De plus, la plupart des États dont les recettes fiscales avaient progressé à un rythme plus lent que celles du Canada entre 1960 et 1975 avaient déjà eu leur poussée de croissance auparavant. Ainsi, en France et en Grande-Bretagne, le secteur public représentait déjà un tiers du PIB en 1950. Le Canada, au cours de sa propre pointe de croissance, n'a peut-être fait que combler en retard des lacunes dans la fourniture de biens et services publics rendus nécessaires par les conditions économiques modernes et, après ce rattrapage, l'État canadien montrait déjà des signes de rétrécissement en 1978. (Cependant, à cause de la récession qui a suivi, ce mode d'analyse a perdu beaucoup de son utilité parce que le PIB lui-même diminue rapidement).

Il ne serait pas pratique de mettre à jour tous les aspects du tableau complexe de Schmidt, mais on peut trouver la même base de comparaison entre pays dans les données réunies par Statistique Canada à partir de données plus récentes de l'OCDE (voir le tableau 3-2). Notons que tous les pourcentages sont légèrement inférieurs à ceux que donne Schmidt⁴, mais que les proportions relatives demeurent les mêmes. Ces

TABLEAU 3-1 Recettes fiscales et tendance politique des gouvernements dans les démocraties (1950-1978)

	Importance des recettes fiscales				Recettes fiscales				Tendances dominantes au sein du gouvernement				
	1950	1960	1975	1978	1950-1960	1960-1975	1973-1978	1950-1960	1960-1975	1974-1978	1950-1960	1960-1975	1974-1978
	<i>(en pourcentage du PNB)</i>				<i>(en pourcentage)</i>								
Allemagne (de l'Ouest)	31,5	35,4	41,0	43,3	3,9	5,6	2,1	1	3	4	1	3	4
Australie	20,5 ^b	25,5	31,6	31,9	5,0	6,1	3,2	1	2	3	1	2	3
Autriche	28,0	31,0	39,1	44,5	3,0	8,1	6,5	3	3	5	3	3	5
Belgique	24,0 ^a	27,5	40,6	42,7	3,5	13,1	6,3	2	2	2	2	2	2
Canada	24,7	26,0	37,1	35,8	1,3	11,1	-0,4	1	1	1	1	1	1
Danemark	21,8	27,5	45,3	49,0	5,7	17,8	3,3	3	3	4	3	3	4
États-Unis	23,9	28,2	30,6	32,6	4,3	2,4	1,4	1	1	1	1	1	1
Finlande	30,4	31,6	39,8	40,2	1,2	8,2	1,7	2	2	2	2	2	2
France	32,8	34,0	40,5	42,3	1,2	6,5	3,7	2	1	1	2	1	1
Irlande	23,4	24,5	36,8	32,2 ^h	1,1	12,3	-2,7 ^h	2	2	2	2	2	2
Islande	27,6 ^b	27,8 ^e	26,6	27,9 ^h	9,4 ^f	-1,2 ^g	1,8 ^h	1	2	2	1	2	2
Israël	14,4	28,7	38,9 ^d	—	14,3	10,2	—	4	4	3	4	4	3
Italie	1,0 ^b	29,8	35,2	37,0	8,8	5,4	3,2	1	2	2	1	2	2
Japon	1,7 ^c	20,2	23,6	24,3	-1,5	3,4	1,1	1	1	1	1	1	1

Luxembourg	32,5 ^c	32,5	50,6	50,0 ^h	0,0	18,1	9,8 ^h	3	2	3
Norvège	29,7 ^b	34,5	49,7	52,1	4,8	15,2	2,5	5	3	5
Nouvelle-Zélande	27,0 ^a	28,4	31,4	33,6 ^h	1,4	3,0	9,2 ^h	2	2	3
Pays-Bas	32,8	33,1	52,6	54,4	0,3	19,5	5,2	2	2	2
Royaume-Uni	32,6	29,3	41,1	38,8	-3,3	11,8	1,9	2	3	4
Suède	25,9	34,9	52,6	60,3	9,0	17,7	11,7	4	5	3
Suisse	25,1	25,1	32,1	34,0	0,0	7,0	5,2	2	2	2

Source : Schmidt, M.G., « The Growth of the Tax State: The Industrial Democracies, 1950-1978 » dans un ouvrage collectif publié sous la direction de Taylor, C.L., *Why Governments Grow*, Beverly Hills, Sage, 1983, tableau 14.1, p. 262-263.

Notes : Recettes fiscales = Revenus des impôts et des cotisations à la sécurité sociale perçus par l'administration générale en pourcentage du PIB (Source : statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux, divers volumes et statistiques des Nations Unies sur les comptes nationaux, divers volumes). Tendances dominantes au sein du gouvernement : 1 = Hégémonie bourgeoise, 2 = Domination bourgeoise, 3 = Équilibre, 4 = Domination de la démocratie sociale, 5 = Hégémonie de la démocratie sociale, (a) 1953 (b) 1951 (c) 1952 (d) 1974 (e) 1961 (f) 1951-1960 (g) 1961-1975 (h) Estimations préliminaires.

données confirment donc l'interprétation retenue ci-dessus et permet de poursuivre la comparaison entre le Canada et les autres pays jusqu'en 1981. On constate que le Canada se situe encore autour de la moyenne. Il se classe même légèrement au-dessous de la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE, 34,74 %, comparativement à la moyenne de 36,16. Le Canada continue donc à dépenser de façon modérée, malgré la récession mondiale. Cette vue d'ensemble du Canada est révélatrice : notre secteur public présente un degré de développement compatible avec notre structure industrielle et notre petite économie ouverte.

Dans cette étude, nous avons déjà décrit l'État canadien à partir de ses principales composantes : la fonction publique classique, ou l'administration publique primaire et l'administration publique secondaire, c'est-à-dire les entreprises d'État. Les nouveaux organismes de surveillance et de contrôle indépendants, qui composent l'administration publique tertiaire, jouent un rôle important au niveau de l'élaboration des politiques, mais occupent une place négligeable sur le plan quantitatif. En fait, les résultats de leurs activités sont beaucoup plus importants que ces activités elles-mêmes. Cependant, nous n'avons qu'une vague idée de l'importance relative des structures ministérielles de l'État par rapport au secteur des entreprises d'État. Nous estimons donc qu'il est utile de décrire la taille relative des principales composantes du secteur public et, pour ce faire, nous entendons utiliser une unité de mesure qui ait une valeur en soi.

Choix d'un indicateur qui puisse rendre compte de l'importance du secteur public : emploi, instruments d'intervention ou programmes?

Il existe un grand nombre d'indicateurs capables de rendre compte de la présence du secteur public. Chacun possède ses avantages et ses limites propres. La proportion du produit intérieur brut (PIB) ou du produit national brut⁵ (PNB) engendrée par l'État est un indicateur dont la valeur comparative, à quelques égards, est convaincante. Il s'agit de la richesse soustraite aux droits de propriété traditionnels du secteur privé, où l'argent parle pour ceux qui le produisent. Deuxièmement, il se présente sous la forme d'un ratio, ce qui permet l'établissement de comparaisons d'un pays à l'autre. Mais il est moins satisfaisant en ce que le ratio des dépenses publiques par rapport au produit national total varie considérablement avec le temps. En effet, les dépenses publiques sont basées pour l'essentiel sur les programmes sociaux à long terme qui représentent plus de 40 % de toutes les dépenses publiques dans la plupart des pays. Les dépenses publiques représentent donc une plus grande proportion du produit national pendant les périodes de récession. De plus, comme Walter Eltis le fait ressortir, l'aide aux chômeurs est plus importante au cours d'une récession, ce qui accentue la tendance du

TABLEAU 3-2 Recettes fiscales totales en pourcentage du PIB

	1965	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Allemagne (de l'Ouest)	31,60	33,41	34,75	36,29	36,44	35,95	34,36	38,01	37,73	37,47	37,75	37,32
Australie	24,41	25,91	24,94	26,51	28,53	29,09	29,64	29,63	28,56	29,65	30,69	31,55
Autriche	34,55	36,30	36,77	37,03	38,07	38,61	38,48	39,13	41,47	41,15	41,19	42,54
Belgique	31,21	36,74	37,04	37,99	38,94	41,82	42,32	43,84	45,07	45,63	44,90	45,44
Canada	25,94	31,15	31,80	31,30	33,90	32,93	32,51	31,80	31,49	31,38	32,65	34,74
Danemark	29,90	43,52	42,87	42,39	44,22	41,35	41,55	41,99	43,38	44,76	45,36	45,26
Espagne	14,73	17,43	18,37	18,98	18,24	19,60	19,61	21,54	22,88	23,44	24,16	25,24
États-Unis	26,51	28,76	29,63	29,70	30,22	30,18	29,29	30,30	30,21	31,32	30,60	31,24
Finlande	30,13	33,62	33,81	34,51	33,70	36,15	39,94	39,50	36,41	34,89	35,14	36,82
France	34,97	35,06	35,30	35,66	36,33	37,44	39,36	39,42	39,50	41,13	42,69	42,95
Grèce	20,58	24,40	24,60	23,18	23,99	24,64	27,27	27,59	27,93	27,74	28,64	29,22
Irlande	26,03	32,37	31,00	31,20	31,67	32,09	35,64	34,59	33,07	33,10	36,51	38,44
Italie	17,25	28,66	28,53	26,28	28,32	28,98	30,27	30,89	31,26	30,22	32,87	33,74
Japon	17,75	20,02	20,72	22,47	23,01	21,01	21,90	22,47	24,24	24,81	25,93	26,86
Luxembourg	30,48	32,07	32,03	31,48	32,43	36,70	36,23	38,78	39,51	35,42	36,33	34,12
Norvège	33,22	42,35	44,79	45,23	44,71	44,82	46,16	47,20	46,53	45,68	47,05	48,49
Nouvelle-Zélande	24,55	27,00	26,58	28,18	30,75	30,05	30,12	32,70	30,76	30,89	31,49	32,78
Pays-Bas	35,48	41,65	42,49	43,73	44,39	45,80	45,43	43,97	44,58	44,96	45,83	45,47
Portugal	18,46	22,79	22,51	21,99	22,52	24,79	26,91	27,39	26,45	26,10	29,27	31,11
Royaume-Uni	30,79	35,23	33,95	31,87	35,28	35,96	35,59	35,27	33,69	33,41	36,04	37,35
Suède	35,68	41,19	42,59	41,73	42,87	43,95	48,34	50,77	51,22	49,93	49,57	51,31
Suisse	20,71	23,51	23,91	26,27	27,31	29,61	31,30	31,63	31,58	31,08	30,78	30,28
Turquie	14,93	19,43	19,08	19,60	17,91	20,67	21,03	21,61	21,26	20,78	19,07	19,29
Total pour l'OCDE	26,95	30,98	31,22	31,46	32,34	33,14	34,05	34,78	34,73	34,56	35,41	36,16

Source : Canada, *Recueil de statistiques*, Ottawa, Statistique Canada, 2 février 1984, édition préliminaire, tableau 19-13.

cycle des dépenses publiques à fluctuer de façon anticyclique⁶. Le secteur public canadien peut donc sembler beaucoup plus petit par rapport au PIB une fois que la récession est passée. D'autre part, en utilisant la part du PIB comme indicateur on sous-estime la présence du secteur public, car cet indicateur ne rend pas compte des effets des instruments d'intervention non financiers, comme l'adoption de lois ou la réglementation, ni de la combinaison de services qu'un État donné peut offrir, ni de l'efficience avec laquelle ils sont fournis. Cet indicateur ne montre donc pas les changements survenus à l'intérieur de ce que nous avons appelé la fonction publique classique ni la variation de l'accent que l'État met sur la fonction publique classique et les nouvelles formes d'organismes publics.

Karl Deutsch a compilé une liste de points qui devraient aider dans l'évaluation de l'importance relative du secteur public dans un pays donné⁷. En parcourant cette liste, on se rend aussi compte de la façon dont chaque indice, pris séparément, pourrait nous induire en erreur.

1. Le produit social total de la société, y compris le travail non rémunéré, comme le travail ménager, et le travail de ceux qui étudient dans le but d'assumer des fonctions sociales et économiques (entraînant une augmentation de la richesse).
2. L'ensemble des biens et services chiffrés ou chiffrables, c'est-à-dire le produit national brut et le produit intérieur brut, PNB et PIB. En gros, ils comprennent tout ce qui est offert sur le marché et une estimation de la valeur marchande des biens consommés au foyer. Il s'agit du dénominateur de base visé pour déterminer quelle proportion de la richesse d'un pays l'État récupère sous forme d'impôts.
3. La marge de manoeuvre totale du secteur public à l'égard des activités administratives, politiques et militaires. De la même façon que les particuliers, les États possèdent un certain surplus de revenus une fois que les besoins et les obligations de base ont été satisfaits. Selon Deutsch, plus le secteur public est grand et plus le PNB est important, plus le pays peut réaffecter des ressources à des fins politiques données.
4. Les revenus généraux de l'État ou le total des revenus de l'administration centrale, des administrations provinciales et des administrations locales de même que les dépenses à tous les niveaux. Les dépenses excèdent généralement les revenus, ne serait-ce qu'à cause de l'inflation et des prêts à d'autres administrations. Il faut aussi se rendre compte que certaines données sont automatiquement exclues selon que les définitions changent pour des motifs idéologiques : on peut faire paraître les revenus et dépenses plus gros ou plus petits.
5. Les revenus d'institutions publiques comme les Postes, les services de santé, les intermédiaires financiers, etc. Lorsqu'un État souhaite réduire sa taille apparente, il exclut de son budget les données sur ces institutions et n'enregistre que les pertes ou les revenus nets. Mais,

alors que les régimes axés sur l'économie de marché excluent habituellement ces organismes, les régimes socialistes les englobent et leur ajoutent même les coopératives formées par des agriculteurs ou des artistes, etc.; de cette façon, ils exagèrent la taille du secteur collectif.

6. Les revenus des industries nationalisées (au Canada, les sociétés de la Couronne) comme les entreprises de chemin de fer et les autres entreprises de transport, les sociétés nationales d'énergie, les compagnies de téléphone et certaines industries minières.

Selon la conception la plus large du secteur public, celui-ci comprend l'administration générale de l'État, les institutions publiques et les industries nationalisées. John Kenneth Galbraith ajouterait à cette énumération les entreprises privées dont les clients sont uniquement des États comme, par exemple, l'industrie aérospatiale et l'industrie de l'armement, c'est-à-dire le complexe militaro-industriel⁸. Ce total plus global devrait probablement être opposé à l'ensemble du produit social, plutôt qu'à la portion chiffrée, parce que les investissements qu'un État peut consentir à l'égard de sa main-d'oeuvre future constituent un important indicateur de sa richesse véritable.

Si nous possédions toutes ces données au sujet de l'ensemble des pays, nous pourrions tirer nombre de conclusions fermes sur la taille relative des États, leur efficience et leur degré relatif de centralisation de même que sur leurs revenus discrétionnaires. Malheureusement, les données globales sur les revenus et les dépenses sont souvent inexistantes ou elles sont basées sur des définitions différentes. À cause de l'inflation, il est difficile de faire des séries chronologiques fiables sur les revenus et les dépenses même à l'intérieur d'un seul pays. Au niveau des comparaisons à l'échelle internationale, la valeur de l'argent peut être très variable, particulièrement à cause de la fluctuation des taux de change. Enfin, et ce n'est pas le moindre obstacle, les activités plus ou moins faciles à chiffrer varient d'un pays à l'autre, tout comme les activités censées témoigner d'une collectivisation. Ainsi, même si les données comparatives présentées aux tableaux 3-1 et 3-2 sont presque aussi précises que possible, elles ne sont qu'une approximation.

Certes, on ne doit pas nécessairement se limiter à mesurer en dollars. On pourrait aussi essayer de mesurer les activités de l'État dans la société. Ainsi, les lois, les règlements, les normes, les principes directeurs et les programmes sont tous des indicateurs de ce que bien des gens entendent par « bureaucratie ». Selon le point de vue retenu, ils représentent des chinoïseries administratives ou un cordon de sécurité nécessaire. Mais, comme le fait remarquer Richard Rose :

Les lois se prêtent beaucoup moins à une évaluation quantitative que les autres ressources importantes de l'État. Alors que les montants d'argent sont interchangeables et que les fonctionnaires qui occupent le même échelon ou remplissent les mêmes fonctions sont interchangeables, les lois ne le

sont pas. Chaque loi est unique en ce que son contenu diffère des autres et des propriétés spécifiques des fonctionnaires ou de montants d'argent donnés. De plus, les lois diffèrent grandement entre elles au niveau de leurs répercussions sur l'emploi des autres ressources de l'État⁹.

Cette observation vaut aussi pour les règlements et les programmes de l'État : la signification de chacun d'eux dépend autant du contexte dans lequel il s'inscrit que de son champ d'application.

Le recours aux données sur l'emploi dans le secteur public est une autre option. Cependant, il s'agit peut-être de la solution la moins satisfaisante pour l'établissement de comparaisons sur l'importance relative du secteur public dans divers pays. En effet, la définition de ce qu'est un employé varie tellement en fonction du pays, de l'administration et de l'époque que les comparaisons internationales à ce niveau sont, à toutes fins pratiques, impossibles. Mais nous avons déjà comparé le secteur public canadien à celui des autres pays au niveau de la portion du PIB que l'État absorbe pour effectuer les dépenses publiques. Nous devons maintenant nous attacher à décrire l'importance relative des diverses composantes du secteur public canadien et, pour ce faire, nous utilisons une unité qui réagit moins à l'inflation que le dollar et qu'il est plus facile de circonscrire que des unités d'activités comme les lois ou les règlements.

Données sur l'emploi dans le secteur public

Statistique Canada groupe les données sur l'emploi dans le secteur public à l'intérieur de deux catégories principales : « administration générale » et « entreprises publiques ». Sont inclus dans l'administration générale les éléments centraux de la fonction publique classique, soit les ministères de même que les organismes administratifs et de réglementation qui accomplissent des fonctions semblables à celles des ministères. De façon générale, ces organismes relèvent des ministres du Cabinet. Cependant, plusieurs autres types d'organisations font partie de l'administration générale : 1) les institutions d'État oeuvrant dans le domaine de l'éducation, de la santé et du bien-être ou de la justice, p. ex., établissements correctionnels, résidences pour les personnes handicapées, etc. (les exceptions sont données ci-après); 2) les programmes d'assurance sociale qui englobent toutes les personnes d'une catégorie donnée, p. ex. les régimes de retraite du Canada et du Québec, les commissions provinciales des accidents du travail et le régime d'assurance-automobile du Québec; 3) les régimes de retraite de la fonction publique gérés par les gouvernements, dont les montants peuvent être utilisés par l'État pour le financement de ses opérations; 4) d'autres fonds de roulement utilisés principalement pour le fonctionnement des ministères.

Les entreprises publiques sont ce que nous appelons de façon générale les « sociétés de la Couronne ». Statistique Canada énumère les conditions à satisfaire pour qu'une organisation soit définie comme une entreprise publique :

- la majorité de ses titres de propriété doit appartenir à une administration publique;
- la gestion de ses affaires doit être relativement autonome;
- son rôle principal doit être de fournir des biens ou d'assurer des services à l'extérieur de l'administration publique;
- les prix qu'il fixe pour ses biens ou ses services doivent en refléter les coûts¹⁰.

Les définitions de Statistique Canada ne correspondent pas exactement à notre propre classification du secteur public en fonction publique classique, entreprises d'État et organismes de contrôle. En effet, notre administration publique primaire de même que notre administration publique tertiaire, qui tente de contrôler la première, sont fondues en une seule catégorie, celle de l'« administration générale ». Même si cette situation présente des inconvénients, il ne s'agit pas là d'un problème insurmontable parce que nous ne prétendons pas que l'importance des nouveaux organismes de contrôle découle de la place qu'ils occupent. Nous avons plutôt dit que leur existence même reflétait une nouvelle philosophie constitutionnelle sur l'obligation de rendre compte et les façons de la satisfaire (voir le chapitre 1). De plus, la classification des employés oeuvrant dans le domaine de l'éducation et de la santé présente certains problèmes. Nous les avons englobés dans l'administration publique secondaire mais ici, autant que possible, ils sont comptés séparément (voir le tableau 3-15 et les tableaux suivants). Ils sont comptés séparément pour que l'on puisse comparer l'emploi fédéral et provincial dans l'administration générale et les entreprises publiques.

Les employés qui font partie de l'univers de Statistique Canada sont des personnes qui figurent sur la liste de paie de l'État et qui doivent présenter une déclaration d'impôt. En 1983, cette catégorie englobait environ 580 000 employés (voir la figure 3-1). Elle comptait aussi des personnes en congé non rémunéré mais faisant encore partie de l'effectif; p. ex., personne en congé ou en grève. Les personnes qui travaillent pour l'État sur une base contractuelle, individuellement ou dans le cadre d'une entente conclue avec une agence de placement, ne sont pas comptées (cette exclusion de l'univers de l'emploi est importante parce que, selon certains observateurs, il n'est pas juste de classer les contractuels de l'État dans le secteur privé. De la même façon que Galbraith voulait définir le complexe militaro-industriel comme une activité de l'État, certains auteurs croient que le travail demandé par l'État, mais exécuté par des pigistes, devrait être considéré comme une partie intégrante du secteur public).

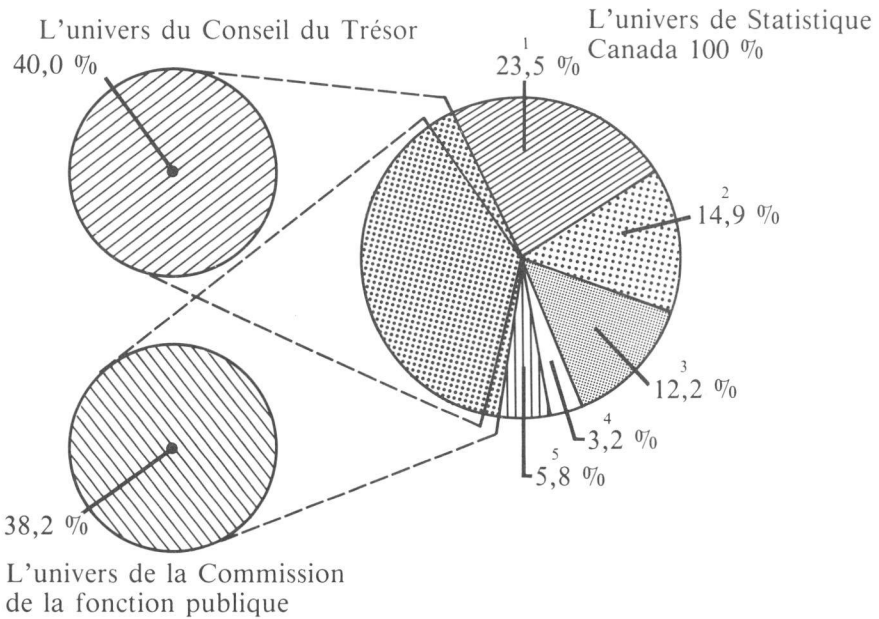
Dans la mesure du possible, Statistique Canada utilise ces définitions pour toutes les composantes de l'État. Cependant, il faut tenir compte du fait qu'elles ignorent les différences dans les niveaux de service. Ainsi, l'État qui accomplit une fonction avec un nombre proportionnellement moins élevé d'employés qu'un autre n'est pas nécessairement plus efficient. En effet, il offre peut-être un niveau de service inférieur. Les chiffres ne tiennent pas compte non plus de la méthode de prestation. Dans certains cas, un service offert par un gouvernement provincial peut être fourni à un autre endroit par une administration locale ou elle peut même comprendre le versement d'un montant supplémentaire pour permettre au citoyen d'obtenir le service à l'extérieur de la province.

Penchons-nous maintenant sur les données sur l'emploi dans l'administration fédérale fournies par Statistique Canada et sur les données relatives aux univers de l'emploi dans le secteur public fédéral recueillies par le secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Les rapports présentés par ces organisations portent tous sur des politiques différentes, ce qui sème la confusion lorsque vient le temps de comparer les données ou de faire des analyses historiques.

Si l'on se reporte à la figure 3-1, on se rend compte que l'univers le plus étendu est celui de Statistique Canada, avec 580 731 employés. Le secrétariat du Conseil du Trésor en compte 234 866, un peu plus que la Commission de la fonction publique à 222 044. En gros, les deux univers les plus petits excluent les militaires, les membres de la Gendarmerie royale du Canada et les employés des sociétés de la Couronne, trois groupes qui représentent approximativement 60 % de l'univers de Statistique Canada. Cependant, comme on pourra le constater à la lecture des nombreuses notes afférentes aux tableaux de ce chapitre, la situation se complique singulièrement lorsqu'il faut tenir compte des employés à temps plein et à temps partiel, des années-personne ou de l'effectif, des surnuméraires et des employés temporaires ou de toute autre classification de la fonction publique fédérale liée à la durée d'occupation d'un emploi.

Nous devons faire certaines mises en garde sur la qualité de ces données, y compris celles de Statistique Canada. Même si les chiffres sur le secteur public dans son ensemble sont jugés fiables, les fonctionnaires nous invitent à user de prudence lorsqu'il faut tirer des conclusions des données sérielles relatives à la répartition régionale des fonctionnaires fédéraux avant 1970. De plus, la description des secteurs publics provinciaux présente des problèmes très sérieux. Statistique Canada recueille des données sur le nombre de personnes employées dans les secteurs publics provinciaux seulement depuis 1959, date à laquelle l'organisme a commencé à réunir les séries indépendantes de données administratives fournies par les provinces (dans certaines des provinces les plus importantes, il existe jusqu'à 25 sources différentes de données). La fiabilité ne s'est améliorée qu'après 1970, lorsque Statisti-

FIGURE 3-1 L'emploi dans l'administration fédérale, décembre 1983



Notes :

L'univers de Statistique Canada :	580,731
Conseil du Trésor :	234,866
Commission de la fonction publique :	222,044
1 Employés des entreprises publiques :	136,293
2 Personnel militaire de la Défense nationale :	86,381
3 Employés de Postes Canada :	70,829
4 Membres de la Gendarmerie royale du Canada :	18,603
5 Employés des autres sociétés et organismes dont le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur :	33,759
6 Employés de la fonction publique fédérale dont le Conseil du Trésor est l'employeur (ministères et organismes énumérés à l'annexe 1, partie 1, de la <i>Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique</i>) :	234,866

Source : Canada, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1983*, Ottawa, Approvisionnement et Services, pp. 50 et 51.

que Canada a été en mesure de commencer à réunir les données globales sur les personnes figurant sur les listes de paie. Ces faiblesses dans les données provinciales nous donnent une petite idée des problèmes au niveau de la collaboration entre le fédéral et les provinces : en effet, même si la *Loi sur la statistique* peut obliger des citoyens à fournir des renseignements, rien ne force les provinces à le faire. Ainsi, le Québec n'a commencé à transmettre des données sur le sujet qu'au milieu des années 1960. La Colombie-Britannique n'a fourni aucune donnée sur

l'emploi dans la fonction publique entre 1960 et 1978 et a de nouveau cessé de fournir des renseignements entre janvier 1983 et février 1984. On se rappellera qu'en mars 1984 le gouvernement de la Colombie-Britannique a soutenu avoir réduit d'un quart les emplois dans le secteur public provincial au cours de l'année précédente, une prétention difficile à vérifier par suite du manque de données fiables¹¹. Enfin, nous n'étudions pas de façon exhaustive la situation de l'emploi dans les administrations locales puisque Statistique Canada ne publie que les données fournies par les administrations locales.

Compte tenu de ces problèmes, il n'est pas surprenant que très peu d'analystes continuent à travailler sur l'évaluation de l'ampleur des activités de l'État. En fait, les séries sur l'emploi dans le secteur public jusqu'en 1978, élaborées pour l'Institut de recherches politiques par Bird, Foot et Bucovetsky, constituent la seule étude sérieuse récente chez nous parce qu'elle va beaucoup plus loin que les données présentées dans les publications de Statistique Canada¹². Dans la plupart des tableaux et des analyses de ce chapitre, les données visent une période se terminant en décembre 1982.

L'emploi dans l'administration fédérale

Le tableau 3-3 montre le nombre d'employés de l'effectif de toutes les composantes de l'administration fédérale au mois de décembre pour chacune des années choisies entre 1960 et 1982¹³.

Selon le tableau, même si l'emploi dans l'administration générale fédérale a augmenté pendant cette période de 22 ans, l'augmentation du personnel s'est surtout concentrée dans la décennie de 1965 à 1975, particulièrement entre 1970 et 1975. Au cours de ces cinq années, l'effectif de l'administration générale fédérale a augmenté environ du tiers. Dans les entreprises publiques fédérales, l'emploi a connu une hausse plus tard, enregistrant sa croissance la plus rapide entre 1975 et 1980. Dans l'ensemble, l'emploi dans les entreprises publiques a augmenté moins considérablement que celui de l'administration générale. En fait, au cours des 22 années pour lesquelles nous possédons des données, les entreprises perdent du terrain en ce qui a trait au pourcentage de l'emploi total dans l'administration fédérale. Il s'agit d'un phénomène intéressant parce que nous verrons que c'est dans les formes non classiques (administration publique secondaire) que la croissance est concentrée. Cela signifie que l'emploi fédéral dans le secteur public augmente moins rapidement que l'emploi provincial; de plus, le secteur public fédéral demeure une administration classique comparativement aux secteurs publics provinciaux, à l'intérieur desquels ce sont les entreprises qui enregistrent la plus forte progression.

TABLEAU 3-3 Emplois dans l'administration fédérale : nombre d'employés au mois de décembre, de 1960 à 1982

Année	Administration générale ^a		Entreprises publiques		Variation en pourcentage		Total	Variation en pourcentage		Administration générale		Entreprises publiques	
	Administration générale ^a	Variation en pourcentage	Entreprises publiques	Variation en pourcentage	Variation en pourcentage	Variation en pourcentage		Administration générale	Pourcentage du total	Entreprises publiques	Pourcentage du total		
1960	205 360		131 118				336 478	61,0			39,0		
1965	214 799	4,6	129 916		-,9		344 715	62,2	2,4		37,8		
1970	254 993	13,1	123 906		-4,5		378 899	67,1	6,5		32,9		
1975	328 580	34,4	132 046		6,5		460 626	71,3	24,9		28,7		
1980	340 305	4,2	157 988		19,6		498 293	68,2	8,6		31,8		
1982 ^b	355 403		138 281				493 684	72,0			28,0		

Source : Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues trimestriels (72-044), 1960-1982.

Notes: a À l'exclusion des membres des Forces armées canadiennes et des surnuméraires des Postes pour la période des Fêtes.

b La variation en pourcentage n'est pas calculée parce qu'il s'agit uniquement d'une période de deux ans.

TABLEAU 3-4 Emplois dans l'administration fédérale et population du pays

Année	Population estimée	Variation en pourcentage	Administration générale ^a	Entreprises publiques	Total	Variation en pourcentage
1960	17 483,000		205 360	131 118	336 478	
1965	19 644,000	12,3	214 799	129 916	344 715	2,4
1970	21 297,000	8,4	254 993	123 906	378 899	6,5
1975	22 697,100	6,5	328 580	132 046	460 626	24,9
1980	23 747,300	4,6	340 305	157 988	498 293	8,6
1982 ^b	24 341,700		355 403	138 281	493 684	
1960-82						
Variation en pourcentage	39,2		73,1	5,4	46,7	

Source : Canada, *Recueil de statistiques*, Ottawa, Statistique Canada, 2 février 1984, édition préliminaire, tableau 1.4 et Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues trimestriels (72-004), 1960-1982.

Notes: a À l'exclusion des membres des Forces armées canadiennes et des surnuméraires des Postes pour la période des Fêtes.

b La variation en pourcentage pour 1982 n'est pas calculée parce qu'il s'agit d'une période de deux ans.

Le tableau 3-4 présente les données sur la population de l'ensemble du Canada pour les années choisies (notez que le tableau 3-10 fournit les données correspondantes pour les provinces). Entre 1970 et 1975, la population du Canada a augmenté moins rapidement que l'emploi dans l'administration fédérale. On peut donc dire qu'entre 1960 et 1982 la croissance de l'administration fédérale n'a pas suivi l'évolution de la population (en supposant que l'administration fédérale avait la taille idéale en 1960) : alors que la population totale en 1982 avait augmenté de 39 % par rapport à 1960, l'emploi total dans l'administration fédérale, de son côté, avait progressé de près de 47 %. L'administration fédérale effectuait peut-être un rattrapage pour s'adapter à la situation économique internationale contemporaine.

Cependant, la population totale n'est ni le seul ni le meilleur dénominateur pour mesurer l'emploi dans l'administration publique. Ainsi, certains groupes comme les jeunes et les personnes âgées ne sont des employés possibles du secteur privé ni du secteur public; en les incluant dans les données, on réduit en fait l'importance de l'emploi dans le secteur public. D'autre part, si on prend seulement la population active comme base de comparaison, on augmente la part relative de la main-d'oeuvre du secteur public pendant les récessions (parce que les emplois dans le secteur privé disparaissent plus rapidement au cours de ces périodes). En effet, les administrations publiques semblent alors augmenter rapidement leur effectif alors qu'en fait elles ne se délestent pas aussi facilement de leurs employés que le secteur privé. Nous avons choisi d'utiliser une variable plus stable, soit le nombre de personnes en mesure de travailler (même si cet indicateur n'est pas parfait), pour illustrer la taille comparative de l'emploi dans le secteur public.

Le tableau 3-5 montre le volume global de la main-d'oeuvre canadienne pour les années choisies et en fait une répartition par sexe. Entre 1960 et 1980, la main-d'oeuvre a augmenté plus rapidement que la population totale du pays, particulièrement chez les employées. Par exemple, alors que la population totale augmentait de moins de cinq pour cent entre 1975 et 1980 (tableau 3-4), la main-d'oeuvre a progressé au rythme de 16 % et, en 1980, les femmes occupaient une plus grande part de l'emploi total qu'en 1975 (40 % comparativement à 35 %). La croissance de la main-d'oeuvre pour la période de 22 ans est de 83 %, comparativement à 47 % pour la croissance de l'administration publique. Pour plus de détails sur l'importance relative des femmes dans la main-d'oeuvre, voir l'annexe A-5. L'annexe C, quant à elle, donne plus de renseignements sur l'emploi des femmes dans l'administration générale fédérale.

Il peut être utile, à ce stade-ci, de comparer le Canada à d'autres pays. Le tableau 3-6, compilé par Statistique Canada à partir de données de l'OCDE, montre le pourcentage de la population en âge de travailler entre 1960 et 1980 de même que la croissance annuelle réelle de la main-

TABEAU 3-5 La main-d'oeuvre canadienne : hommes et femmes (en milliers)

Année	Hommes	Femmes	Pourcentage de femmes	Total ^a	Variation en pourcentage
1960	4 711	1 719	26,7	6 430	
1965	5 046	2 139	29,8	7 185	11,7
1970	5 631	2 698	32,4	8 329	15,9
1975	6 417	3 505	35,3	9 923	19,1
1980	6 909	4 613	40,0	11 522	16,1
1982	6 867	4 876	41,5	11 743 ^b	

Source : Canada, *La population active*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues mensuels (71-001), 1960-1982.

Notes : a Les totaux de 1960, 1965, 1970 et 1975 comprennent les personnes de 14 ans et plus. Les totaux de 1980 et 1982 ne comprennent que les personnes de 15 ans et plus. Ce changement ne devrait pas avoir d'effet sur la répartition entre hommes et femmes, même si elle entraînera une estimation légèrement insuffisante de la croissance totale de la main-d'oeuvre.

b La croissance totale pendant la période de 22 ans est de 5,3 millions de personnes, une augmentation de 82,6 %. La main-d'oeuvre se compose de personnes employées ou en chômage pendant la semaine de référence. La personne en chômage, qui fait néanmoins partie de la main-d'oeuvre, est une personne qui a cherché du travail au cours des quatre dernières semaines, qui était mise à pied ou qui allait occuper un nouvel emploi moins de quatre semaines plus tard.

d'oeuvre entre 1960 et 1970, 1970 et 1980; il donne aussi une estimation de la croissance prévue pendant la période allant de 1980 à l'an 2000. Au cours des vingt premières années de la période, la main-d'oeuvre canadienne présente une croissance relativement importante : ainsi, en 1960, moins de six Canadiens sur dix étaient en âge de travailler alors que cette proportion passait presque à sept en 1980. Compte tenu de cet accroissement important du groupe des citoyens en âge de travailler, il n'est pas surprenant que la main-d'oeuvre du pays ait enregistré une progression annuelle plus rapide que la plupart des autres économies industrialisées, à l'exception des deux autres anciens Dominions britanniques, la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

D'une perspective internationale, passons maintenant à une comparaison entre les provinces. Il est intéressant de répartir les emplois de l'administration fédérale dans l'ensemble du pays (tableau 3-7) pour voir comment certaines provinces profitent de façon disproportionnée des emplois fédéraux. On s'attendrait à voir à l'oeuvre au moins quatre facteurs principaux, deux qui ont un effet centralisateur et deux qui ont un effet opposé.

D'abord, puisque l'État national a un caractère fédéral, l'emploi dans l'administration fédérale se concentre dans l'administration centrale où sont abritées les fonctions de planification, de coordination et de négociation de même que les programmes de transfert et de réglementation. Le tableau 3-11 montre assez clairement qu'environ 26 % de l'administration fédérale est centralisée dans la région d'Ottawa-Hull. Le gouvernement fédéral ne dispose pas d'une marge de manoeuvre beaucoup plus grande en ce qui a trait à la décentralisation de ses grandes entreprises. En effet, par définition, les sociétés de la Couronne sont des organismes autonomes qui agissent plus en fonction des forces du marché que des objectifs de la politique sociale du gouvernement. Elles s'installent dans les endroits où il est économique de le faire ou dans ceux que l'industrie, historiquement, a choisis. Elles ont donc peu d'influence sur la distribution des emplois.

Ensuite, le gouvernement canadien s'est engagé depuis longtemps à offrir un service équitable à tous les citoyens, quelle que soit leur province de résidence. Logiquement, les fonctionnaires devraient donc être répartis dans le pays sur le même modèle que la population : concentrés dans les zones peuplées et disséminés dans les régions rurales. Si le facteur de la population était le seul à jouer, il devrait y avoir dans chaque province un nombre de fonctionnaires fédéraux et d'employés d'entreprises publiques fédérales correspondant exactement au pourcentage de la population de la province par rapport à l'ensemble de la population du pays.

Comme exemple d'un service et d'un programme qui devraient être offerts également dans tout le pays, par des employés répartis en fonction de la population locale, nous avons choisi les Postes (tableau 3-8).

TABLEAU 3-6 Répartition de la main-d'oeuvre dans les économies de marché industrialisées

	Pourcentage de la population en âge de travailler (15-64 ans)				Pourcentage de main-d'oeuvre :				Croissance annuelle moyenne de la main-d'oeuvre (en pourcentage)					
	agriculture		industries		services				1960-70		1970-80		1980-2000	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980						
Économies de marchés industrialisées														
101	58	58	36	19	25	37	39	44	(,)	1,0	1,6			
102	64	63	42	15	31	40	27	45	0,2	1,2	0,9			
103	66	65	31	11	40	45	29	44	-0,1	0,7	0,4			
104	59	63	15	9	37	35	48	56	2,2	2,1	1,2			
105	65	64	4	2	48	42	48	56	0,6	0,3	0,4			
106	62	68	36	11	31	35	33	54	0,4	0,1	0,4			
107	61	65	11	6	40	33	49	61	2,6	1,8	0,9			
108	64	68	33	12	30	39	37	49	1,9	1,3	0,7			
109	59	67	13	5	35	29	52	66	2,6	2,0	0,9			
110	66	64	24	9	46	37	30	54	-0,6	0,8	0,4			
111	60	66	7	2	36	32	57	66	1,8	1,5	0,9			
112	61	66	11	6	42	45	47	49	1,6	1,3	0,5			
113	62	64	22	8	39	39	39	53	0,6	1,1	0,6			
114	65	65	8	3	48	41	44	56	0,3	0,7	0,3			
115	63	63	20	7	37	37	43	56	0,5	0,7	0,6			

116	Danemark	64	65	18	7	37	35	45	58	1,1	0,6	0,4
117	Suède	66	64	14	5	45	34	41	61	1,0	0,3	0,2
118	Allemagne (de l'Ouest)	68	66	14	4	48	46	38	50	0,2	0,7	(,)
119	Suisse	66	67	11	5	50	46	39	49	2,0	0,4	0,2
Économies planifiées industrialisées												
120	Pologne	61	66	48	31	29	39	23	30	1,8	1,4	0,8
121	Bulgarie	66	66	57	37	25	39	18	24	0,7	0,3	0,3
122	Hongrie	66	66	38	15	35	53	27	32	0,5	0,4	0,2
123	URSS	63	66	42	14	29	45	29	41	0,7	1,2	0,7
124	Tchécoslovaquie	64	64	26	11	46	48	28	41	0,9	0,8	0,7
125	Allemagne (de l'Est)	65	64	18	10	48	50	34	40	-0,2	0,5	0,3

Source : Canada, *Recueil de statistiques*, Ottawa, Statistique Canada, 2 février 1984, édition préliminaire, tableau 19-12.

TABLEAU 3-7 L'emploi dans l'administration fédérale : répartition par province au mois de décembre, 1960-1982

	T.-N. Î.-P.-É. N.-É. N.-B. Qué. Ont. Man. Sask. Alb. C.-B. Yukon T.N.-O. du Canada							À l'extérieur					
	Total												
1960													
Administration générale ^a	4 318	1 343	14 217	7 412	32 704	89 397	10 624	6 585	13 515	19 917	2 815	2 513	205 360
Entreprises publiques ^b	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	131 118
1965													
Administration générale	4 321	1 311	14 087	7 231	34 748	95 834	10 877	6 759	12 663	20 806	2 665	3 497	214 799
Entreprises publiques ^b	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	129 916
1970													
Administration générale	4 461	1 313	19 311	7 796	41 148	112 710	12 316	8 765	15 043	25 590	934	1 856	254 993
Entreprises publiques ^b	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	123 993
1975													
Administration générale	6 768	1 662	21 765	9 060	55 178	151 019	14 411	10 633	19 888	30 544	1 242	1 681	328 580
Entreprises publiques	5 735	885	5 138	6 997	36 449	36 538	12 419	4 374	7 420	7 385	259	632	132 046
1980													
Administration générale	7 581	1 818	22 622	10 039	69 335	140 437	15 496	11 624	20 885	32 729	1 294	2 000	340 305
Entreprises publiques	4 671	855	5 121	7 299	45 248	47 081	13 350	4 541	11 401	8 504	458	469	157 988
1982													
Administration générale	8 973	2 082	22 445	10 087	71 263	147 875	15 443	11 257	22 360	34 157	1 299	2 043	355 403
Entreprises publiques	4 159	828	4 031	6 210	41 480	38 345	12 005	3 491	12 013	8 205	460	586	138 281
Variation en pourcentage													
Administration générale	107	55	58	36	118	65	45	71	65	75	—	—	73
1960-1982													
Administration générale	5	14	1,5	1,5	23	1	2	2	26	12	—	—	47
et entreprises publiques													
Total pour 1975-1982													

Source : Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues trimestriels (72-004), 1960-1982.

Notes : a À l'exclusion des membres des Forces armées canadiennes et des surnuméraires des Postes pour la période des Fêtes.
b Nous ne disposons pas des données sur la répartition par province.

TABLEAU 3-8 L'emploi dans les Postes par province

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.	Total
1970	577	129	1 306	948	11 592	17 253	2 097	1 718	2 969	4 515	28	26	43 158
Pourcentage du total	1,3	0,3	3,0	2,2	26,9	39,9	4,8	4,0	6,9	10,5	0,06	0,06	
1975	1 207	174	1 835	1 342	14 699	23 991	2 553	2 283	4 466	6 584	81	21	59 236
Pourcentage du total	2,0	0,3	3,0	2,2	24,8	40,5	4,3	3,9	7,5	11,1	0,13	0,03	
1980	1 423	211	2 244	1 635	17 876	26 693	2 694	2 547	5 491	7 380	97	23	68 314
Pourcentage du total	2,0	0,3	3,3	2,4	26,2	39,1	3,9	3,7	8,0	10,8	0,14	0,03	

Source : Canada, documents statistiques de la Division des finances publiques, Ottawa, Statistique Canada, document non publié.
 Note : A l'exclusion des surnuméraires de la période des Fêtes.

Pour 1982, le tableau 3-8 montre que chaque province est desservie par un nombre d'employés des Postes correspondant à l'importance de la population locale (voir le tableau 3-10); à ce chapitre, l'Ontario n'enregistre qu'un léger surplus.

Cependant, seulement une partie des services et des programmes de l'État fédéral s'applique à toutes les régions du pays et les citoyens qui utilisent les services fédéraux ne sont pas nécessairement répartis en fonction de la population des provinces. Ainsi, les programmes conçus pour aider les régions moins développées se concentrent naturellement dans les zones visées.

Un troisième facteur influe donc sur la répartition des fonctionnaires fédéraux dans les provinces, soit l'engagement actif du gouvernement fédéral en faveur de la « péréquation ». Même si cette politique a surtout pris la forme de programmes directs d'aide à des entreprises privées incitées à s'installer dans les régions moins bien nanties, on peut aussi dire que l'emploi dans le secteur public constitue en soi une forme de richesse que le gouvernement a le pouvoir de distribuer. En conséquence, on pourrait s'attendre à ce que l'emploi dans l'administration fédérale soit proportionnellement plus important dans les régions moins bien nanties : le transfert du ministère des Affaires des anciens combattants à Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard, est un exemple de ce genre de décentralisation.

Dans le choix de l'emplacement des bases de la Défense nationale, le gouvernement fédéral pourrait théoriquement agir en faveur d'une région en particulier. Il dispose d'une certaine marge de manoeuvre relativement au choix des lieux d'affectation des militaires (à l'exclusion de l'état-major) et il pourrait s'en servir à l'avantage des provinces moins bien nanties. Le tableau 3-9, qui donne le nombre de membres de la Défense nationale par province, présente une situation bien différente de celle que l'on retrouve aux Postes (voir le tableau 3-8).

Le tableau révèle que la Nouvelle-Écosse « l'emporte » quant au nombre de militaires stationnés chez elle (peut-être à cause des engagements canadiens dans le cadre de l'OTAN, car la Colombie-Britannique, à l'autre extrémité du pays, n'abrite pas un nombre de militaires supérieur au poids de sa population dans la fédération canadienne) et le Nouveau-Brunswick accueille un peu plus de militaires que ne le justifierait sa situation démographique. Le nombre de militaires en poste au Québec est proportionnellement très faible, peut-être parce que les membres des Forces armées canadiennes sont surtout anglophones. On peut donc discerner les effets d'une certaine redistribution, qui s'accompagnent peut-être d'influences historiques et politiques.

Quatrièmement, en comparaison avec les provinces, l'administration fédérale n'offre pas directement au public de nombreux services à prédominance de main-d'oeuvre. Emploi et Immigration Canada, le Service correctionnel du Canada et la Gendarmerie royale constituent

TABLEAU 3-9 L'emploi dans les Forces armées canadiennes, par province

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.	À l'extérieur du Canada	Total
1970	470	1 114	13 678	4 948	11 289	26 237	5 656	1 677	8 308	7 976	0	0	8 885	90 235
Pourcentage du total	0,5	1,2	15,0	5,5	12,5	29,0	6,0	1,9	9,2	8,8	—	—	9,8	
1975	721	1 086	11 488	3 787	8 493	22 588	3 621	1 601	7 463	7 463	8	563	10 347	79 229
Pourcentage du total	0,9	1,3	14,5	4,8	10,7	28,5	4,6	2,0	9,4	9,4	—	0,7	13,0	
1980	851	893	12 663	4 105	10 659	23 186	3 745	1 633	7 127	8 414	6	482	7 427	81 190
Pourcentage du total	1,0	1,1	15,5	5,0	13,0	28,5	4,6	2,0	8,7	10,0	—	0,6	9,0	
1982	840	911	12 127	4 372	10 792	24 155	3 732	1 616	7 449	8 822	6	499	7 567	82 888
Pourcentage du total	1,0	1,1	14,6	5,0	13,0	29,0	4,5	1,9	8,9	10,6	—	0,6	9,0	

Source : Canada, données statistiques de la Division des finances publiques, Ottawa, Statistique Canada, CANSIM.

des exemples de ces quelques services fédéraux à prédominance de main-d'oeuvre. La plupart des programmes fédéraux qui comprennent une transaction entre l'État et le citoyen tendent plutôt à prendre la forme de simples programmes de transfert. Ils consistent surtout en la distribution de chèques, opération facile à centraliser. Le tableau 3-7, l'emploi dans l'administration fédérale : répartition par province, décrit l'emploi fédéral dans l'administration générale dans toutes les provinces pour chacune des années choisies; les données sur l'emploi dans les entreprises publiques fédérales ne sont présentées qu'à partir de 1975.

On peut lire ce tableau en même temps que le tableau 3-10, qui donne une répartition de la population par province. Un tableau complémentaire, présenté en annexe, donne le taux de croissance de la population et de la main-d'oeuvre par province depuis 1960 (A-1). Cependant, puisque avant cette date il fallait souvent se contenter d'estimations, nous utiliserons des données postérieures à 1975.

Possédant 36 % de la population canadienne totale en 1975, l'Ontario comptait environ 41 % de tous les emplois offerts par l'administration fédérale. En 1982, alors que 35 % de la population canadienne totale vivait sur son sol, la province ne possédait plus que moins de 38 % des emplois offerts par l'administration fédérale. Cette tendance correspond à une légère diminution de l'importance relative de la main-d'oeuvre ontarienne. En 1982, ce pourcentage semblait se stabiliser autour de 38 % de la main-d'oeuvre canadienne totale. Quant à l'évolution de la situation pour les autres provinces, les deux tableaux nous révèlent que l'importance relative de la population de l'Alberta et de la Colombie-Britannique s'est accrue de façon constante, du moins jusqu'en 1982; le nombre relatif d'emplois fédéraux a enregistré une hausse semblable : de 6 et 8,2 % en 1975 à 7 et 8,6 % en 1982. La baisse relative de la population à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario et au Manitoba s'est accompagnée d'un déclin semblable de la part de la main-d'oeuvre et des emplois fédéraux, à l'exception du Québec où le pourcentage des emplois fédéraux totaux est passé d'un peu moins de 20 % en 1975 à près de 23 % en 1982. Dans les autres provinces, soit l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan, la situation semble avoir été plus stable au cours de cette période.

La situation est quelque peu différente lorsque l'on examine l'univers de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Le tableau 3-11 montre la répartition géographique des employés régis par cette loi (à l'exclusion des militaires, de la GRC et des sociétés de la Couronne) pour les années 1960, 1965, 1967, 1970, 1975, 1980 et 1982. La Commission de la fonction publique, contrairement à Statistique Canada, classe séparément les employés qui travaillent dans la Région de la Capitale nationale, la conurbation Ottawa-Hull, et répartit les employés par province. On constate que l'emploi dans cette région, entre 1960 et 1983, est passé de 26,7 % à 25,9 % du total; cette diminution peut refléter la décentralisa-

tion de certaines activités du secteur public vers les régions. Les régions qui profitent le plus de cette décentralisation sont Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Québec et les provinces de l'Ouest, à l'exception du Manitoba. Dans l'ensemble, il semble juste de dire que les emplois fédéraux régis par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* sont demeurés à un niveau remarquablement stable depuis 1960, avec une seule véritable exception : l'Ontario.

Ces chiffres donnent donc à penser ce qui suit : 1) les efforts récents de décentralisation de l'emploi par le gouvernement fédéral ont eu, jusqu'en 1982 du moins, certains effets sur les emplois régis par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*¹⁴; 2) Terre-Neuve est la seule province qui, depuis 1960, réussit à augmenter sa part de ces emplois; 3) l'examen de l'univers plus vaste de Statistique Canada (tableau 3-6) révèle que le Québec, Terre-Neuve et la Colombie-Britannique obtiennent proportionnellement plus d'emplois depuis 1960 dans la catégorie Administration générale; cependant, depuis 1975, l'Alberta et le Québec se retrouvent en tête alors que la proportion relative des emplois fédéraux en Saskatchewan, en Ontario et en Nouvelle-Écosse a quelque peu diminué. Il faut aussi reconnaître que l'administration fédérale réalise des économies d'échelle importantes en offrant ses programmes dans les deux provinces les plus peuplées.

Principales fonctions remplies par les fonctionnaires fédéraux

Quels sont les principaux objectifs des tâches accomplies par les fonctionnaires fédéraux? Statistique Canada classe les employés de l'administration générale selon la principale fonction à l'intérieur de laquelle ils travaillent. Au moyen de certains ajustements, il est possible de faire en sorte que ces catégories soient comparables au cours des années choisies. Il faut noter que les fonctions dépassent les limites des ministères et des groupes d'occupation : elles recourent les objectifs les plus larges de l'administration et englobent uniquement les employés dont le travail est directement relié à cette fin. Ainsi, même si le ministère de la Justice forme un tout, son effectif sera divisé en plusieurs fonctions. Les avocats qui donnent des conseils juridiques à la Couronne et aux ministères font partie de la catégorie des services alors que les autres employés du ministère oeuvrent au niveau des cours de justice, ce qui les place dans la catégorie protection de la personne et de la propriété.

Cependant, les ressources humaines consacrées à une fonction donnée par l'administration publique ne constituent qu'une indication sommaire des priorités à long terme du gouvernement. Le classement détaillé est plein d'anomalies évidentes; par exemple, la Société de développement du Cap-Breton se retrouve dans la catégorie Commerce et industrie plutôt que dans celle de Planification et aménagement des

TABLEAU 3-10 Répartition de la population totale et de la main-d'oeuvre par province (en pourcentage)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
1975										
Population	2,4	0,5	3,6	2,9	27,2	36,0	4,5	4,0	7,8	10,7
Main-d'oeuvre	1,9	0,45	3,0	2,6	27,0	38,3	4,2	3,7	7,7	11,2
1980										
Population	2,4	0,5	3,5	2,9	26,7	35,8	4,3	4,0	8,6	10,9
Main-d'oeuvre	1,8	0,43	3,1	2,4	25,5	37,6	4,2	3,8	9,5	11,1
1982										
Population	2,3	0,5	3,5	2,9	26,4	35,4	4,2	4,0	9,2	11,3
Main-d'oeuvre	1,8	0,44	3,1	2,4	24,7	38,1	4,2	3,9	10,0	11,4
1983										
Population	2,3	0,5	3,5	2,8	26,3	35,4	4,2	4,0	9,4	11,3
Main-d'oeuvre	1,7	0,45	3,1	2,4	25,0	38,1	4,2	3,9	9,9	11,2

Sources : Canada, *La population active*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues mensuels (71-001), 1975-1983 et Canada, *Recueil de statistiques*, Ottawa, Statistique Canada, 2 février 1984, édition préliminaire, tableau 1-4.

TABEAU 3-11 Répartition en pourcentage des fonctionnaires fédéraux régis par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique^a

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.	À l'extérieur du Canada	RCN
1960	1,7	,5	5,1	3,5	16,2	22,3	5,0	2,6	5,9	9,3	,3	,4	,6	26,7
1965	1,7	,5	5,0	3,4	16,4	19,6	4,9	2,5	5,7	9,1	,3	,4	,8	26,9
1967	1,7	,5	5,0	3,2	16,5	21,2	4,8	2,6	5,7	9,1	,3	,4	1,1	27,9
1970	1,8	,6	6,2	3,3	17,1	20,7	4,9	3,3	6,2	10,0	,4	,6	,7	24,9
1975	1,9	,5	6,1	2,9	18,0	18,9	4,3	2,7	6,2	9,5	,3	,6	,8	27,2
1980	2,2	,6	5,8	3,1	17,0	20,6	4,4	2,9	6,2	9,7	,4	,6	,6	25,9
1982 ^b	2,3	,6	5,6	3,1	17,0	20,6	4,5	2,9	6,4	9,6	,4	,5	,6	25,9
1983 ^b	2,3	,7	5,6	3,1	17,0	20,6	4,3	2,9	6,4	9,6	,4	,5	,6	25,9

Source : Canada, Commission de la fonction publique, *Rapports annuels*, 1960-1963.

Notes : a À l'exclusion des employés des sociétés de la Couronne et des membres des Forces armées canadiennes.

b Les Postes ont été incluses dans les données de 1982 et 1983 à des fins de comparaison car le service des Postes est une société de la Couronne depuis 1981. Elle n'est donc plus régie par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

régions. De plus, bien des changements ont eu lieu au cours des années, à mesure que les programmes existants étaient reclassés sous des rubriques nouvelles comme Environnement ou Expansion industrielle régionale. Voici maintenant une description qui donne l'essentiel des fonctions principales :

Dans la catégorie des services généraux, on compte les fonctionnaires qui effectuent des tâches de soutien ou d'administration pour les gestionnaires centraux de l'État et pour le gouverneur général, le Parlement et les secrétaires du Cabinet. C'est ici que l'on regroupe aussi le personnel qui élabore et met en oeuvre les décisions à caractère fiscal et budgétaire pour l'ensemble de l'administration fédérale, qui gère et offre des services centraux à l'ensemble de l'administration (comme au niveau des Approvisionnements et Services, des services des conseillers juridiques et de la traduction), qui effectue des fonctions centralisées de comptabilité et de vérification de même que certaines activités de recherche.

La fonction protection de la personne et de la propriété comprend, évidemment, le ministère de la Défense nationale (les forces armées sont comptées séparément), les cours de justice et le budget du ministère de la Justice, les coûts d'exploitation des pénitenciers (mais non des prisons, qui relèvent des provinces) la Commission nationale des libérations conditionnelles et la police (y compris la partie de la GRC prêtée aux provinces qui n'ont pas leur propre service de police). Il faut aussi compter les coûts de l'administration de la réglementation relative au commerce, à l'industrie et au développement économique, à l'énergie, à l'agriculture de même que ceux de tout l'appareil de protection des droits, y compris les droits des consommateurs et de la femme, les langues officielles et les droits légaux et les droits de la personne.

Toutes les formes de transport, aérien, routier, par chemin de fer et par eau, se retrouvent dans la fonction transports et communications, tout comme les télécommunications et le service des Postes.

On se rappellera que la santé est essentiellement un domaine de compétence provinciale. Au niveau fédéral, il s'agit d'une fonction moins importante, qui correspond aux tâches de coordination et de recherche du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. La fonction englobe aussi les services de santé offerts par l'Administration fédérale dans le Nord de même que ses propres employés, les activités réglementaires de la Direction générale de la protection de la santé et certains services à caractère préventif notamment l'immunisation.

La fonction services sociaux englobe les prestations des anciens combattants, les pensions, l'assurance-chômage à l'exclusion des coûts de son administration, le bien-être social, soit la composante assistance publique des activités de santé nationale et bien-être social, les coûts des subventions aux provinces pour le paiement des services sociaux individuels et le ministère des Affaires indiennes et du Nord (à l'exception de l'éducation), plus les frais administratifs du ministère d'État qui constituait le secrétariat du comité du Cabinet sur le développement social de même que les ministères chargés de l'administration du Solliciteur général, du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

L'éducation, comme la santé, est un domaine qui relève surtout des provinces. Le rôle de l'Administration fédérale à ce niveau est relativement modeste. Il comprend le programme de soutien à l'éducation post-secondaire (élaboré par le Secrétariat d'État), l'enseignement élémentaire et secondaire pour les autochtones et les conseils de recherche qui donnent des subventions sur une base individuelle pour soutenir l'éducation avancée.

Sous la rubrique conservation des ressources naturelles et développement de l'industrie, on retrouve des programmes et des activités administratives dans les domaines de l'agriculture, de la chasse et de la pêche, des forêts, des mines, du pétrole et du gaz, du tourisme, du commerce et de l'industrie (activités administratives pour le ministère de la Consommation et des Corporations, l'ancien ministère d'État au développement économique et le ministère de l'Expansion industrielle régionale).

L'environnement, fonction relativement nouvelle, englobe les employés travaillant au contrôle de la pollution dans l'administration de ministères et dans les activités de conservation en général.

Dans loisirs et cultures, on retrouve les employés (relevant du ministère de l'Environnement) qui administrent les parcs nationaux et le groupe plus nombreux des employés chargés de l'ensemble hétérogène des programmes et des organismes culturels administrés par l'État fédéral : par exemple, programme des arts et de la culture du ministère des Communications, l'Office national du film, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, les musées nationaux, les archives publiques et même les commissions des champs de bataille, les programmes de la santé du sport amateur et les programmes ayant trait aux groupes ethniques.

La fonction travail, emploi et immigration recoupe les ministères chargés de ces activités : le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, l'administration du programme de l'emploi et de l'assurance-chômage, le ministère du Travail, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, la Commission d'appel de l'immigration et le programme de la citoyenneté du Secrétariat d'État.

La fonction affaires extérieures et aide à l'étranger est aussi relativement bien délimitée. Elle comprend le ministère des Affaires extérieures, l'Agence canadienne de développement international, le Centre de recherches pour le développement international et la Commission mixte internationale qui est chargée de l'administration de la frontière canado-américaine et des eaux avoisinantes.

Planification et aménagement des régions constitue une sorte de division résiduelle de la fonction plus large de la conservation des ressources naturelles et du développement de l'industrie qui vise spécifiquement l'aide des régions les moins avantagées ou l'administration de la présence fédérale lorsque l'administration fédérale offre un service direct. La catégorie comprend le ministère des Travaux publics, la Commission de la Capitale nationale qui assure la présence fédérale dans la région Ottawa-Hull, le ministère de l'Expansion industrielle régionale et les activités administratives du Conseil de l'expansion économique de la région Atlantique et l'Administration du rétablissement agricole des Prairies.

Le dernier groupe, établissements de recherches, comprend les employés travaillant dans des organisations comme le ministère de l'Énergie, des

Mines et des Ressources, la Commission de contrôle de l'énergie atomique et les conseils de recherche relevant du ministère d'État à la science et à la technologie¹⁵.

Le tableau 3-12 donne le nombre d'employés de l'administration fédérale classés par fonction au mois de décembre de chacune des années choisies, la proportion relative de chacune des fonctions par rapport à l'emploi total dans l'administration publique fédérale pour ces années et, enfin, la progression en pourcentage de cette fonction par rapport aux cinq années précédentes. Le premier pourcentage nous donne la place relative de chaque fonction dans la croissance de l'administration générale et le second pourcentage nous permet de constater les gains ou les pertes d'une fonction par rapport aux autres.

Les trois principales catégories d'emplois sont l'administration générale, la protection et les transports et communications. La première catégories regroupe près d'un cinquième des employés en 1982, la proportion est semblable pour ce qui est de la fonction protection et les transports et communications englobent plus du quart de ces employés. L'ensemble des autres fonctions sont relativement peu importantes; les deux plus importantes dans ce dernier groupe sont les services sociaux et la conservation des ressources. Puisque ce sont l'administration générale, la protection et les transports qui comptent le plus grand nombre d'employés, on peut s'attendre à ce que l'expansion dans ce domaine soit à l'origine de la poussée de croissance de l'emploi dans l'administration fédérale en 1975. En effet, les services généraux ont progressé de près du tiers entre 1965 et 1970, la protection a fait un bond de 23 % de 1970 à 1975 et les transports et communications ont enregistré une augmentation rapide et continue entre 1960 et 1975. D'autres fonctions ont aussi progressé assez rapidement au cours de certaines périodes; par exemple, la santé et les services sociaux (jusqu'en 1975, date à laquelle ils ont commencé à diminuer), les Affaires extérieures et la planification régionale (au moment de la création du MEER). Mais ces secteurs comptent peu d'emplois par rapport aux trois grandes fonctions. Il est aussi intéressant de noter les changements dans l'importance relative de chacune des grandes fonctions. Ainsi, les services généraux ont eu une croissance lente mais constante, la protection était de loin le principal service de l'administration fédérale en 1960, car il regroupait alors un bon tiers de l'effectif et il a été dépassé par les transports et les communications au cours de la période de 22 ans.

Nous pouvons donc donner les caractéristiques de l'emploi dans l'administration fédérale : près de sept employés sur dix travaillent à l'intérieur de l'une des trois grandes fonctions. L'emploi dans l'administration fédérale sert donc avant tout à fournir des réseaux de communication nationaux, à coordonner les opérations des divers niveaux de gouvernement et les propres services de l'État fédéral de même qu'à assurer la loi et l'ordre.

TABLEAU 3-12 Classement par fonction de l'emploi dans l'administration fédérale^a

	1960	1965	1970	1975	1980	1982 ^b
Services généraux	33 276	35 204	46 755	62 561	64 028	66 956
Pourcentage du total	16,1	16,3	18,5	19,1	18,8	18,8
Variation en pourcentage	—	5,8	32,8	33,8	2,3	—
Protection de la personne et de la propriété	65 064	61 319	57 833	71 025	74 267	75 950
Pourcentage du total	32,2	29,3	23,6	21,7	21,8	21,4
Variation en pourcentage	—	-5,7	-5,7	22,8	4,6	—
Transports et Communications	39 710	45 222	62 608	85 256	92 615	94 670
Pourcentage du total	19,8	21,7	25,8	25,9	27,2	26,6
Variation en pourcentage	—	13,9	38,0	36,0	8,6	—
Santé	3,40	14 183	5 444	6 780	6 601	6 571
Pourcentage du total	1,7	2,0	2,2	2,1	1,9	1,8
Variation en pourcentage	22,9	30,0	24,5	-2,6	—	—
Services sociaux	15 308	16 207	17 623	24 970	19 108	21 915
Pourcentage du total	7,6	7,8	7,3	7,6	5,6	6,2
Variation en pourcentage	—	5,9	8,7	41,7	-29,7	—
Éducation	2 062	1 922	1 634	3 078	2 406	2 263
Pourcentage du total	1,0	0,9	0,7	0,9	0,7	0,6
Variation en pourcentage	—	-6,8	-14,9	88,4	-21,8	—
Conservation des ressources naturelles et développement de l'industrie	17 192	19 430	24 726	25 576	28 089	30 254
Pourcentage du total	8,6	9,3	8,5	7,8	8,2	8,5
Variation en pourcentage	—	13,0	27,3	3,4	9,8	—

TABLEAU 3-12 (suite)

	1960	1965	1970	1975	1980	1982 ^b
Environnement	—	—	—	8 631	6 688	7 168
Pourcentage du total	—	—	—	2,6	2,0	2,0
Variation en pourcentage	—	—	—	—	-22,5	—
Loisirs et culture	4 160	5 036	4 299	8 004	8 520	8 801
Pourcentage du total	2,1	1,9	1,8	2,5	2,5	2,5
Variation en pourcentage	—	21,0	-14,6	86,2	6,4	—
Travail, emploi et immigration	14 606	13 431	16 610	14 803	17 810	17 702
Pourcentage du total	7,2	6,6	6,8	4,5	5,2	5,0
Variation en pourcentage	—	-8,0	23,7	-10,9	20,3	—
Affaires extérieures et aide à l'étranger	2 175	2 796	3 744	6 162	6 324	8 891
Pourcentage du total	1,1	1,3	1,5	1,9	1,9	2,5
Variation en pourcentage	—	28,6	33,9	64,6	2,6	—
Planification et aménagement des régions	550	580	3 159	3 253	3 059	3 083
Pourcentage du total	0,3	0,3	0,9	1,0	0,9	0,9
Variation en pourcentage	—	5,5	444,4	3,0	-5,9	—
Établissements de recherches	7 856	9 469	10 558	8 481	10 790	11 179
Pourcentage du total	2,5	2,8	2,4	2,5	3,2	3,1
Variation en pourcentage	—	20,5	11,5	19,7	27,2	—
Total	205 360 ^c	214 799 ^c	254 993 ^c	328 580 ^d	340 305	355 403
Variation en pourcentage	—	4,6	18,7	28,9	3,6	—

Source : Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues trimestriels (72-004).

TABEAU 3-12 (suite et fin)

Notes : A. Le classement par fonction pour les années 1960-1975 a été changé au besoin, pour rendre compte du classement en vigueur dans l'édition actuelle du catalogue *L'emploi dans l'administration fédérale*.

1. « Administration publique générale » (1960-1970) et « Services généraux de l'administration publique » (1975) sont devenues « Services généraux ».
2. « Bien-être social » (1960-1975) est devenue « Services sociaux ».
3. a) « Ressources naturelles et industries primaires » (1960-1970) et « Développement du commerce et de l'industrie » (1960-1970) de même que « Fonction publique et entreprises commerciales » (1960 et 1965) ont été regroupées pour former « Conservation des ressources naturelles et développement de l'industrie ».
4. « Travail » et « Services nationaux de l'emploi » ont été retirées de « Bien-être social » et « Immigration et citoyenneté » ont été retirées de la catégorie « Autres » et placées dans la fonction Travail, emploi et immigration pour 1960-1970.
5. Pour la période 1960-1970, le service des « Postes » a été retiré de la catégorie « Autres » et placé sous la rubrique « Transports et Communications ».
6. « Défense civile » a été retirée de la catégorie « Autres » (1960 et 1965) tout comme « Services de défense » (1960-1970) et ont été toutes les deux placées dans la fonction « Protection de la personne et de la propriété ».
7. La catégorie « Prestations aux anciens combattants et autres prestations » (1960-1970) a été incorporée à la rubrique « Services sociaux ».
8. Les fonctions « Affaires extérieures » et « Coopération et aide internationales » (1960-1965; 1970) ont été rebaptisées « Affaires extérieures et aide à l'étranger ».
9. « Surveillance et aménagement des régions et localités » est devenue « Planification et aménagement des régions ».

B. Lorsque c'était possible, des ajustements ont été aussi effectués pour rendre compte des changements dans le classement des organisations par fonction.

- a Les données sont enregistrées au mois de décembre. Elles excluent les membres des Forces armées canadiennes et des surnuméraires des Postes pour la période des Fêtes.
- b La variation en pourcentage jusqu'en 1982 n'est pas calculée parce qu'il s'agit d'une période de deux ans.
- c À l'exclusion du gouverneur général, des lieutenants-gouverneurs et des juges. Les totaux pour 1960 et 1965 excluent les employés payés à même les recettes postales.
- d À l'exclusion des levés sur le terrain d'EMR.

Le tableau A-2 de l'annexe A montre de façon plus détaillée l'effectif des principaux ministères fédéraux entre 1960 et 1982 à l'intérieur de l'univers de Statistique Canada et confirme le portrait de l'emploi dans l'administration fédérale que fournit la répartition par fonction. On y voit que le ministère des Transports enregistre un gain important au cours de la période, que les deux ministères créés en 1969 et en 1967, soit le ministère des Communications et le ministère de la Consommation et des Corporations, progressent de façon assez constante, que la fonction Environnement est mise sur pied, que les organismes de « protection », soit le Service correctionnel et la GRC, font des progrès et que les activités des militaires du ministère de la Défense nationale perdent du terrain.

Il est intéressant de noter que le Parlement, comme organisation, fait des progrès étonnants : le personnel de soutien augmente de 21 % entre 1960 et 1965, de 26 % entre 1965 et 1970, de 121 % au cours des cinq années suivantes et d'environ 25 % entre 1975 et 1980. On se rend compte aussi qu'il y a depuis 1970 une croissance considérable de la plupart des petits organismes qui « surveillent » le gouvernement. Ces organismes comprennent le Bureau du Vérificateur général, la Commission de la fonction publique, le Commissariat aux langues officielles, la Commission canadienne des droits de la personne, la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Ce sont les organismes de « contrôle » que nous avons décrits plus tôt comme l'administration publique tertiaire. Notons que le plus grand de ces organismes, le Bureau du Vérificateur général, a progressé au rythme de 47 % entre 1960 et 1965, de 23 % au cours des cinq années suivantes, de 50 % entre 1970 et 1975, en prévision de la nouvelle loi qui allait élargir ses pouvoirs, et de 34 % entre 1975 et 1980. Si ces pourcentages sont répartis sur une base annuelle, on se rend compte que la croissance demeure rapide, soit 8 % pour les deux dernières années mesurées. Bien sûr, ce rythme de croissance ne tient pas compte de l'importance des contractuels ni de la quantité de travail qui est déplacée vers les ministères.

Catégories professionnelles des fonctionnaires fédéraux

Statistique Canada classe aussi les fonctionnaires fédéraux en groupes professionnels qui sont bien différents des catégories fonctionnelles : ainsi, la personne qui travaille dans le sens de l'objectif de la « protection » peut se retrouver dans un grand nombre de catégories d'occupation, selon le travail qu'elle fait, de la surveillance en auto-patrouille (exploitation) à la direction d'une division à l'administration centrale (direction) et à la dactylographie (soutien administratif). Les changements dans l'importance relative des diverses catégories professionnelles pendant les 12 années pour lesquelles des données existent (1970 à 1982) peuvent nous indiquer si la main-d'oeuvre de l'administration fédérale obéit aux

mêmes tendances que la main-d'oeuvre moderne : moins de commis, parce que la technologie accélère les processus mais plus de spécialistes de la technique et de la gestion parce que la technologie et les systèmes informatiques remplacent les anciens systèmes manuels de contrôle financier et de production des textes.

L'importance relative des diverses catégories nous donnera une idée de la proportion de spécialistes et de professionnels dans la main-d'oeuvre fédérale.

Même si la plupart des professionnels travaillent pour l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement, la gestion des professionnels dans le secteur public présente certains dilemmes¹⁶. Ainsi, la notion d'autonomie professionnelle entre en conflit avec la responsabilité complète de l'État devant le contribuable en matière d'utilisation des ressources humaines; en effet, l'administration doit offrir au public un service bien géré qui satisfait aux normes de productivité et qui est adéquat. Dans la mesure où les États autorisent les professionnels à régir les conditions d'admission à leur profession et à contrôler la formation et le droit aux promotions, surtout lorsque l'administration publique constitue presque le seul débouché pour ces professionnels, on peut dire que l'État ne contrôle ni ne gère sa propre main-d'oeuvre.

Statistique Canada répartit les fonctionnaires fédéraux à l'intérieur des grandes catégories suivantes (voir le tableau 3-13) :

La catégorie de la direction : les employés de cette catégorie élaborent les politiques administratives, dirigent les programmes administratifs et remplissent des fonctions connexes exigeant des aptitudes supérieures pour la gestion.

La catégorie scientifique et professionnelle : le personnel de cette catégorie applique de vastes connaissances acquises à l'université et fait partie de professions dont l'exercice est réglementé par des organismes non gouvernementaux légalement constitués.

Vingt-neuf groupes font partie de cette catégorie. Les plus représentatifs sont ceux que nous définissons habituellement comme des professionnels : avocats, infirmiers et infirmières, médecins, vétérinaires, dentistes, professeurs d'université, architectes et chercheurs scientifiques. Mais bien des personnes qui semblent engagées dans des activités intellectuelles plus générales se dirigent vers une meilleure définition de leurs connaissances spécialisées et une organisation professionnelle autonome semblable à celle des professions plus anciennes. Nous pensons ici au travail social, à la psychologie, à la vérification, à l'actuariat et à l'économie, à la sociologie et à la statistique.

La catégorie administrative et du service extérieur : ces groupes travaillent à la gestion interne de la fonction publique, à la conduite de relations politiques et économiques entre le Canada et les autres pays et dans certaines fonctions d'information et de traduction qui établissent des liens entre l'État et les citoyens. C'est de ce groupe que proviennent la plupart des gestionnaires et des dirigeants supérieurs, même si aucune barrière

formelle n'empêche les déplacements entre la catégorie professionnelle et la catégorie de la direction.

La catégorie technique : ces employés effectuent des analyses, expériences et enquêtes dans les sciences naturelles, physiques et sociales, assurent la préparation, l'instruction et la mesure des substances et des matières biologiques, chimiques et physiques et la création, la construction, l'inspection, le fonctionnement et l'entretien d'appareils, de systèmes et de mécanismes complexes et l'exécution de tâches techniques similaires. Ce groupe comprend par exemple les contrôleurs aériens, les électroniciens, le soutien technologique et scientifique, la photographie et la radio-télégraphie.

La catégorie du soutien administratif : nous retrouvons ici les cols blancs qui sont le plus souvent associés, dans l'esprit de la population, aux fonctionnaires : c'est-à-dire les gens qui manipulent des dossiers, des papiers et un crayon. C'est dans cette catégorie que l'on retrouve commis et secrétaires ainsi que les employés chargés du traitement des données et du traitement de textes.

La catégorie de l'exploitation : ils offrent des services postaux et de protection, assurent le fonctionnement des machines (autres que les machines de bureau) et exécutent un travail non spécialisé en rapport aux travaux d'entretien et de réparation de machines, d'appareils et de véhicules.

Le tableau 3-13 illustre de quelle façon l'univers de Statistique Canada pour la main-d'oeuvre fédérale se répartit en fonction de ces types d'emplois. Le tableau montre le nombre absolu d'employés dans la catégorie d'occupation pour l'année choisie, l'importance relative de cette catégorie dans la même année par rapport à l'ensemble de l'emploi dans l'Administration fédérale et le taux de croissance de cette catégorie au cours de la période précédente.

Dans l'ensemble, on peut dire que la répartition des types d'occupation chez les fonctionnaires fédéraux est en gros conforme à nos prévisions : la catégorie de la direction de même que la catégorie scientifique et professionnelle progressent lentement mais constamment au cours de la période de 12 ans. En fait, lorsque nous réunissons les trois premières catégories sous la rubrique « Agents », on se rend compte que les groupes professionnels et hautement spécialisés ont enregistré des gains au détriment des emplois classiques du soutien et de l'exploitation. Le soutien administratif a tout juste maintenu sa position alors que la catégorie de l'exploitation, la plus grande, a commencé à perdre du terrain par rapport à l'ensemble. Si on se penche sur la croissance de l'ensemble de l'administration publique entre 1970 et 1975, on se rend compte qu'une augmentation spectaculaire de 22,5 % se transforme en une progression d'environ 4 % entre 1975 et 1980. Pour la période de 1970 à 1975, tous les groupes affichent des poussées de croissance pouvant dépasser 40 %, à l'exception de la catégorie de l'exploitation, dont la croissance a principalement eu lieu au cours des cinq années précédentes (comme l'illustre le tableau précédent qui répartit les employés

par fonction). Depuis 1975, le taux de croissance s'est stabilisé pour chaque groupe.

Malheureusement, Statistique Canada a décidé de fusionner en une seule catégorie les deux groupes de niveaux supérieurs, pour le motif que, séparément, ces deux groupes sont infimes par rapport aux autres catégories. Cela nous empêche d'évaluer la croissance présumée des

TABLEAU 3-13 Ensemble des fonctionnaires fédéraux, par catégorie^a professionnelle

	1970	1975	1980	1982
Agents				
Direction et catégories scientifique et professionnelle	16 919	25 073	24 626	28 161
Pourcentage du total	6,6	7,6	7,2	7,9
Variation en pourcentage	—	32,0	-0,02	—
Catégorie administrative et du service extérieur	25 615	48 467	52 954	58 991
Pourcentage du total	10,0	14,7	15,6	16,6
Variation en pourcentage	—	47,1	8,5	—
Catégorie technique	18 327	27 298	28 259	29 836
Pourcentage du total	7,2	8,3	8,3	8,4
Variation en pourcentage	—	33,3	3,5	—
Total des cadres	60 861	100 828	105 839	116 988
Pourcentage du total	23,8	30,6	31,1	32,9
Variation en pourcentage	—	40,0	4,0	—
Soutien				
Soutien administratif	55 646	79 212	78 548	81 590
Pourcentage du total	21,8	24,1	23,1	22,9
Variation en pourcentage	—	30,3	-0,8	—
Exploitation	87 030	101 428	112 292	111 386
Pourcentage du total	34,1	30,8	33,0	31,3
Variation en pourcentage	—	13,8	9,6	—
Total du soutien administratif	142 676	180 640	190 840	192 976
Pourcentage du total	55,9	54,8	55,8	54,0
Variation en pourcentage	—	21,1	5,7	—
Autres ^b	51 456	47 102	43 626	45 439
Total pour l'ensemble de la fonction publique	254 993	328 580	340 305	355 403
Variation en pourcentage	—	22,5	3,5	—

Source : Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues trimestriels (72-004, 1970-1982).

Notes : a Les statistiques sont enregistrées en décembre. Elles excluent les membres des Forces armées canadiennes et les surnuméraires des Postes pour la période des Fêtes.

b La catégorie Autres comprend les employés de fonds spéciaux dont le groupe d'occupation n'était pas connu.

dirigeants par rapport à l'ensemble de l'effectif. Cependant, il est possible de contourner le problème en se fiant sur la classification de la Commission de la fonction publique; celle-ci, comme nous l'avons souligné plus tôt, utilise un univers assez différent de celui de Statistique Canada et sépare la catégorie de la direction des autres catégories. Cependant, on ne peut observer la tendance que sur une période de dix ans, car une classification différente a été effectuée en 1981. Avant 1981, la CFP désignait ce groupe par les lettres SX (haute direction). Par la suite, les personnes accomplissant des tâches de gestion et de direction mais dans des postes différents, ont été regroupées dans la catégorie générale SM (gestion supérieure). Les fonctions les plus élevées ont été rébaptisées EX (direction). En décembre 1982, certains SX n'avaient pas encore été reclassés dans les nouvelles catégories EX et SM. Le tableau 3-14 montre l'importance relative du nombre d'employés dans chaque groupe professionnel selon les calculs de la Commission de la fonction publique.

La catégorie de la direction a augmenté de façon constante jusqu'en 1980, même si elle représentait alors moins de 1 % de l'ensemble des emplois cette année-là. Par suite de la création de la catégorie SM, l'ensemble de la catégorie de la gestion dépasse pour la première fois le

TABLEAU 3-14 Fonctionnaires fédéraux régis par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique : répartition en pourcentage par groupe professionnel^a

	1970	1975	1980	1982	1983
Cadres	0,3	0,5	0,6	0,9	1,0
Catégorie de la direction et de la gestion supérieure	—	—	—	0,5	0,8
Catégorie scientifique et professionnelle	10,1	10,5	10,2	10,1	10,1
Administration et service extérieur	15,1	20,3	23,6	24,3	25,0
Catégorie technique	11,4	11,5	12,4	12,3	12,2
Total	37	43	47	48	49
Personnel de soutien	32,9	32,7	31,5	31,8	31,4
Soutien administratif					
Exploitation	30,1	23,8	21,5	19,9	19,5
Total	63	57	53	52	51

Source : Canada, Commission de la fonction publique, *Rapports annuels* (1970-1983).

Note : a Ces totaux diffèrent de ceux du tableau 3-13 parce que l'univers des fonctionnaires régi par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est plus petit (voir la figure 3-1).

seuil de 1 % du total des emplois régis par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et atteint, 1,8 % en 1983. Selon la CFP, la catégorie scientifique et professionnelle demeure remarquablement stable et la croissance véritable est enregistrée dans le dernier des groupes d'agents, l'administration et le service extérieur. Comme nous l'avons déjà vu, le groupe du soutien reste à peu près constant et la catégorie de l'exploitation, la plus grande, perd du terrain quant au nombre relatif d'emplois.

Nous pouvons donc déduire que la diminution de l'effectif des employés de bureau de l'administration fédérale résulte du passage à de nouvelles technologies en matière de travail routinier et peut-être d'une augmentation proportionnelle des cadres. De plus, la demande d'un plus grand nombre de candidats qualifiés pour les postes de cadres peut refléter les répercussions sur la fonction publique classique des demandes de comptes présentées par les organismes de l'administration publique tertiaire. À cause des mandats de ces organismes, il est peut-être nécessaire de recourir aux services d'un plus grand nombre de spécialistes de la planification, de la vérification et du contrôle. Par contre, d'autres observateurs pourraient attribuer l'existence du phénomène à une « structurite » alimentée par les ambitions personnelles des cadres.

L'emploi dans les administrations provinciales

Nous pouvons maintenant passer à l'emploi dans les administrations provinciales. Les tableaux 3-15 et 3-16 donnent, respectivement, le nombre d'employés de l'administration générale dans chaque province pour les années choisies et le nombre d'employés des entreprises publiques pour les mêmes périodes. En 1982, les gouvernements provinciaux employaient 409 000 personnes dans l'administration générale et 159 000 autres dans des entreprises publiques. En comparaison, l'administration fédérale employait en 1982 355 000 personnes dans l'administration générale et 138 000 dans les entreprises publiques (tableau 3-7).

Voyons d'abord l'administration générale. La croissance de l'emploi dans les provinces est à peu près la même que dans l'administration fédérale. Il y a une croissance de l'emploi en 1975, puis un ralentissement dans toutes les provinces sauf en Alberta, au Québec, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Il est bon de noter que le pourcentage de croissance de 146 % qu'affiche l'administration provinciale du Nouveau-Brunswick résulte d'un réaménagement administratif plutôt que d'un emballement de la machine bureaucratique : en effet, les enseignants ont alors été reclassés comme employés de l'administration provinciale, pratique qui n'a pas été suivie ailleurs. Pendant cette période de 22 ans, c'est en Alberta que la croissance de l'emploi dans le secteur public a été la plus forte; en effet, celui-ci est passé de 14 000 à 63 000 personnes.

TABLEAU 3-15 Employés des administrations provinciales, administration générale, en décembre, 1960-1982

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.	Total ^a
1960	6 233	1 637	10 291	8 721	39 030	46 455	6 847	9 490	14 252	18 708	165	292	162 121
Variation en pourcentage	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1965	9 292	2 021	13 178	7 916	47 617	57 292	8 848	10 212	18 064	22 824	200	357	197 821
Variation en pourcentage	49,1	23,5	28,1	-10,0	22,0	23,3	29,2	7,6	26,7	22,0	21,0	22,2	22,0
1970	10 186	2 976	16 679	9 719	57 130	77 321	11 649	11 536	24 695	27 800	1 324	2 354	253 369
Variation en pourcentage	9,6	47,3	26,6	23,6	20,0	35,0	31,7	13,0	36,7	21,8	562,0	559,0	28,1
1975 ^c	12 166	4 180	19 387	23 920 ^d	85 465	105 304	14 742	17 125	44 510	38 921	1 485	2 655	369 860
Variation en pourcentage	19,4	40,5	16,2	146,1	49,6	36,2	26,6	48,5	80,2	40,0	12,1	12,8	46,0
1980	13 473	4 237	20 987	24 733	98 892	109 200	13 968	17 030	52 067	41 256	2 007	3 175	401 025
Variation en pourcentage	10,7	1,4	8,3	3,4	15,7	3,7	-5,2	-0,6	17,0	6,0	35,2	19,6	8,4
1982 ^b	14 325	4 186	21 344	26 288	89 995 ^e	109 878	14 868	15 959 ^f	63 447	43 458	2 014	3 544	409 302

Source : Canada, *L'emploi dans les administrations provinciales*, catalogues trimestriels (72-007), 1960-1982.

Notes : *a* Le total comprend une estimation pour le Québec (1960) et la Colombie-Britannique (1960-1975) basée sur un taux de croissance moyen. Après 1975, le Nouveau-Brunswick a été exclu du calcul du pourcentage à cause de l'inclusion des enseignants dans l'effectif de l'administration provinciale.

b La variation en pourcentage jusqu'en 1982 n'est pas calculée parce qu'il s'agit d'une période de deux ans.

c Les employés des institutions et des fonds spéciaux sont maintenant incorporés pour toutes les provinces.

d Le Nouveau-Brunswick considère les enseignants de l'élémentaire et du secondaire comme des employés provinciaux. Leur nombre s'élevait à 7 869 en 1975, à 8 207 en 1980 et à 7 608 en 1982.

e À deux exceptions, les hôpitaux du Québec ne sont pas compris.

f Les hôpitaux universitaires et la Cancer Foundation ont été exclus.

TABLEAU 3-16 Répartition des employés des entreprises publiques provinciales, en décembre, 1960-1982

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.	Total ^a
1960	338	48	1 243	1 740	11 811	22 549	6 373	6 356	5 913	7 028	16	29	63 444
Variation en pourcentage	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1965	367	58	1 423	2 368	13 784	21 993	7 239	6 852	7 943	8 202	19	33	70 281
Variation en pourcentage	8,6	20,8	14,5	36,1	16,7	-2,5	13,6	7,8	34,2	16,7	18,8	13,8	10,8
1970	1 042	81	4 979	2 245	18 621	30 831	8 169	6 530	9 539	13 410	26	47	95 520
Variation en pourcentage	183,9	39,7	250	-5,2	35,1	40,2	12,8	-4,7	20,1	63,5	36,8	42,4	35,9
1975	2 427	257	6 824	3 609	27 047	34 809	11 819	8 949	15 589	23 120	20	43	134 513
Variation en pourcentage	132,9	217	37,1	60,7	45,2	12,9	44,7	37,0	63,4	72,4	-23,1	-8,5	40,8
1980	2 841	210	5 927	3 559	32 326	33 265	11 546	13 226	21 977	23 125	29	74	148 105
Variation en pourcentage	17,1	18,3	-13,1	-1,4	19,5	-4,4	-2,3	47,8	40,9	0,02	45,0	72,1	10,1
1982 ^b	2 866	280	5 117	3 684	35 382	40 228	11 334	14 187	22 553	23 521	25	83	159 260

Source : Canada, *L'emploi dans les administrations provinciales*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues trimestriels (72-007), 1960-1982.

Notes : a Le total comprend des estimations pour le Québec (1960) et la Colombie-Britannique (1960-1970) basées sur un taux de croissance moyen.
 b La variation en pourcentage pour 1982 n'est pas calculée.

La croissance des entreprises publiques provinciales a commencé un peu plus tard que celle de l'administration générale et, dans la plupart des provinces, se poursuit plus longtemps. Malheureusement, à cause du manque de données pour la Colombie-Britannique et le Québec, il est impossible d'établir des comparaisons exactes au niveau de la croissance globale de l'emploi dans l'administration fédérale et dans les administrations provinciales. La tâche se complique aussi du fait que Statistique Canada englobe dans les chiffres sur l'administration générale certains enseignants et certains travailleurs du secteur hospitalier; il est donc moins facile de faire des comparaisons précises entre fonctions fédérales et fonctions provinciales (voir le tableau 3-25 pour des estimations qui excluent ces employés). Cependant, la lecture des tableaux 3-17 et 3-3 nous permet d'établir une comparaison assez grossière de l'emploi dans les deux administrations. Le tableau 3-17 nous donne, pour chaque période de cinq ans jusqu'à 1980 et pour la période de deux ans se terminant en 1982, le taux de croissance de l'emploi dans l'administration générale provinciale et les entreprises publiques provinciales pour toutes les provinces ayant fourni des données correspondant aux années choisies. Sauf pour la dernière période, le taux de croissance de l'emploi dans le secteur public provincial a été plus élevé qu'au niveau fédéral : ainsi, il a progressé de 22 % entre 1960 et 1965, de 28 % entre 1965 et 1970, de 41 % entre 1970 et 1975 et de 8 % entre 1975 et 1980. Pour l'administration générale fédérale, les pourcentages correspondants sont de 5, 13, 34 et 4 % pour chacune des périodes de cinq ans jusqu'à 1980. Pour ce qui est de l'emploi dans les entreprises publiques, le contraste est encore plus fort parce que l'emploi dans les entreprises fédérales enregistre un recul.

L'emploi dans les entreprises publiques provinciales a augmenté de 11 % entre 1960 et 1965, de 3,6 % entre 1965 et 1970, de 41 % entre 1970 et 1975 et de 10 % entre 1975 et 1980. Au cours des mêmes périodes, les

TABLEAU 3-17 Sommaire de la croissance totale de l'emploi dans les administrations provinciales

	Administration générale	Variation en pourcentage	Entreprises publiques	Variation en pourcentage	Total	Variation en pourcentage
1960	162 121	—	63 444	—	225 565	—
1965	197 821	22,0	70 281	10,8	268 102	18,9
1970	253 369	28,1	95 520	35,9	348 889	30,1
1975	369 860	46,0	134 513	40,8	504 373	44,6
1980	401 025	8,4	148 105	10,1	549 130	8,9
1982	409 302	—	159 260	—	568 562	—

Source : Voir les tableaux 3-15 et 3-16.

TABLEAU 3-18 Emploi dans les administrations provinciales (par mille habitants)

	1960	1965	1970	1975	1980	1982
T.-N. Administration générale	14,0	19,0	20,0	22,0	24,0	25,0
Entreprises publiques	0,7	0,75	2,0	4,0	5,0	5,0
Total	14,7	19,75	22,0	26,0	29,0	30,0
Î.-P.-É. Administration générale	16,0	18,5	27,0	36,0	35,0	34,0
Entreprises publiques	0,5	0,5	0,7	2,0	2,0	1,7
Total	16,5	18,9	27,7	38,0	37,0	35,7
N.-É. Administration générale	14,0	17,0	21,0	23,0	25,0	25,0
Entreprises publiques	1,7	1,9	6,0	8,0	7,0	7,0
Total	15,7	18,9	27,0	31,0	32,0	32,0
N.-B. Administration générale	15,0	13,0	16,0	36,0 ^a	36,0	38,0
Entreprises publiques	2,9	3,9	3,5	5,0	5,0	5,0
Total	17,9	16,9	19,5	41,0	41,0	43,0
Qué. Administration générale	7,7	8,0	9,5	14,0	16,0	14,0
Entreprises publiques	2,4	2,4	3,0	4,0	5,0	5,0
Total	10,1	10,4	12,5	18,0	21,0	19,0
Ont. Administration générale	7,6	8,0	10,0	13,0	13,0	13,0
Entreprises publiques	3,7	3,3	4,0	4,0	4,0	5,0
Total	11,3	11,3	14,0	17,0	17,0	18,0
Man. Administration générale	7,6	9,0	12,0	15,0	14,0	14,0
Entreprises publiques	7,0	7,5	8,0	12,0	11,0	11,0
Total	14,6	16,5	20,0	27,0	25,0	25,0
Sask. Administration générale	10,4	10,7	12,0	19,0	18,0	18,0
Entreprises publiques	7,0	7,0	7,0	10,0	14,0	15,0
Total	17,4	17,7	19,0	29,0	32,0	33,0
Alb. Administration générale	11,0	12,5	15,0	25,0	25,0	27,0
Entreprises publiques	4,6	5,5	6,0	9,0	11,0	10,0
Total	15,6	18,0	21,0	34,0	36,0	37,0
C.-B. Administration générale	11,9	12,7	13,1	16,0	16,0	16,0
Entreprises publiques	4,5	4,6	6,3	10,0	9,0	8,0
Total	15,4	17,3	19,4	26,0	25,0	24,0
Yukon et T.N.-O.						
Administration générale	12,7	14,0	70,0	66,0	78,0	80,0
Entreprises publiques	1,1	1,3	1,5	1,0	2,0	2,0
Total	13,8	15,3	71,5	67,0	80,0	82,0

Source : Voir les tableaux 3-14, 3-15 et 3-16.

Note : a En 1975, le Nouveau-Brunswick a commencé à incorporer à ses statistiques les employés des commissions scolaires locales.

pourcentages pour le secteur public (tableau 3-3) sont des valeurs négatives de 1 et de 4,5 % puis des valeurs positives de 6,5 et de 40 %.

Est-ce que l'emploi dans certaines administrations provinciales est proportionnellement plus important? Ceux qui croient à la force des idéologies politiques pourraient conclure que les provinces gouvernées par des partis sociaux-démocrates (la Saskatchewan de 1944 à 1964 et de 1971 à 1982, le Manitoba de 1969 à 1977 et de 1981 à ce jour de même que la Colombie-Britannique, de 1972 à 1975) auraient des administrations publiques proportionnellement plus importantes. Mais ce n'est pas nécessairement le cas.

Le tableau 3-18 montre l'importance relative des emplois dans l'administration publique par rapport à la population totale, tant pour l'administration générale que pour les entreprises publiques. L'Alberta, une région officiellement conservatrice, possède un secteur public plus développé que la Saskatchewan. Le Québec, dont le gouvernement est « social-démocrate », se distingue peu de l'Ontario à ce chapitre, une province pourtant conservatrice. On dirait plutôt que des facteurs régionaux sont à l'oeuvre car les provinces de l'Atlantique et des Prairies ont des secteurs publics dont l'importance relative est plus grande. On constate aussi l'existence de certaines économies d'échelle car les provinces centrales, les plus peuplées, entretiennent moins de fonctionnaires provinciaux par habitant. En Ontario, leur nombre total est moins élevé, même si les administrations locales sont bien représentées.

Répartition par fonction de l'emploi dans les administrations provinciales

La répartition par fonction de l'emploi dans les administrations provinciales a changé très peu au cours de la période de 20 années qui va de 1960 à 1980 (voir en annexe le tableau A-3 qui présente les statistiques existantes sur l'emploi dans certaines provinces par fonction et en pourcentage de l'emploi provincial total). La tendance la plus remarquable dans les administrations provinciales est peut-être la diminution de la proportion de l'emploi total consacrée aux transports et aux communications (le lecteur se rappellera l'augmentation correspondante dans le secteur fédéral). Même si elle est moindre, il y a aussi diminution dans la santé et les ressources naturelles. La plus grande augmentation est enregistrée dans l'éducation et les services sociaux. Ces secteurs sont mal représentés à cause des caprices de la transmission des données provinciales pertinentes sur le sujet. Pour une estimation plus complète de l'importance relative de l'emploi dans le domaine de la santé et de l'éducation, voir les tableaux 3-19 à 3-21. Pour 1980, les principales fonctions dans les administrations provinciales sont la protection, la santé et l'éducation. Dans l'administration générale fédérale, les catégories dominantes sont les services généraux, la protection et les transports et communications (table 3-12).

Notons aussi que, pour 1980, la proportion des services généraux par rapport à l'emploi total varie considérablement d'une province à l'autre; ainsi, c'est au Nouveau-Brunswick qu'il y a le moins d'employés dans cette catégorie et en Saskatchewan et à Terre-Neuve qu'il y en a le plus. Le tableau A-4, en annexe, fournit des statistiques supplémentaires sur le Québec, la Colombie-Britannique, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest mais, malheureusement, ces données ne couvrent pas la même période. Elles révèlent cependant que le Québec était le plus gros employeur des services généraux et que la Colombie-Britannique venait en tête pour les employés de la catégorie protection et bien-être social. Mais ces chiffres n'ont qu'une valeur indicative car les divisions par fonction peuvent avoir été utilisées différemment d'une province à l'autre.

Nous pouvons maintenant examiner séparément le nombre d'employés à plein temps oeuvrant dans le secteur de la santé et de l'éducation. Le tableau 3-19 montre le nombre d'enseignants dans les écoles publiques et les universités de 1960 à 1982 et dans les collèges communautaires et cégeps de 1970 à 1982. Il ne faudrait pas ajouter les chiffres des tableaux 3-19, 3-20 et 3-21 aux séries ci-dessus. Les résultats seraient gonflés par suite de certains calculs effectués en double. Les emplois d'enseignants dans les écoles publiques et de professeurs dans les universités ont, de façon générale, augmenté assez rapidement entre 1960 et 1975, années où ils se sont stabilisés. Les emplois d'enseignants dans les écoles publiques ont même diminué dans certains cas. Le nombre des professeurs de collèges communautaires et de cégeps continue à augmenter de 1970 à 1982, même si leur nombre absolu est très faible comparativement aux autres catégories d'enseignants. Notons qu'il y a un grand nombre de personnes employées dans l'enseignement; par exemple, il y a un peu plus d'enseignants en Ontario que d'employés dans l'administration publique générale. Et, à cet égard, la situation de l'Ontario correspond assez bien à celle des autres provinces.

Le tableau 3-20 montre l'effectif des employés des établissements hospitaliers de 1960 à 1981. On se rend compte ici aussi que les emplois à temps plein dans les établissements hospitaliers sont nombreux.

En Ontario, par exemple, il y avait 95 000 employés d'hôpitaux à temps plein en 1981 et, selon le tableau 3-21, des employés à temps partiel équivalent au tiers de ce nombre, même si nous ne sommes pas en mesure de calculer le nombre d'années-personne travaillées par les employés à temps partiel. Le tableau 3-25 montre que des secteurs uniques, comme la santé ou l'éducation, ont autant et parfois plus d'employés que l'administration générale provinciale, compte tenu des chevauchements.

L'emploi dans les administrations locales

Statistique Canada ne publie de catalogues sur l'emploi dans les administrations locales que depuis 1967. Par contre, les catalogues correspon-

TABLEAU 3-19 Types d'emplois dans l'éducation, par province

	Canada	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.	À l'extérieur
Enseignants à temps plein dans les écoles publiques : Niveaux élémentaire et secondaire														
1960	153 040	4 317	969	6 664	5 866	45 694	49 292	7 460	8 638	11 762	11 868	28	103	379
1965	197 093	5 545	1 209	7 897	6 812	55 421	68 602	9 232	10 500	15 518	15 759	56	147	395
1970	262 457	6 437	1 606	9 999	7 897	77 978	93 000	11 534	10 977	20 358	21 575	223	518	355
1975	264 262	7 427	1 444	10 781	7 869	71 500	94 600	11 476	10 754	21 180	25 971	265	685	310
1979-1980	276 257	7 846	1 396	10 975	7 858	76 103	96 280	12 265	11 334	23 207	27 731	263	729	270
1981-1982	260 422	7 777	1 344	10 602	7 608	67 600	91 681	11 293	10 831	23 793	26 937	279	680	—
Professeurs d'université à temps plein														
1960	7 760	70	20	390	285	2 350	2 555	410	360	490	830	—	—	—
1965	14 370	170	35	635	455	4 580	4 695	715	690	975	1 420	—	—	—
1970	24 733	500	123	1 184	785	5 700	9 335	1 352	1 268	2 108	2 378	—	—	—
1975	30 858	679	121	1 549	1 030	6 860	12 290	1 573	1 360	2 574	2 822	—	—	—
1980	32 890	810	120	1 650	1 061	7 480	12 770	1 622	1 461	2 830	3 086	—	—	—
1982	33 244	866	124	1 669	1 058	7 300	12 973	1 677	1 457	2 944	3 176	—	—	—
Professeurs dans les collèges communautaires														
1970	4 434	85	10	91	69	—	2 828	120	141	738	354	—	—	—
1975-1976	18 221	211	68	347	155	8 710	5 000	314	355	1 607	1 454	—	—	—
1979-1980	19 828	212	65	360	213	9 400	5 215	352	360	1 892	1 759	—	—	—
1981-1982	20 535	220	67	381	219	9 550	5 553	384	356	1 899	1 906	—	—	—

Sources : Canada, *Recueil de statistiques chronologiques de l'éducation et L'éducation au Canada : revue statistique (1979-1980 et 1981-1982)*, Ottawa, Statistique Canada, divers catalogues, 81-568, 81-229, 1960-1982.

TABLEAU 3-20 Personnel à temps plein des établissements hospitaliers, par province

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.	Canada ^a
1960	3 425	1 022	7 451	6 157	44 575	68 736	9 720	11 766	14 391	15 857	24	65	183 189
1965	5 064	1 283	9 428	8 353	76 395	88 602	11 895	13 020	18 591	18 715	17	148	251 511
1970	6 718	1 485	11 305	9 593	94 896	115 827	15 263	12 284	26 027	25 778	182	428	319 826
1975	8 270	1 560	13 293	9 506	98 969	118 719	17 286	12 231	28 294	30 632	197	560	339 517
1979/80	8 205	1 418	12 134	7 836	90 211	102 951	13 076	10 886	24 656	27 487	177	351	299 388
1980/81	8 186	1 151	12 563	8 288	91 643	95 137	13 345	11 018	26 089	29 106	178	491	297 195

Sources : Canada, *La statistique hospitalière : volume I et volume III*, Ottawa, Statistique Canada, divers catalogues, 83-227 et *La statistique de l'hygiène mentale*, divers catalogues, 83-208, 1960-1981.

Note : a Les totaux comprennent les employés des hôpitaux fédéraux.

TABEAU 3-21 Employés à temps plein et à temps partiel des établissements hospitaliers^a

1980/81	Canada	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.
À temps plein	293 087	8 186	1 151	12 169	8 288	90 373	94 073	12 545	10 947	25 972	29 106	178	277
À temps partiel	94 292	1 042	382	2 346	2 460	28 208	30 916	4 570	4 856	10 589	8 921	13	56
Total	87 379	9 228	1 479	14 515	10 748	118 581	124 989	17 115	15 803	36 561	38 027	191	333

Source : Canada, *La statistique annuelle des hôpitaux, 1980-1981*, Ottawa, Statistique Canada, catalogue 83-232, 1981.

Note : a Les totaux ne comprennent pas les employés des hôpitaux fédéraux.

TABLEAU 3-22 Répartition par province d'emplois dans les administrations générales locales, en décembre^a

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon	T.N.-O.	Total ^a
1967													
Emploi total	1 525	308	3 833	2 229	45 019	75 267	7 602	7 457	14 568	16 387	—	—	174 238
% Emplois locaux	0,9	0,2	2,2	1,3	25,8	43,2	4,4	4,3	8,4	9,4	—	—	100,0
1970 ^b													
Emploi total	1 554	242	4 376	2 727	58 599	83 354	8 043	7 124	15 923	19 312	68	103	201 045
% Emplois locaux	0,8	0,1	2,2	1,4	29,1	41,4	4,0	3,5	7,9	9,6	0,03	0,05	100,0
1975													
Emploi total	2 730	292	5 233	3 452	64 271	105 742	10 120	8 792	20 092	25 212	160	203	247 199
% Emplois locaux	1,1	0,1	2,1	1,4	26,0	42,8	4,1	3,6	8,5	10,2	0,06	0,08	100,0
% de la croissance	75,7	20,7	19,6	26,6	9,7	26,9	25,8	23,4	31,8	30,6	135,3	97,1	22,7
1980													
Emploi total	2 338	357	6 235	3 726	63 562	120 441	9 886	10 318	28 631	28 065	163	228	274 126
% Emplois locaux	0,9	0,1	2,3	1,4	23,2	43,9	3,6	3,8	10,4	10,2	0,05	0,08	100,0
% de la croissance	-14,4	22,3	19,2	7,9	-1,1	13,9	-2,3	17,4	36,4	11,3	1,9	12,3	10,8
1982 ^b													
Emploi total	2 300	332	6 576	3 931	60 112	130 775	10 334	10 956	31 126	29 725	199	737	287 103
% Emplois locaux	0,8	0,1	2,3	1,4	20,9	45,5	3,6	3,8	10,8	10,4	0,07	0,25	100,0

Source : Canada, *L'emploi dans les administrations locales*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues trimestriels, 72-009, 1967-1982.

Notes : a Les commissions scolaires locales et les hôpitaux municipaux n'ont pas été inclus.

b La croissance entre 1980 et 1982 n'est pas calculée parce qu'il ne s'agit pas d'une période de cinq ans.

dants pour le secteur public fédéral et provincial existent respectivement depuis 1952 et 1959. Les services offerts par les municipalités sont généralement les suivants : police, protection contre l'incendie, construction de routes, entretien des rues, approvisionnement en eau, égouts, collecte des ordures ménagères, santé, bien-être et loisirs.

Cependant, les chiffres présentés au tableau 3-22 ne comprennent pas les commissions scolaires locales ni les hôpitaux municipaux car ces données sont fournies séparément. On trouvera ci-après la répartition de l'emploi dans l'administration générale des municipalités exprimée par le nombre absolu d'employés à l'intérieur des frontières de chaque province pour l'année visée de même que la croissance en pourcentage d'une période à l'autre. Par exemple, en Ontario, 83 000 personnes travaillaient pour les municipalités en 1970; ce nombre représente environ 40 % de l'emploi en administration générale offert par les administrations locales de tout le Canada et une augmentation de près de 11 % par rapport à 1967. Dans l'ensemble, cette croissance s'est effectuée selon un modèle plus proche du secteur public provincial que du secteur public fédéral. Dans la plupart des provinces, la croissance a été assez forte.

Il est intéressant de comparer les données de 1982 du tableau 3-22 à celles qui concernent la répartition de la population pour la même époque (voir le tableau 3-10). Voici maintenant la situation dans les provinces. Terre-Neuve, avec 2,3 % de la population canadienne, compte environ 1 % des emplois dans l'administration générale des administrations locales; pour les autres provinces, les chiffres sont les suivants : Île-du-Prince-Édouard, 1/2 de 1 % de la population et environ 1 % des emplois; Nouvelle-Écosse, 3,5 % de la population et environ 2 % des emplois; le Nouveau-Brunswick, juste un peu moins de 3 % de la population et moins de 1,5 % des emplois; le Québec, 26 % de la population mais moins de 21 % des emplois; l'Ontario, 35 % de la population mais 45 % des emplois; la Colombie-Britannique, 11 % de la population et environ 10 % des emplois. En supposant que les statistiques soient à peu près exactes et que des pourcentages plus élevés ne révèlent pas tout simplement des déclarations plus complètes, il semble que l'emploi dans les administrations locales soit un peu faible dans l'Est et dans l'Ouest et très important en Ontario, mais passablement faible au Québec. Le reste des emplois se retrouvent dans les entreprises publiques locales (voir les tableaux 3-23 et 3-24) : comme les services d'utilité publique, de transport, de téléphone, de distribution du gaz, etc., qui sont habituellement exploités de façon autonome et sur une base commerciale¹⁷.

Malheureusement, les données sur les entreprises publiques locales ne sont recueillies sur une base systématique que depuis 1983-1984. Cependant, au moyen d'estimations, nous avons réussi à produire un aperçu très général des taux de croissance de l'emploi dans les adminis-

TABLEAU 3-23 Emploi dans les entreprises locales, par province

Année	Canada	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
1960											
Emploi dans les entreprises locales	23 718	66	12	261	166	5 740	12 001	1 020	332	3 842	285
% de la main-d'oeuvre	0,36	0,06	0,04	0,12	0,09	0,31	0,50	0,34	0,12	0,82	0,04
% de la population	0,13	0,02	0,01	0,03	0,02	0,11	0,20	0,11	0,04	0,31	0,02
% du taux de croissance	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1965											
Emploi dans les entreprises locales	25 860	72	13	285	181	6 258	13 085	1 112	362	4 190	310
% de la main-d'oeuvre	0,36	0,06	0,04	0,12	0,10	0,33	0,48	0,34	0,11	0,75	0,04
% de la population	0,16	0,02	0,01	0,04	0,03	0,11	0,19	0,12	0,04	0,29	0,02
% du taux de croissance	9,00	9,10	8,30	9,20	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,10	8,80
1970											
Emploi dans les entreprises locales	31 976	90	16	352	224	7 738	16 180	1 375	448	5 180	383
% de la main-d'oeuvre	0,38	0,06	0,05	0,13	0,12	0,34	0,51	0,36	0,13	0,80	0,04
% de la population	0,15	0,02	0,01	0,05	0,04	0,13	0,21	0,14	0,05	0,32	0,02
% du taux de croissance	23,70	25,00	23,10	23,50	23,80	23,60	23,70	23,70	23,70	23,60	23,50
1975											
Emploi dans les entreprises locales	39 242	110	20	432	273	9 497	19 836	1 687	549	6 357	471
% de la main-d'oeuvre	0,40	0,08	0,04	0,14	0,11	0,35	0,52	0,41	0,15	0,83	0,04
% de la population	0,17	0,02	0,02	0,05	0,04	0,15	0,24	0,17	0,06	0,36	0,02
% du taux de croissance	22,70	18,20	25,00	22,70	21,80	22,70	22,60	22,70	22,50	22,70	23,00

TABLEAU 3-23 (suite et fin)

Année	Canada	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
1980											
Emploi dans les entreprises locales	43 517	122	22	479	305	10 531	22 020	1 871	609	7 049	522
% de la main-d'oeuvre	0,38	0,06	0,04	0,13	0,11	0,36	0,51	0,39	0,14	0,65	0,04
% de la population	0,18	0,02	0,02	0,06	0,04	0,17	0,26	0,18	0,06	0,34	0,02
% du taux de croissance	10,90	10,90	10,00	10,90	11,70	10,90	11,00	10,90	10,90	10,90	10,80
1982											
Emploi dans les entreprises locales	45 577	129	25	504	311	11 089	23 210	1 959	677	7 427	555
% de la main-d'oeuvre	0,39	0,06	0,05	0,14	0,11	0,38	0,52	0,39	0,15	0,63	0,04
% de la population	0,19	0,02	0,02	0,06	0,04	0,17	0,27	0,19	0,07	0,33	0,02

Source : Tableaux 3 - 10 et 3-25.

trations locales depuis 1960 (tableau 3–23). Nous faisons aussi une brève digression pour présenter certaines statistiques sur l'hydro-électricité. Le tableau 3–24 présente des données statistiques sur l'emploi dans le domaine de l'hydro-électricité. Depuis 1960, les plus grandes augmentations à ce chapitre ont été enregistrées en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario. Dans ces trois provinces, les augmentations ont été spectaculaires. Ainsi, en 1982, environ 82 000 employés travaillaient dans ce domaine, à l'exclusion de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'Alberta.

Puisque l'importance des administrations locales est une question de compétence provinciale, nous estimons qu'il est approprié de compléter la discussion à partir de la situation d'ensemble. Le tableau 3–25 établit une comparaison entre l'emploi provincial et local, administration générale et entreprises publiques, en pourcentage de la main-d'oeuvre provinciale même si les tendances dont nous avons souligné l'existence plus tôt semblent demeurer vraies, les différences entre les provinces semblent toutefois quelque peu aplanies.

Dans l'ensemble, l'emploi dans le secteur public provincial et local semble relativement plus important dans les régions des Prairies et de l'Atlantique; au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, ces catégories d'emploi semblent avoir continué de représenter une proportion constante de la main-d'oeuvre. Le contraste entre l'Ontario et le Québec est peut-être encore plus intéressant : en effet, les administrations locales sont plus importantes en Ontario qu'au Québec, où c'est l'administration provinciale qui prédomine.

Sommaire : replacer les chiffres dans leur contexte

Nous voulons montrer dans ce chapitre que le point de vue de l'observateur influe énormément sur la perception. Ainsi, les chiffres absolus, considérés en eux-mêmes, donnent l'impression que les administrations publiques croissent à un rythme très rapide. En effet, il y avait en 1960 336 478 personnes à l'emploi du secteur public fédéral et, 22 ans plus tard, leur nombre atteignait presque un demi-million.

En changeant de point de vue, on se rend compte que les données sont beaucoup moins impressionnantes. Par exemple, demandons-nous si l'augmentation de l'effectif du secteur public a vraiment dépassé l'accroissement démographique pour la même période. Le tableau 3–4 révèle que la population comptait environ sept millions de personnes de plus à la fin de la période, soit une augmentation d'un peu moins de 40 %. Dans l'ensemble, donc, l'administration publique ne se gonfle pas aussi rapidement que l'on pourrait le croire à première vue. Mais les fonctionnaires sont-ils quand même « trop » nombreux par rapport aux besoins nés du simple accroissement démographique, selon les normes en vigueur à la fin des années 1950?

TABIEAU 3-24 Emploi dans les entreprises publiques provinciales (électricité)^a

Année	T.-N.	Variation (%)	I.-P.-É.	Variation (%)	N.-É.	Variation (%)	N.-B.	Variation (%)	Qué.	Variation (%)
1960	—	—	—	—	421	—	1 099	—	8 423	—
1965	49	—	—	—	785	86,4	1 558	41,8	9 674	14,8
1970	626	1 177,6	—	—	996	26,9	1 695	8,8	14 660	51,5
1975	809	29,2	—	—	2 327	133,6	2 740	61,7	18 400	25,5
1980	930	15,0	—	—	2 576	10,7	2 794	2,0	21 779	18,4
1982 ^b	981	—	—	—	2 538	—	2 832	—	24 694	—

TABIEAU 3-24 (suite)

Année	Ont.	Variation (%)	Man.	Variation (%)	Sask.	Variation (%)	Alb.	Variation (%)	C.-B.	Variation (%)
1960	15 146	—	1 669	—	2 696	—	—	—	1 100	—
1965	14 247	-6,3	2 677	60,4	2 928	8,6	—	—	6 829	520,0
1970	22 043	54,7	3 166	18,3	2 573	-12,1	—	—	7 816	14,5
1975	24 702	0,7	4 598	45,2	3 047	18,4	—	—	12 218	56,3
1980	24 702	0,7	3 673	-20,1	3 611	18,5	—	—	12 746	4,3
1982 ^b	29 844	—	3 705	—	3 668	—	—	—	11 969	—

Source : Canada, documents statistiques, Division des finances publiques, Ottawa, Statistique Canada (document non publié).

Notes : ^a Nous ne disposons pas de données pour l'Île-du-Prince-Édouard et l'Alberta.

^b La variation en pourcentage pour 1982 n'est pas calculée.

Mais le monde a changé depuis 1960. Le citoyen qui fait partie de la population active draine habituellement plus de biens et de services publics que les autres citoyens; ces biens et services sont notamment les communications téléphoniques et autres, les transports, la réglementation relative à la santé et à la sécurité, les assurances contre la maladie et la perte de salaire, etc. Il serait donc probablement plus approprié d'évaluer l'augmentation du nombre des fonctionnaires à la lumière de la croissance de la population active. Puisque la croissance de la population active au cours de cette période est de 83 % (voir le tableau 3-5), la taille du secteur public nous semble moins impressionnante. Pour justifier la croissance du secteur public, il n'est même plus nécessaire de recourir à la vieille excuse selon laquelle les biens et services publics offerts au milieu des années 1980 sont beaucoup plus complexes et coûteux que ceux dont bénéficiait la population active de la fin des années 1950 et le début des années 1960. Car, en fait, le secteur public offre l'éventail des biens et services modernes sans croître démesurément par rapport à la population active.

Quelle pourrait donc être la cible des critiques de l'expansion du secteur public? Essayons de comprendre leur point de vue. Il suggère de mesurer le secteur public non pas en fonction de la population active mais selon le nombre de personnes effectivement au travail. Les fonctionnaires sont payés à même les impôts et si un travailleur éventuel ne reçoit pas de salaire, alors ce travailleur n'est pas en mesure de payer des impôts pour soutenir un fonctionnaire. Et si on définit le nombre des travailleurs du secteur public par rapport aux fluctuations du taux de chômage dans l'ensemble de la population active, les fonctionnaires augmentent à mesure que les contribuables tombent en chômage. Moins il y a d'emplois dans le secteur privé (c'est-à-dire plus est élevé le taux de chômage des personnes faisant vraiment partie de la population active), plus la croissance du secteur public semble rapide. Notons que les personnes qui ont témoigné devant la Commission sur l'importance de l'administration publique dans le Nord ont rapporté fidèlement la réalité qu'ils vivent : comparativement au reste du pays, une proportion beaucoup plus grande des emplois sont offerts par l'État. Voir les tableaux 3-15 à 3-22.

Cependant, nous tenons aussi à ajouter que le point de vue choisi accidentellement ne doit pas nécessairement régir toutes les perceptions futures. Il est possible d'en choisir un. À ce stade-ci, nous avons décidé d'aborder l'objet de notre étude de façon assez diversifiée, afin de favoriser une certaine souplesse dans les manières d'aborder le problème. Comme Alice au pays des merveilles, nous avons bu la potion qui modifie de façon spectaculaire la taille et le volume des choses. Dans la conclusion du chapitre, c'est à nous qu'incombera la tâche de nuancer et d'interpréter à sa juste valeur le spectacle qui s'offre à nous. Pour ce faire, nous nous plaçons à distance.

TABLEAU 3-25 Emploi dans l'administration générale et les entreprises publiques des administrations provinciales et locales, en pourcentage de la main-d'oeuvre

	T.-N.		Î.-P.-É.		N.-É.		N.-B.		Qué.		Ont.		Man.		Sask.		Alb.		C.-B.		
	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	
1960																					
Provinciales	3,5	0,3	4,0	0,2	3,4	0,6	4,6	1,0	1,8	0,7	1,4	0,9	1,9	2,1	3,0	2,3	2,4	1,3	2,7	1,2	
Locales	1,2	0,1	0,9	0,0	1,5	0,1	1,1	0,1	2,1	0,3	2,7	0,5	2,2	0,3	2,4	0,1	2,7	0,8	2,5	0,0	
Total	4,7	0,4	4,9	0,2	4,9	0,7	5,7	1,1	3,9	1,0	4,1	1,4	4,1	2,4	5,4	2,4	5,1	2,1	5,2	1,2	
Grand Total	5,1		5,14		5,6		6,8		4,9		5,5		6,5		7,8		7,2		6,45		
1965																					
Provinciales	5,3	0,3	5,3	0,2	4,0	0,6	3,7	1,3	2,2	0,7	1,7	0,8	2,1	2,2	2,7	2,1	3,1	1,5	2,7	1,6	
Locales	1,3	0,1	1,0	0,0	1,6	0,1	1,2	0,1	2,2	0,3	2,6	0,5	2,2	0,3	2,2	0,1	2,5	0,8	2,3	0,0	
Total	6,6	0,4	6,3	0,2	5,6	0,7	4,9	1,4	4,4	1,0	4,3	1,3	4,3	2,5	4,9	2,2	5,6	2,3	5,0	1,6	
Grand Total	7,0		6,54		6,3		6,3		5,4		5,6		6,7		7,1		7,9		6,65		
1970																					
Provinciales	4,8	0,7	7,3	0,2	4,2	1,9	4,4	1,2	2,2	0,8	1,9	1,0	2,3	2,1	2,6	1,9	3,1	1,5	2,7	1,6	
Locales	1,1	0,1	0,7	0,0	1,6	0,1	1,4	0,1	2,6	0,3	2,6	0,5	2,1	0,4	2,1	0,1	2,5	0,8	2,3	0,0	
Total	5,9	0,8	8,0	0,2	5,8	2,0	5,8	1,3	4,8	1,1	4,5	1,5	4,4	2,5	4,7	2,0	5,6	2,3	5,0	1,6	
Grand Total	6,67		8,24		7,8		7,1		5,9		6,0		6,9		6,7		7,9		6,65		

1975	Provinciales	5,2	1,3	8,4	0,6	5,1	2,3	5,2	1,4	2,4	1,0	2,2	0,9	3,2	2,8	3,7	2,5	4,0	2,0	2,5	2,1
	Locales	1,4	0,1	0,6	0,0	1,8	0,1	1,4	0,1	2,4	0,4	2,8	0,5	2,4	0,4	2,4	0,2	2,7	0,8	2,3	0,0
	Total	6,6	1,4	9,0	0,6	6,9	2,4	6,6	1,5	4,8	1,4	5,0	1,4	5,6	3,2	6,1	2,7	6,7	2,8	4,8	2,1
	Grand Total	7,0		9,64		9,3		8,1		6,2		6,4		8,8		8,8		9,5		6,9	
1980	Provinciales	5,2	1,4	7,3	0,4	3,9	1,6	5,0	1,3	2,7	1,1	2,0	0,8	2,4	2,4	3,5	3,0	3,3	2,0	2,8	1,8
	Locales	1,1	0,1	0,7	0,0	1,7	0,1	1,4	0,1	2,2	0,4	2,8	0,5	2,1	0,4	2,4	0,1	2,6	0,7	2,2	0,0
	Total	6,3	1,46	8,0	0,4	5,6	1,7	6,4	1,4	4,9	1,5	4,8	1,3	4,5	2,8	5,9	3,1	5,9	2,7	5,0	1,8
	Grand Total	7,8		8,44		7,3		7,8		6,4		6,1		7,3		9,0		8,6		6,8	
1982	Provinciales	5,2	1,3	7,1	0,5	3,5	1,4	5,5	1,3	2,7	1,2	1,9	0,9	2,5	2,3	3,1	3,1	3,5	1,9	2,9	1,7
	Locales	1,1	0,1	0,6	0,0	1,8	0,1	1,4	0,1	2,1	0,4	2,9	0,5	2,1	0,4	2,4	0,1	2,7	0,6	2,2	0,0
	Total	6,3	1,4	7,7	0,5	5,3	1,5	6,9	1,4	4,8	1,6	4,8	1,4	4,6	2,7	5,5	3,2	6,2	2,5	5,1	1,7
	Grand Total	7,7		8,25		6,8		8,3		6,4		6,2		7,3		8,7		8,7		6,8	

Source : Tableau 3-27.

Dans la pratique, une des façons de prendre du recul consiste à examiner la plus longue période existante à l'étude et à utiliser un indicateur de « normalisation » qui pondère la différence entre les extrêmes. La période la plus longue pour laquelle nous possédons les renseignements nécessaires est celle qui va de 1960 à 1982. Pour établir le sommaire qui suit, il a fallu combler bien des vides au moyen d'une technique d'estimation et éliminer bien des incohérences qui auraient entraîné l'inclusion de certains employés dans plus d'une catégorie à la fois : voir les notes annexées aux tableaux.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, nous utilisons l'indicateur de la taille de l'ensemble de la population active pour relativiser notre vision de l'emploi dans le secteur public. Notre indicateur rend compte du changement qualitatif à l'intérieur de la population canadienne découlant de changements démographiques et sociaux à long terme, mais il ne réagit pas aussi bien aux conditions économiques existantes que des indicateurs comme l'emploi ou le chômage total.

Les tableaux 3-26 et 3-27 donnent une idée de l'emploi total dans toutes les administrations publiques du Canada entre 1960 et 1982, en pourcentage de l'ensemble de la population active à certains moments de la période. La rangée supérieurs du tableau 3-26 montre la taille de la population active à divers moments dans le temps, en milliers de personnes. La rangée suivante indique l'emploi total dans l'administration fédérale, divisé selon les catégories administration générale et entreprises publiques; plus bas, les données sur l'emploi dans les administrations provinciales et les administrations locales sont réparties de la même façon.

Il est à noter que les chiffres donnés pour les administrations locales sont des estimations. Il y a ensuite un sous-total de l'emploi dans toutes les administrations publiques, tant pour l'administration générale que pour les entreprises publiques; viennent ensuite l'emploi dans le secteur de l'éducation, enseignants et non-enseignants et, enfin, le nombre d'emplois dans le secteur hospitalier.

Voyons d'abord les chiffres pour le début de la période. En 1960, il y avait environ 203 000 emplois dans l'administration générale fédérale et 131 000 autres dans les entreprises publiques fédérales. Elles regroupaient respectivement 3,2 % et 2 % de tous les travailleurs du Canada ou, en tout, plus de 5 % de tous les travailleurs. En faisant le total des deux catégories d'emploi du secteur public provincial, on se rend compte que 3,2 % des travailleurs canadiens oeuvraient dans les administrations publiques à provinciales, soit moins que dans l'administration fédérale. Seulement 2,7 % des travailleurs se trouvaient dans les administrations locales, plus de 4 % dans l'éducation et moins de 3 % dans les hôpitaux. Le grand total pour l'ensemble des travailleurs du secteur public était de 1 154 000. Puisque, en 1960, la population active comptait 6 430 000 personnes, le secteur public fournissait près de 18 % de tous les emplois.

En 1982, 3 % des travailleurs occupaient des emplois dans l'administration générale fédérale et 1,2 % d'entre eux oeuvraient dans les entreprises publiques fédérales. Pour les administrations provinciales, les chiffres étaient respectivement de 2,7 % et de 1,4 % : soit un total de 4,1 %. Si on ajoute l'effectif des administrations locales, on se rend compte que les employés d'État constituaient 11 % de la population active. Pendant cette période de 20 ans, les emplois dans le secteur de l'éducation ont augmenté très légèrement, compensant une baisse des emplois dans le secteur hospitalier. Quels sont donc les résultats de cette comparaison? Le secteur public compte environ la même proportion de travailleurs possibles à la fin et au début de la période : 18 membres de plein droit de la population active sur 100 détenaient un emploi dans le secteur public. En fait, le pourcentage de « vrais fonctionnaires », c'est-à-dire les employés d'État à l'exclusion des travailleurs de l'éducation et de la santé, est resté remarquablement stable, se situant autour de 11 % pendant toute la période¹⁸.

En parcourant le tableau de haut en bas et de gauche à droite on se rend compte que l'importance relative de l'emploi dans les diverses administrations publiques est restée à peu près la même.

Même les « poussées de croissance » survenues jusqu'en 1975 sont peu significatives : en 1960, sur 100 membres de la population active, un peu moins de 18 travaillaient pour le secteur public; en 1965, il y en avait 19; en 1970, 20,5 et, en 1975, un petit peu moins; en 1980, environ 18 et en 1982, un peu moins de 18. Les fluctuations qui ont tant impressionné les observateurs pendant cette période ne représentent donc qu'environ deux travailleurs et demi sur cent, soit deux et demi pourcent de la population active totale. Certes, cette vue d'ensemble minimise (en l'ignorant) la variation considérable des données d'une région à l'autre du pays. Le tableau 3-28 ci-après décrit cette réalité.

Le tableau 3-27 rend compte de façon encore plus succincte du pourcentage de l'ensemble de la population active employée par toutes les administrations publiques. Puisque l'emploi dans le secteur public canadien est resté relativement stable, il est juste de conclure qu'il n'y a pas eu excès à ce niveau, et ce, dans quelque administration publique que ce soit au Canada.

Le tableau 3-28, qui donne une vue d'ensemble répartie par province, doit être lue de la même façon que le tableau 3-26. Il y a plus de variations d'une région à l'autre que de variations dans le temps à l'intérieur d'une même région. En d'autres termes, à l'exception du Québec, le pourcentage total de la population active qui occupe des emplois dans le secteur public demeure relativement stable à l'intérieur des frontières de chaque province. En 1960, par exemple, l'ensemble du secteur public de Terre-Neuve employait un peu plus de 13 % de la population active. Si on ajoute à ce nombre les travailleurs de l'éducation et de la santé, environ 23 % de tous les travailleurs de Terre-Neuve oeuvraient dans le secteur public. En 1982, il y en avait près de 24 %. Au

TABLEAU 3-26 Emploi dans l'ensemble de l'administration publique

	1960		1965		1970		1975		1980		1982	
	PA	%	PA	%	PA	%	PA	%	PA	%	PA	%
Population active (en milliers)	6 430	—	7 185	—	8 329	—	9 923	—	11 522	—	11 743	—
Administration fédérale												
Administration générale ^a	203 013	3,2	211 913	3,0	251 237	3,0	323 902	3,3	335 375	2,9	351 295	3,0
Entreprises publiques	131 118	2,0	129 916	1,8	123 906	1,5	132 046	1,3	157 988	1,4	138 281	1,2
Total	334 131	5,2	341 829	4,8	375 143	4,5	455 948	4,6	493 363	4,3	489 576	4,2
Administrations provinciales												
Administration générale ^b	139 434	2,2	168 536	2,3	216 475	2,6	288 937	2,9	311 634	2,7	317 407	2,7
Entreprises publiques	63 444	1,0	70 281	1,0	95 520	1,1	134 513	1,4	148 105	1,3	159 260	1,4
Total	202 878	3,2	238 817	3,3	311 995	3,7	423 450	4,3	459 739	4,0	476 667	4,1
Administrations locales ^c												
Administration générale	149 403	2,3	162 901	2,3	201 425	2,4	247 199	2,5	274 126	2,4	287 103	2,4
Entreprises publiques	23 187	0,4	25 860	0,4	31 976	0,4	39 242	0,4	43 517	0,4	45 577	0,4
Total	173 121	2,7	188 761	2,7	233 401	2,8	286 441	2,9	317 643	2,8	332 680	2,8
Ensemble de l'administration publique												
Administration générale	491 850	7,6	543 350	7,6	669 137	8,0	860 038	8,7	921 135	8,0	955 805	8,1
Entreprises publiques	218 280	3,4	226 057	3,2	251 402	3,0	305 801	3,1	349 610	3,0	343 118	2,9
Total	710 130	11,0	769 407	10,8	920 539	11,0	1 165 839	11,8	1 270 745	11,0	1 298 923	11,0

Québec, 15,5 % des travailleurs oeuvraient dans le secteur public en 1960 et, en 1982, ce pourcentage était passé à 18,2 %. En comparaison, la situation de l'Ontario était très stable. Nous laissons au lecteur le soin d'évaluer l'évolution de la situation dans les provinces. Nous voulons simplement souligner que tout en masquant les différences régionales, notre synthèse statistique montre de façon assez convaincante les limites de la croissance de l'administration publique. En proportion de l'ensemble de la population active, les emplois existants à tous les niveaux de l'administration publique n'ont pas beaucoup changé pendant toute la période de 22 années à l'étude.

En fait, il est peut-être plus intéressant de comparer les données d'une administration à l'autre. Nous venons de voir quelle proportion de la population active totale représente l'ensemble des travailleurs du secteur public de tous les niveaux : jamais moins de 17,9 et jamais plus de 20,5 employés pour chaque tranche de 100 membres de la population active pour toute la période de 22 années. Voyons maintenant quelles

TABLEAU 3-27 Pourcentage de la population active à l'emploi de l'État

	1960	1965	1970	1975	1980	1982
Administration fédérale						
Administration générale	3,2	3,0	3,0	3,3	2,9	3,0
Entreprises publiques	2,0	1,8	1,5	1,3	1,4	1,2
Total	5,2	4,8	4,5	4,6	4,3	4,2
Administrations provinciales						
Administration générale	2,2	2,3	2,6	2,9	2,7	2,7
Entreprises publiques	1,0	1,0	1,1	1,4	1,3	1,4
Total	3,2	3,3	3,7	4,3	4,0	4,1
Administrations locales						
Administration générale	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4	2,4
Entreprises publiques	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Total	2,7	2,7	2,8	2,9	2,8	2,8
Ensemble du secteur public ^a						
Administration générale	7,6	7,6	8,0	8,7	8,0	8,1
Entreprises publiques	3,4	3,2	3,0	3,1	3,0	2,9
Total	11,0	10,8	11,0	11,8	11,0	11,0
Secteur de l'éducation						
Enseignants	2,5	2,9	3,5	3,1	2,9	2,7
Non-enseignants	1,6	1,8	2,2	2,0	1,8	1,7
Total	4,1	4,7	5,7	5,1	4,7	4,4
Secteur hospitalier	2,8	3,5	3,8	3,4	2,6	2,5
Grand Total	17,9	19,0	20,5	20,3	18,3	17,9

Source : Tableaux -26.

Note : a Les totaux excluent le personnel militaire de la Défense nationale. En 1960, il représentait 1,8 % de la population active, en 1970, 1,1 % et, en 1980, 0,7 %.

sont ces proportions pour chaque niveau de l'administration publique (voir le tableau 3-29).

En 1960, 29 % des employés du secteur public travaillaient pour l'administration fédérale; un peu moins de 18 pourcent d'entre eux se retrouvaient dans l'administration générale et un peu plus de 11 pourcent dans les entreprises publiques. L'administration générale provinciale comptait environ 12 % des emplois du secteur public et les entreprises provinciales, un peu moins de 13 %. Pour les entreprises locales, le chiffre n'était que de 2 %. En comparaison, le secteur de l'éducation était un gros employeur, avec près de 23 % des emplois; le secteur hospitalier, quant à lui, en comptait presque 16 %.

Vingt-deux ans plus tard, en 1982, la part relative de chaque administration publique a changé quelque peu. Seulement 23 % de l'ensemble des emplois du secteur public sont détenus par des employés de l'administration fédérale; ce sont les entreprises fédérales qui ont diminué le plus et la part de l'administration générale fédérale n'a reculé que d'environ 1 %. L'emploi a augmenté dans les administrations provinciales, l'accroissement se partageant entre l'administration générale et les entreprises publiques. Dans les administrations locales, le pourcentage des emplois par rapport à l'ensemble du secteur public est demeuré relativement stable. Le nombre d'emplois dans le secteur de l'éducation a augmenté jusqu'en 1970 pour retomber autour du seuil du quart de l'ensemble des emplois du secteur public; dans le secteur hospitalier, les emplois ont suivi un itinéraire semblable. Pour 1982 du moins, le portrait général de la situation révèle que l'importance relative de l'emploi dans l'administration fédérale a diminué. Pendant toute la période, le gouvernement fédéral a eu tendance à se retirer des entreprises embauchant un grand nombre de personnes. L'administration fédérale demeure donc une administration plus « classique » que les administrations provinciales à l'intérieur desquelles l'emploi dans les entreprises publiques a augmenté à peu près aussi vite que l'emploi dans l'administration générale. Si on considère que tout ce qui n'est pas fédéral est provincial, on constate que le pourcentage de l'emploi dans chacune des deux administrations est passé, respectivement, de 29 et 71 % en 1960 à environ 23 % et 77 % en 1982. Le changement porte donc sur environ 6 % de l'ensemble des emplois du secteur public.

Si on exclut de la « bureaucratie » les travailleurs de l'éducation et de la santé, il est juste de dire que celle-ci n'a pas souffert d'embonpoint excessif. En fait, même en incluant ce secteur, on constate que la proportion de la population active employée dans l'administration publique n'a pas augmenté de façon alarmante. L'administration publique dans son ensemble a plutôt suivi le rythme de croissance de la population active, qui s'est élevé à 82,6 % (voir le tableau 3-5). On ne peut pas dire non plus que l'administration fédérale en particulier, contrairement à ce que bien des gens laissent entendre, a été une locomotive de

TABLEAU 3-28 Emplois dans le secteur public en pourcentage de la population active, par province

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1960											
Ensemble du secteur public	13,2	11,8	13,6	14,7	8,8	10,9	13,9	11,7	12,1	11,2	11,0
Secteur hospitalier	3,1	3,2	3,3	3,6	2,5	2,9	3,2	4,4	3,1	2,8	2,8
Secteur de l'éducation	6,5	5,0	5,0	5,8	4,2	3,6	4,2	5,4	4,2	3,6	4,1
Total	22,8	19,0	21,9	24,1	15,5	17,4	21,3	21,5	19,4	17,6	17,9
1965											
Ensemble du secteur public	14,5	12,9	14,3	13,8	9,2	10,3	13,6	10,4	11,1	11,2	10,8
Secteur hospitalier	4,4	3,9	4,1	4,6	4,0	3,2	3,6	4,0	2,9	2,9	3,5
Secteur de l'éducation	8,1	6,1	6,0	6,5	5,2	4,4	4,9	5,7	4,7	4,4	4,7
Total	27,0	22,9	24,4	24,9	18,4	17,9	22,1	20,1	18,7	18,5	19,0
1970											
Ensemble du secteur public	12,7	14,3	16,5	14,2	9,3	10,7	13,0	10,4	11,6	10,4	11,0
Secteur hospitalier	4,7	4,4	4,2	5,0	4,2	3,7	4,0	3,6	4,0	3,0	3,8
Secteur de l'éducation	8,1	8,3	6,8	7,4	6,0	5,4	5,5	5,9	5,8	4,6	5,7
Total	25,5	27,0	27,5	26,6	19,4	19,8	22,5	19,9	21,4	18,0	20,5
1975											
Ensemble du secteur public	14,5	15,3	18,3	14,5	9,7	11,4	15,3	12,9	13,1	10,8	11,8
Secteur hospitalier	4,4	3,5	4,4	3,7	3,7	3,1	4,2	3,4	3,7	2,8	3,4
Secteur de l'éducation	7,1	5,8	6,8	5,8	5,3	4,7	5,2	5,5	5,4	4,4	5,1
Total	26,0	24,6	29,5	24,0	18,7	19,2	24,7	21,8	22,2	18,0	20,3

l'emploi dans le secteur public. En fait, sur dix employés du secteur public, seulement deux travaillent pour l'administration fédérale, soit dans l'administration générale ou les entreprises publiques; les huit autres ne relèvent pas du gouvernement fédéral, mais, directement ou indirectement, des gouvernements provinciaux. Et l'administration fédérale a perdu un peu de terrain au cours de ces 22 années au profit des administrations provinciales, mais le changement ne touche que 6 % de l'emploi total dans le secteur public, c'est-à-dire 6 travailleurs sur 100 pour toute la période. Il s'agit certes d'un changement, mais il n'est pas révolutionnaire.

Si nous cherchons à déceler des changements importants dans la nature de l'État, nous ne pouvons nous contenter d'indicateurs comme le nombre des employés de l'État ni même l'importance relative de l'emploi dans l'administration publique par rapport à l'ensemble de la population active. Nous devons donc nous pencher sur les activités des administrations publiques et non sur leur taille car, comme nous l'avons vu dans ce chapitre, elles sont demeurées assez sveltes.

TABLEAU 3-29 Importance relative de l'emploi dans chaque niveau de l'administration publique

Niveau	1960	1965	1970	1975	1980	1982
	<i>(en pourcentage)</i>					
Administration générale fédérale	17,6	15,5	14,7	16,1	15,9	16,7
Entreprises publiques fédérales	11,4	9,5	7,2	6,6	7,5	6,6
Total	29,0	25,0	21,9	22,7	23,4	23,3
Administration générale provinciale	12,1	12,4	12,6	14,4	14,8	15,1
Entreprises publiques provinciales	5,5	5,2	5,6	6,7	7,0	7,6
Total	17,6	17,6	18,2	21,1	21,8	22,7
Administration générale locale	12,9	11,9	11,8	12,3	13,0	13,6
Entreprises publiques locales	2,1	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2
Total	15,0	13,8	13,6	14,3	15,1	15,8
Ensemble du secteur public						
Administration générale	42,6	39,9	39,1	42,7	43,7	45,4
Entreprises publiques	18,9	16,6	14,7	15,2	16,6	16,3
Total	61,7	56,5	53,8	57,9	60,3	61,7
Secteur de l'éducation						
Enseignants	13,9	15,5	17,0	15,6	15,6	14,9
Non-enseignants	8,6	9,6	10,6	9,7	9,7	9,3
Total	22,5	25,1	27,6	25,3	25,3	24,2
Secteur hospitalier	15,8	18,4	18,7	16,9	14,3	14,1

Source : Tableau 3-25.

Note : Les cinq notes explicatives du tableau 3-26 s'appliquent aux statistiques de ce tableau.



L'administration publique comme objet des politiques

Plutôt que d'être un simple instrument pour la mise en oeuvre des politiques, l'administration publique est devenue objet des politiques comme : 1) laboratoire des politiques sociales; 2) cible de la gestion économique et 3) sujet de l'expérimentation de nouveaux instruments de contrôle indirect par les élus. Pour comprendre l'évolution des institutions de l'administration publique canadienne, il faut donc examiner de manière plus détaillée les façons dont elle a pu devenir objet des politiques.

L'administration publique comme laboratoire des politiques sociales

L'administration publique est devenue de plus en plus un laboratoire des politiques sociales, en ce sens que les lois ou l'exécutif attendent d'elle qu'elle aborde tout un ensemble de questions sociales, englobant des droits divers et les concepts d'équité, d'égalité et de justice. Cela ne signifie par qu'elle n'ait pas eu d'obligation semblable dans le passé. C'est plutôt que les politiques fédérales et provinciales ont ajouté de nouvelles obligations à la liste déjà existante. Nous voulons montrer les effets cumulatifs d'ensemble de ces obligations sociales de même que les valeurs et les idées qu'elles recourent. Ces obligations prennent les formes suivantes : 1) dispositions relatives aux conflits d'intérêts; 2) négociation collective; 3) politique et droits linguistiques; 4) action positive et conception plus large d'une administration publique représentative; 5) législation sur les droits de la personne et 6) Charte canadienne des droits et libertés.

Tout d'abord, cependant, il est utile de rappeler que la plus ancienne obligation de l'administration publique en matière de politique sociale est le concept du mérite et le système qui en découle. Puisqu'il s'agit d'une caractéristique essentielle de l'administration publique primaire et que nous en traitons aux chapitres 1 et 2, nous faisons simplement faire ressortir ici sa signification sociale essentielle.

Le principe du mérite était une réaction aux excès du « patronage ». Au début, le principe englobait deux concepts intimement reliés : la sélection de la personne la plus qualifiée pour l'emploi et le droit de tous les Canadiens possédant les qualifications requises de poser leur candidature. Le premier concept ne nous intéresse pas ici car il avait comme but essentiel la constitution d'une bureaucratie rationnelle et moderne. Par contre, le deuxième concept a un caractère social en ce qu'il comprend une idée de justice. Et l'idée du mérite a entraîné la création du système du mérite, c'est-à-dire les méthodes administratives permettant d'incarner ces concepts.

Peu après, est apparue l'idée très voisine d'un système formel pour l'acquisition de biens et de services. Le système d'appel d'offres et de soumissions établi dans toute l'administration publique visait tant des objectifs d'honnêteté et de probité que de justice. Combiné au principe du mérite, il a entraîné la création d'un système de gestion qui est au coeur de l'administration publique en tant qu'organisation rationnelle moderne, au sens wébérien du terme, mais dont les obligations sociales sont enracinées dans les concepts d'équité et de justice.

Dès le départ, donc, les institutions publiques se sont dotées de mécanismes que le secteur privé n'était pas forcé d'adopter. Elles ont chambardé immédiatement le modèle hiérarchique pur de la gestion à l'intérieur duquel le gestionnaire choisit les gens et les ressources dont il a besoin, en fonction des buts de l'organisation.

Ces premières réformes ont été suivies de tentatives visant à mettre sur pied des mécanismes tendant à réduire ou à éliminer les conflits d'intérêts réels ou apparents. Ce domaine a été régi par des principes directeurs plutôt que par des normes¹. Ils ont été établis dans certaines administrations de façon que les ministres et les fonctionnaires supérieurs ne puissent recevoir ou donner (à des parents et à des anciens associés) des avantages dans les marchés de l'État ou le processus d'embauche. Il reste difficile de savoir jusqu'à quel point honnêteté et probité sont garanties.

Surtout depuis les années 1960, des administrations publiques ont commencé à assumer un nouveau genre d'obligations sociales. La principale de ces obligations est l'établissement de la négociation collective et du droit de grève. Nous examinerons plus loin dans ce chapitre la négociation collective en rapport avec l'administration publique comme structure de gestion économique. À ce stade-ci, nous nous intéressons à sa signification comme manifestation supplémentaire des obligations sociales de l'État, employeur progressiste.

Dans la foulée des réformes sociales des années 1960, la généralisation de la négociation collective dans le secteur public (phénomène inexistant aux États-Unis) était considérée comme un prolongement des obligations sociales de l'administration publique. Cette extension de la négociation collective à tous les niveaux des administrations fédérales et provinciales a fait du fonctionnaire un citoyen et un employé mieux reconnu. Cette extension de droits, réalisée au plus fort de la croissance rapide des cols blancs, de la classe moyenne et des professionnels dans le secteur public, a aussi été provoquée par les pressions politiques que ces groupes étaient en mesure d'exercer au milieu de la vague d'optimisme et de prospérité des années 1960. Cependant, ces pressions n'ont pas été uniformes du tout. Par exemple, l'expansion de la négociation collective au Québec et la centralisation poussée du processus qui a eu lieu par la suite, étaient reliées à la transformation globale de la société québécoise pendant la révolution tranquille². À cause des barrières linguistiques qui les excluaient du secteur privé majoritairement anglophone, les Québécois ont vu l'État comme le principal moyen d'assurer mobilité et protection de l'identité. Les progrès de la négociation collective au Québec étaient donc plus une affaire de justice sociale que le simple progrès des droits des employés qui caractérisait l'expansion de ce droit dans l'administration fédérale et les autres administrations provinciales.

Il est bon de se rappeler, particulièrement à la lumière de la discussion qui portera sur l'administration publique comme cible des politiques de gestion économique, que le droit à la négociation collective du secteur public n'a jamais été aussi complet que dans le secteur privé³. De plus, il faut ajouter que le gouvernement fédéral, au début, n'a pas distribué le droit de grève de façon très généreuse. En fait, il a été accordé dans le contexte d'un débrayage des employés des Postes qui semblait laisser prévoir que le droit de grève, même s'il n'existait pas légalement, serait exercé de toute façon. La loi restreignait les modalités de la décision d'aller en grève, les éléments qui pouvaient faire l'objet de négociations, la définition de l'unité de négociation, la définition des employés ayant le droit d'aller en grève, sans toutefois réglementer les lock-outs. En résumé, la négociation dans le secteur public était beaucoup moins « libre » que dans le secteur privé.

La *Loi sur les langues officielles* (1969), qui suivait de près l'introduction de la négociation collective dans l'administration fédérale, a inauguré l'ère du bilinguisme officiel. La politique linguistique du gouvernement fédéral visait à assurer à tous les Canadiens de l'une ou de l'autre langue officielle l'accès aux services de base de l'administration fédérale dans la langue officielle de leur choix. À ce titre, le gouvernement adoptait comme politique sociale une doctrine qui touchait à la définition même du Canada moderne comme société politique⁴. Il est évident que cette politique était à la fois fondamentale et controversée. À l'égard

de l'administration publique comme laboratoire des politiques sociales, la politique linguistique avait de nombreuses répercussions. D'abord, elle définissait de façon plus officielle le fait que la compétence linguistique devait faire partie du mérite. Ensuite, elle supposait le recrutement et l'avancement accélérés des Canadiens de langue française aux postes supérieurs de la fonction publique et la mise en oeuvre d'un vaste programme de formation linguistique. Enfin, avec le temps, elle a modifié profondément la structure des systèmes d'éducation provinciaux au moyen des subventions à la formation linguistique et de la création des programmes d'immersion en français. Ce dernier effet est peut-être le plus fondamental car, en plus d'avoir modifié le système d'éducation pour favoriser la formation de futurs cadres bilingues, elle a favorisé dans certains secteurs la naissance d'un fort ressentiment à l'égard de ce qui était perçu comme un nouvel élitisme qui modifiait les règles du jeu pour le partage des carrières dans l'administration publique. En fait, encore en octobre 1984, le député manitobain Dan McKenzie a déposé une plainte devant la Commission canadienne des droits de la personne selon laquelle des Canadiens de langue anglaise font l'objet de discrimination dans l'embauche à l'intérieur de l'administration fédérale⁵. M. McKenzie cherche à faire modifier la loi canadienne sur les droits de la personne, pour y inclure la discrimination fondée sur la langue.

Au cours des années 1970, la législation linguistique et les programmes qui en découlaient se sont de plus en plus accompagnés de pressions sociales croissantes destinées à faire jouer à l'administration publique un rôle expérimental d'avant-garde dans la lutte aux inégalités qui n'avaient pas seulement fait au statut des francophones. Parfois exprimées par le concept d'administration publique représentative⁶ ou par un engagement en faveur d'une action positive, les inégalités dont il était question avaient surtout trait au rôle des femmes, mais aussi aux handicapés, aux autochtones et à ceux que l'on appelait de plus en plus les minorités visibles⁷. À l'heure actuelle, 65 de ces minorités visibles ont droit à une certaine proportion des emplois dans l'Administration fédérale. Aussi au niveau fédéral, un organisme nouveau et quasi central est venu appuyer les programmes de la CFP : l'Office de la promotion de la femme (divers services semblables ont été établis au niveau des administrations provinciales et municipales; voir les annexes). Devant les faits, personne ne pouvait mettre en doute l'existence d'inégalités ni de la nécessité de commencer à les corriger quelque part. Dans chaque cas, ce « quelque part » était l'administration publique en général. On s'intéressait peu au fait que la participation inégale à l'emploi de certains groupes pouvait surtout découler d'inégalités sociales et économiques qui empêchaient les membres de ces groupes d'acquiescer les qualifications nécessaires. Dans un sens, l'administration publique assumait un fardeau qui revenait à l'ensemble de la société car les politiques sur l'emploi dans l'administration publique se substituaient à une politique sociale, économique et d'éducation de base. Ce n'est pas notre intention

d'évaluer ici les progrès véritables réalisés par l'administration publique dans son rôle de laboratoire social; au mieux, ces résultats semblent inégaux (voir les annexes sur le sujet)⁸. Nous voulons simplement montrer comment la société a fondé d'autres grands espoirs sur l'administration publique.

La décennie 1970 est aussi celle de l'adoption de la législation sur les droits de la personne. En fait, dans certaines provinces, ces lois remontent à la fin des années 1960. Conçues pour établir des mécanismes permettant de corriger la discrimination dans l'embauche et les pratiques connexes, ces lois s'accompagnaient au niveau fédéral de la création de la Commission des droits de la personne qui, elle aussi, était à la fois un agent du Parlement et de l'exécutif. Il est bon de noter que la *Loi sur les langues officielles* a donné lieu à la création du Commissariat aux langues officielles, un autre agent direct du Parlement, tout comme le protecteur historique du système du mérite, la Commission de la fonction publique. Par rapport aux principaux ministères, aucun de ces organismes ne constitue une grande structure bureaucratique. Cependant, dans le contexte de notre présentation de l'administration publique tertiaire, il est important de répéter comment ces petits services de protection des droits, en plus de donner un caractère officiel aux idées d'équité et d'égalité, le font par suite de la reconnaissance du fait que les assemblées législatives, comme groupe d'élus, ne possèdent pas en elles-mêmes une organisation suffisamment stable pour défendre ou surveiller ces droits de façon constante, dans la vie de tous les jours. Mais, comme nous l'avons déjà souligné plus tôt, nous croyons que le Parlement a délégué de façon trop complète la responsabilité d'assurer la surveillance de cet ensemble d'organismes de protection des droits.

Le dernier événement, mais non le moindre, de ce bref relevé chronologique des activités de l'administration publique comme laboratoire des politiques sociales, est l'enchâssement à la *Loi constitutionnelle de 1982* de la Charte canadienne des droits et libertés. À ce stade-ci, nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses sur les effets de la Charte sur l'administration publique. Bornons-nous à dire que la Charte institutionnalisera encore plus certains des droits qui ont retenu l'attention au cours des années 1970. De plus, elle donne aux tribunaux un rôle beaucoup plus grand⁹, soit pour surveiller l'administration publique, soit pour l'aider à faire respecter les droits de la population, notamment dans la mise en oeuvre de divers programmes d'action positive.

L'administration publique comme cible de la politique de gestion de l'économie

Comme nous l'avons fait ressortir dans la précédente section de ce chapitre et dans l'introduction à l'étude, la reconnaissance du droit à la négociation collective et la croissance correspondante des syndicats du secteur public constituent un événement majeur dans la modification de

l'approche du gouvernement à l'égard de l'administration publique. Le phénomène est particulièrement vrai dans les administrations provinciales. Pendant la plus grande partie des années 1960 et au début des années 1970, il n'y avait pas de conflit apparent entre le rôle de l'État comme gestionnaire de l'administration publique et gestionnaire de l'économie¹⁰. À partir de ce moment, cependant, le conflit entre les deux rôles s'est accru énormément. Les administrations publiques sont devenues la cible d'un nouvel ensemble de politiques de gestion économique selon des méthodes et dans des contextes différents; dans certains cas, ces politiques visaient à supprimer ou réduire certains droits. Encore une fois, il est important de souligner qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène complètement nouveau parce que le contrôle de la taille de l'administration publique et du niveau des salaires faisaient déjà partie de théories implicites ou explicites relatives à la prudence et à l'expansion en matière budgétaire. Nous groupons ces nouveaux développements en trois catégories : 1) les efforts directs visant à contrôler les salaires du secteur public; 2) les diverses stratégies de réductions et de restrictions appliquées au secteur public et, plus généralement, 3) les efforts visant à limiter le recours aux instruments d'intervention de l'État, comme la réglementation et les sociétés de la Couronne, dans la poursuite globale d'objectifs de gestion de l'économie. Par objectif de gestion de l'économie, nous entendons les politiques et les mesures conçues pour promouvoir la croissance économique et une meilleure stabilité des prix dans le sens d'une politique budgétaire globale. À cet égard, nous soutenons que le gouvernement fédéral, comme les gouvernements provinciaux, exercent une sorte de fonction globale de gestion de l'économie, compte tenu du fait que l'État fédéral dispose de plus de moyens.

Même si le débat politique sur les salaires dans le secteur public et les grèves dans le secteur public a pris de l'ampleur bien avant le milieu des années 1970, les deux principaux exemples de contrôle direct des salaires sont le programme anti-inflation de 1975 et le programme des 6 et 5 % de 1982–1983. Le premier imposait des contrôles au secteur public et à des parties importantes du secteur privé et cherchait à contrôler les prix et les salaires¹¹. Il s'appliquait tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. D'autre part, le programme des 6 et 5 % ne s'appliquait qu'aux fonctionnaires fédéraux¹². Cependant, le programme tentait occasionnellement d'étendre son action à l'extérieur de l'administration publique, pour toucher d'autres secteurs au moyen d'exhortations vigoureuses à l'endroit de ceux qui recevaient des subventions fédérales. Certains programmes provinciaux de contrôle sont énumérés en annexe.

Certains des éléments qui sont à l'origine de ces programmes méritent une attention particulière. Notamment, l'adoption des deux programmes a été précédée d'efforts intenses pour attribuer les progrès de l'inflation aux salaires dans le secteur public, malgré les données qui,

pour les dix années précédentes, étaient soit trop floues, soit opposées à ce genre de conclusion. Les conclusions auxquelles aboutit Gunderson indiquent jusqu'à quel point la situation était mouvante : il y a eu une forte tendance à la hausse des salaires dans le secteur public au cours des années 1960 et 1970 mais, à la fin des années 1970, cette tendance s'est dissipée. Ce sont les femmes et les employés à faible revenu qui ont profité le plus de ces augmentations. En fait, pendant les premières années de négociation, ces groupes avaient un rattrapage à faire par rapport au secteur privé. Même si, au cours des années 1970, on décrivait les hauts salariés de l'administration publique comme des « pachas », ceux-ci étaient défavorisés par rapport à leurs pendants du secteur privé¹³. En 1975, cette politique ne portait pas uniquement sur le secteur public, ce qui était le cas en 1982. L'adoption de cette dernière résultait des facteurs suivants : 1) pressions ouvertes des grandes organisations de l'économie, du commerce et de la finance en faveur d'un contrôle des salaires dans le secteur public; 2) nécessité pour le gouvernement fédéral de reprendre le terrain perdu dans l'opinion publique par suite du budget de novembre 1981 et 3) dans les sondages d'opinion, important ressentiment des Canadiens à l'endroit des fonctionnaires, en partie parce que ceux-ci, au milieu d'une importante récession, semblaient avoir la sécurité d'emploi¹⁴.

Même s'il s'agit des exemples les plus évidents de l'utilisation de l'administration publique comme cible directe de la politique de gestion de l'économie, il ne s'agit vraiment pas de cas isolés. De plus, il faut les relier à une série de mesures moins importantes prises par les gouvernements dans le but de rogner sur les droits à la négociation consentis précédemment. Au niveau fédéral, par exemple, le Conseil du Trésor a commencé à adopter une attitude beaucoup plus rigide quant au nombre de travailleurs jugés essentiels au cours d'une grève. Cette attitude a diminué l'efficacité des grèves et la validité de cette pratique du Conseil a plus tard été confirmée par les tribunaux¹⁵. Au niveau provincial, on a utilisé de façon répétitive les lois de retour au travail. À cause du recours à ces « exceptions permanentes », le droit à la négociation n'existait que dans la mesure où il n'était pas exercé trop souvent¹⁶.

Les divers programmes provinciaux de compressions et de restrictions s'inscrivent aussi dans cet assaut contre l'administration publique. Puisque le sujet est déjà traité dans une autre étude réalisée par la Commission, nous nous contenterons de donner un ou deux exemples¹⁷. L'attaque la plus violente contre l'administration publique a été lancée en 1983 par Bill Bennett, le premier ministre créditiste de la Colombie-Britannique. Celui-ci remettait en question la notion de la permanence dans les emplois de l'administration publique provinciale, cherchait à restreindre le droit à la négociation collective et éliminait des emplois et des programmes. Les programmes visés étaient principalement ceux de petits organismes de protection des droits, notamment un organisme de

protection des droits de la personne et une régie du logement. Au Québec, le gouvernement du Parti Québécois mettait en oeuvre un programme de restrictions bien différent mais également très sévère. Au lieu d'abolir des programmes ou de faire des mises à pied massives, le gouvernement du Québec, malgré son affiliation politique étroite avec le mouvement syndical du secteur public, a sabré dans les salaires¹⁸.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, les débats et les interventions relatifs à la réforme de la réglementation et aux sociétés de la Couronne ont été une autre manifestation de la transformation de l'administration publique en cible de la politique de gestion de l'économie¹⁹. Au milieu des années 1970, ces organismes, qui étaient devenus des employeurs importants, principalement au niveau provincial (voir le chapitre 3), faisaient l'objet de débats à un double titre. Il était d'abord question des problèmes généraux relatifs à l'obligation de rendre compte, tant devant les assemblées législatives que devant les producteurs et les consommateurs touchés par leurs décisions. Mais, ce qui est plus important pour cette partie de notre analyse, c'est le lien entre le débat économique sur ces institutions et les demandes à caractère néo-conservateur pour une réduction de la taille de l'État, considérée comme la solution aux problèmes d'une économie en stagnation.

Encore une fois, ce débat a pris toutes sortes de formes et n'a pas toujours débouché sur des mesures concrètes. Dans un sens, le débat sur la réforme réglementaire s'est cristallisé autour des travaux du Conseil économique du Canada²⁰. Selon le Conseil, la réglementation excessive dans certains secteurs coûtait des milliards à notre économie et la rendait moins compétitive et moins efficiente. Cependant, nous ne connaissons pas de cas patents où des mesures de déréglementation aient entraîné la perte d'emplois dans le secteur public fédéral ou provincial. Encore une fois, les pratiques ont varié d'un endroit à l'autre. Ainsi, la Colombie-Britannique a créé un ministère oeuvrant dans le domaine de la déréglementation. L'Ontario a mis sur pied divers groupes de travail qui ont éliminé une partie de la soi-disant paperasserie administrative de l'État, mais qui ont favorisé un accroissement du nombre de commissions et d'organismes. Cependant, au début des années 1980, le débat a porté sur la réglementation dans des secteurs bien précis. Ainsi, la réglementation du domaine de l'énergie a alors augmenté mais, en même temps, des pressions étaient faites dans le sens de la déréglementation de certaines parties de l'industrie, comme les exportateurs gaziers. Les possibilités d'une certaine déréglementation dans le domaine du transport aérien se sont accrues en 1984, mais elles ont été compensées en partie par l'exigence d'une réglementation plus grande pour assurer la sécurité aérienne.

Les sociétés de la Couronne ont aussi suscité un ensemble semblable de débats et de pratiques. De façon générale, le débat a d'abord porté sur le projet du gouvernement conservateur de Joe Clark de rendre au

secteur privé plusieurs sociétés de la Couronne. L'attention s'est ensuite portée sur la Corporation de développement des investissements du Canada, structure mise sur pied par les libéraux tant pour permettre à l'État de se départir de certaines entreprises ou de certains actifs que pour en créer d'autres. Pendant ce temps, malgré le climat défavorable pour les sociétés de la Couronne, les libéraux ont renforcé Pétro-Canada et établi de nouvelles sociétés de la Couronne comme Canertech et Canagrex²¹. Le nouveau gouvernement conservateur de Brian Mulroney a renouvelé sa promesse de vendre certaines entreprises de la Couronne mais, au début de 1985, aucune d'entre elles n'avait encore été vendue. Au niveau provincial, c'est en Saskatchewan que s'est manifesté de la façon la plus concrète le désir de changer le rôle des sociétés de la Couronne. Dans cette province, le nouveau gouvernement conservateur, dirigé par Grant Devine, a cherché à restructurer l'ensemble des sociétés de la Couronne mises sur pied par des générations successives de gouvernements NPD et CCF²². Aucune mesure importante de privatisation n'a été prise.

Donc, à partir du milieu des années 1970, les administrations publiques sont devenues la cible de politiques de gestion de l'économie de façons diverses, mais avec des résultats très inégaux. Lorsqu'il s'agissait de réduire les droits syndicaux et de couper les salaires, les élus devenaient de plus en plus efficaces. Cependant, face à la réglementation et aux activités des sociétés de la Couronne, les administrations publiques, à la fois responsables de l'application des politiques et objets de ces politiques, ont eu tendance à être plus discrètes. Néanmoins, il existe depuis une dizaine d'années une attitude généralisée de critique et de cynisme selon laquelle l'administration publique est plus un élément du problème que de la solution.

L'administration publique comme cible des nouvelles mesures de contrôle politique

Aux deux notions d'administration publique comme objet des politiques sociales et cible des politiques de gestion de l'économie, sont liées de près un certain nombre d'innovations ayant pour but d'accroître l'influence du corps politique sur la gestion de la machine de l'État. Dans chaque cas, les dilemmes qui se sont présentés au niveau fédéral sont mieux connus, mais bien des événements semblables se sont produits dans les provinces. Plusieurs mesures visant à accroître le contrôle politique ont été adoptées au cours des années 1970 et dans les années 1980, dans le cadre de la recherche apparemment sans fin de moyens pour garantir que les fonctionnaires demeurent au service du public et des élus. Ces mesures comprennent : 1) le renforcement des organismes centraux; 2) l'adoption de la vérification d'optimisation des ressources et d'autres réformes budgétaires; 3) l'adoption de lois relatives à la

protection des citoyens et à l'accès à l'information et 4) la décentralisation, la dispersion géographique, ou les deux à la fois, des bureaux de l'administration publique.

Les organismes centraux ont été renforcés et agrandis, en partie pour assurer un meilleur contrôle de l'administration publique, particulièrement les ministères, mais aussi des organismes indépendants²³. Ce renforcement visait aussi une meilleure coordination horizontale entre ministères; sur le plan constitutionnel, cette fonction nouvelle se justifiait par la notion de responsabilité collective du Cabinet, considéré comme distincte de la doctrine classique de la responsabilité ministérielle individuelle. Même si ces organismes centraux ont connu une croissance importante, ils demeuraient, au fond, de petites unités qui s'ajoutaient à des structures existantes. Cependant, surtout dans l'Administration fédérale, ces organismes ont incarné à la fin des années 1970 et au début des années 1980 le triomphe d'une bureaucratie « éthérée ». Les coteries de soi-disant super-fonctionnaires étaient considérées comme l'antithèse du fonctionnaire neutre classique²⁴. L'utilité de ces organismes centraux a été effacée par l'impression générale d'excès bureaucratique. Les fonctionnaires hiérarchiques et les ministres nourrissaient de plus en plus de ressentiment à l'égard des analystes de ces organismes centraux. Les ministères n'avaient pas l'impression que cette inspection obligatoire donnait lieu à une véritable « harmonisation ». Or l'expansion des organismes centraux était censée améliorer la capacité de gestion du Cabinet. Nous avons aussi vu que des innovations ont été apportées pour améliorer les possibilités d'intervention des simples députés sur des questions relatives à la gestion²⁵.

À mesure que les préoccupations relatives à l'obligation de rendre compte augmentaient, diverses réformes budgétaires étaient établies. Ainsi, le Vérificateur général du Canada, mû par une préoccupation bien réelle à l'égard de la croissance des dépenses, a modifié son mandat entre 1977 et 1984. De vérificateur au sens classique, qui s'assurait de l'honnêteté et de la probité des serviteurs du peuple en basant avec raison ses travaux sur les comptes et les dossiers financiers, il est devenu un vérificateur global et, dans les faits, un consultant en gestion²⁶ qui a commencé à donner des opinions non seulement sur les opérations et les systèmes financiers, mais aussi au sujet de la qualité globale de la gestion non financière, de la qualité des avis fournis aux ministres au niveau de l'élaboration des politiques et du budget. Puisque des fonctionnaires peuvent légitimement critiquer les politiques du gouvernement de façon directe, les nouveaux vérificateurs de la gestion justifient leurs activités par un raisonnement complexe selon lequel ils ne feraient que s'intéresser à la validité des « systèmes » de l'administration publique. Sans essayer d'établir si le Vérificateur général agit encore correctement à titre d'agent du Parlement et de serviteur du comité des comptes publics, il est très légitime de chercher à savoir si cette nouvelle orientation vers

les systèmes aide le député ou si elle lui nuit. Le député est maintenant submergé de renseignements, dont une bonne partie, justement parce qu'elle est globale (mais supposément relative au système uniquement), est intraduisible en termes politiques concrets. Lorsque le député demande une interprétation au Bureau du Vérificateur général, le Bureau est entraîné bon gré mal gré dans le domaine des politiques. Lorsque les députés ne lui en demandent pas, le Bureau fonctionne indépendamment du comité des comptes publics, qu'il est censé servir. Certes, le travail de missionnaire du Vérificateur général a entraîné des améliorations dans la présentation des prévisions budgétaires; cependant, en dernière analyse, ces améliorations doivent être évaluées en fonction de leur utilité pour le « consommateur », c'est-à-dire le député.

Nous pourrions décrire par l'expression « impérialisme intellectuel » la tendance de groupes dépositaires de connaissances essentielles à définir de nouvelles tâches pour eux-mêmes. L'énoncé s'applique non seulement aux comptables, dans le sens évoqué ci-dessus, mais, de façon plus générale²⁷, à la croissance récente de l'industrie des professionnels de l'évaluation. Ainsi, les économistes et les autres spécialistes des sciences sociales, qui mettent de l'avant des analyses coûts-avantages et des évaluations scientifiques des programmes omettent souvent de reconnaître que les formes célebralisées d'évaluation, par opposition à celles qui s'effectuent au moyen des interactions et des pressions politiques et sociales, ne sont qu'un mode d'évaluation parmi d'autres. En effet, il n'est pas certain que l'évaluation formelle donne nécessairement lieu à des politiques meilleures ni à un comportement plus rationnel des ministres.

C'est dans ce sens que nous avons inclus dans notre description de l'administration publique tertiaire, quoique avec une certaine hésitation, la notion de nouvelle forme de « patronage professionnel acceptable ». Il ne s'agit pas du patronage éhonté qui a scandalisé les réformistes au début de notre siècle (et au cours de la campagne électorale fédérale de 1984) et qui a entraîné l'établissement du système du mérite et l'adjudication des marchés de l'État par appel d'offres et soumissions, ce « quasi-patronage » est plus subtil. De plus, il n'est pas nécessairement le propre de l'administration publique tertiaire parce que nous connaissons des cas plus anciens : par exemple, le mode d'embauche des avocats par les ministères de la Justice et l'embauche par tous les ministères de spécialistes des communications, de vérificateurs, d'évaluateurs et de consultants en gestion. En fait, nombreux sont ceux qui s'opposent à l'idée même de parler de patronage. Ces spécialistes sont les nouveaux « fonctionnaires » de l'État moderne, distributeur de contrats²⁸.

Ces professionnels instruits et mobiles, qui pratiquent souvent leur art dans des entreprises privées faisant la plupart de leurs affaires avec le secteur public, ou les universitaires qui obtiennent des revenus supplé-

mentaires réguliers au moyen de contrats avec l'État, ne se considèrent pas comme des fonctionnaires. Mais, dans la réalité, ils dépendent énormément du secteur public. De plus, ils se voient souvent comme des réformistes progressistes, particulièrement de l'administration publique primaire et secondaire.

Alors que les organismes centraux et l'industrie des professionnels de l'évaluation en général tendent à ignorer les importantes questions relatives aux politiques et à la gestion, les trois autres mesures de contrôle dont nous parlons ci-dessus se situent à la limite même du système politique. Prenons le cas des ombudsmen qui ont commencé à être nommés par les gouvernements provinciaux du Canada à la fin des années 1960 et au début des années 1970 (voir les annexes)²⁹. Encore une fois, ils étaient généralement des fonctionnaires indépendants et relevant du pouvoir législatif dont la tâche consistait à traiter les griefs des citoyens à l'égard des actions et des omissions des fonctionnaires et des administrations publiques. Ils étaient vus comme une sorte de moyen de recours à la disposition du citoyen ordinaire et moins coûteux que les tribunaux. Mais leur existence même témoignait implicitement de l'impossibilité pour le député, le premier intéressé par les griefs de la population dans un système démocratique, de répondre entièrement à la demande.

Au début des années 1980, des lois sur l'accès à l'information ont été adoptées et de nouveaux postes de commissaires à la protection des droits ont été créés afin d'aplanir les divergences de vues au sujet de la divulgation de renseignements³⁰. Ces lois cherchaient à étendre les droits des citoyens, du secteur privé et des médias relatifs à la consultation de renseignements détenus par l'État. Mais ce droit à l'information ne s'applique pas à un vaste éventail de catégories de renseignements. Elles comprennent les questions ayant une valeur stratégique commerciale, les relations internationales et la sécurité nationale, les relations fédérale-provinciales et l'élaboration des politiques à l'intérieur du Cabinet. Mais l'essentiel, aux fins de notre analyse, c'est que l'évolution de l'administration publique a justifié l'adoption de nouvelles mesures pour maîtriser Leviathan, que ce dernier soit vu comme une bureaucratie ou, tout simplement, le « gouvernement ».

Dans les années 1970, les efforts de décentralisation de l'administration publique étaient une autre manifestation importante, quoique imprécise, de la volonté politique de rendre cette administration plus attentive aux besoins particuliers de la base et des régions³¹. Même si les deux tiers de tous les employés de l'administration fédérale travaillent à l'extérieur de la Région de la Capitale nationale, le gouvernement fédéral a quand même senti la nécessité de modifier de façon bien visible l'équilibre entre l'administration centrale et les régions. Ici, il faut faire la différence entre la véritable décentralisation du processus de décision de la simple dispersion géographique des activités. Il y a peu d'exemples de

décentralisation véritable; celle-ci se reconnaît à la capacité des fonctionnaires régionaux de prendre des décisions importantes relativement à l'allocation des ressources. L'exemple le plus près de nous est peut-être la nomination, par l'ancien ministère de l'Expansion économique et régionale (MEER), d'un sous-ministre adjoint dans chaque région importante. Par contre, on a assisté plus souvent à la dispersion géographique de certaines unités de l'administration publique (voir le chapitre 3) dans les petits centres urbains du pays; à ce jour, ces mesures ont touché environ 4 500 employés. Elles avaient pour but de stimuler l'économie des régions. Même si cette pratique se justifiait assez bien, le déménagement lui-même signifiait souvent beaucoup de désordre pour le ministère et les employés. En soi, ces mesures n'auraient pas été difficiles à administrer; la difficulté venait de ce qu'elle constituait une réforme parmi toutes celles qui avaient lieu en même temps³².

Les provinces ont aussi pris des mesures semblables. Ainsi, les préoccupations au sujet de la décentralisation (comme dans le cas du MEER au fédéral) se sont souvent exprimées au niveau de la prestation de programmes dans les parties septentrionales de chaque province. Les gouvernements provinciaux ont tous été soumis à des pressions considérables, de la part des autorités municipales qui souhaitaient plus de décentralisation et de groupes qui demandaient des audiences publiques dans le cadre du processus d'évaluation environnementale. Donc, quels que soient les programmes et le niveau de gouvernement, la structure, les décisions et la « présence » de l'État ont toujours une dimension géographique et spatiale. Dans ce sens aussi, l'administration publique est devenue l'objet de politiques de contrôle, même si la nature des normes et des valeurs relatives à ce contrôle étaient imprécises et en partie contradictoires.

Sommaire

En examinant comment l'administration publique est de plus en plus devenue, au cours des deux dernières décennies, l'objet des politiques de l'État, on peut se rendre compte de la nature des changements qui ont été tentés. Comme nous l'avons vu, l'administration publique a été l'objet des politiques de l'État de trois façons : 1) comme laboratoire de politiques sociales; 2) comme cible de la politique de gestion de l'économie et 3) comme cible des efforts de divers acteurs politiques pour mieux asseoir leur pouvoir de contrôle.

En refaisant notre cheminement, nous voyons mieux pourquoi l'administration publique ne peut être considérée uniquement comme un moyen constitutionnel d'assurer la prestation des services et des programmes de l'État. Même si l'administration publique moderne continue de toute évidence à administrer des programmes et même si elle doit être encore évaluée en conséquence, la réalité des années 1980 fait

d'elle la synthèse des moyens et des fins de base de la vie politique canadienne. À ce titre, elle est devenue un mélange en partie contradictoire des politiques sociales et économiques du secteur public. Cela ne signifie pas que les Canadiens aient consciemment planifié ce dont ils héritent aujourd'hui.

Puisque les modèles analytiques que nous utilisons donnent à penser que les changements décrits se font de manière uniforme, il est nécessaire de faire les distinctions qui s'imposent entre les provinces; en effet, par leur nature même, des systèmes politiques provinciaux et des économies régionales différents entraînent des résultats divers. Dans certains cas, les différences énormes dans la taille respective des diverses administrations provinciales donneront lieu à elles seules à des différences. Dans les provinces plus petites, par exemple, la création de lourdes structures de contrôle, comme les organismes centraux, n'a pas été jugée nécessaire et n'a peut-être même pas été évoquée. Au Québec, il est difficile de comprendre l'administration publique sans tenir compte des liens entre la modernisation du Québec et l'emploi dans le secteur public et des liens entre le Parti québécois et le mouvement syndical du secteur public.

Que nous disent donc ces trois exposés sur la façon dont les gouvernements élus ont choisi d'agir sur la main-d'oeuvre du secteur public? Un certain nombre de problèmes peuvent être identifiés.

D'abord, lorsque les gouvernements se servent de la main-d'oeuvre du secteur public pour faire l'essai de politiques sociales, il nous semble raisonnable de supposer que le corps politique agit en fonction de « ce qui doit être ». Donc, si l'administration publique, en plus d'accomplir les tâches qui lui incombent, doit mettre de l'avant des valeurs en particulier, quelqu'un doit assumer la responsabilité pour le choix de ces valeurs, leur hiérarchie et les répercussions inacceptables sur le plan social. un gouvernement responsable devrait répondre de la capacité et de la qualité de la main-d'oeuvre du secteur public.

Il est facile de reconnaître et de comprendre que certains objectifs de la politique sociale s'opposent à des objectifs de la politique économique. Comme nous l'avons soutenu dans l'introduction, le fonctionnement selon les normes établies n'est pas toujours le plus rapide et le plus économique. Comme société, nous préférons fonctionner honnêtement à l'intérieur de nos institutions publiques et nous sommes prêts à payer le prix de la justice et de l'équité. L'idéal de justice est une contrainte qui pèse sur l'objectif d'efficacité.

Cependant, même les politiques sociales, prises isolément des politiques économiques, entrent en conflit entre elles. Prenons comme exemple le mérite, la valeur fondamentale de l'administration publique comme institution depuis 75 ans. Le mérite est une valeur individualiste, libérale, au sens large du terme : le poste sera donné à la personne la

plus qualifiée. Par contre, le concept d'action positive est une valeur collective. Selon ce concept, si le nombre de membres de groupes et de minorités visibles dans l'administration publique n'équivaut pas au pourcentage que ces groupes occupent dans l'ensemble de la société, il y a une injustice quelque part.

Dans la version la plus simple de l'action positive, les gestionnaires de l'administration publique essaient d'atteindre un objectif de justice sociale en créant une main-d'oeuvre qui sera finalement représentative de tous les éléments visibles de la population et, idéalement, dans une proportion équivalente à celle que ces groupes occupent dans l'ensemble de la société. L'administration publique qui en résultera sera composée de la façon dont elle aurait dû l'être si les forces sociales s'étaient exercées de façon absolument neutre. Ce faisant, l'État ne s'attaque cependant pas aux forces et aux institutions sociales qui favorisent dès le départ cette représentation inéquitable. Ainsi, on laisse libre cours aux contingentements qui s'opèrent dans le système d'éducation et touchent ceux qui pourraient avoir les qualifications requises pour occuper certains emplois. Donc, même si les employeurs du secteur public établissent des objectifs pour l'embauche (par exemple) de femmes dans des emplois reliés à la gestion, aux sciences et à la technique, les systèmes sociaux et d'éducation continuent à fonctionner de la manière traditionnelle et peu de femmes ont les qualifications requises pour occuper des emplois nouvellement offerts dans ces secteurs. La « théorie » selon laquelle la demande finira par restructurer l'offre ne tient pas compte des formidables barrières existantes ni de la faiblesse de la nouvelle « demande ».

On doit faire face à d'autres problèmes que l'inefficacité de l'administration des programmes d'action positive, que la valeur retenue soit la langue, le territoire, le sexe, l'âge ou le groupe ethnique minoritaire. Posons tout d'abord que, en principe, chaque membre des minorités visibles est tout à fait capable d'occuper le « poste » qui lui revient. Il n'y a aucun problème à ce niveau. Voici, à notre avis, les problèmes véritables qui peuvent se poser; nous les exposons de façon informelle, sans prétention à l'exhaustivité : 1) le service du personnel est-il en mesure de répondre à temps à toutes les exigences de la dotation à partir des personnes qualifiées et désireuses de présenter leur candidature? 2) la simple prolifération des valeurs à respecter ne donne-t-elle pas lieu à une dotation arbitraire parce que la situation est trop complexe pour être vérifiable? Partant, le système du mérite n'est-il pas mis au rencart? 3) les personnes qui possèdent une des caractéristiques recherchées seront peut-être obligées (parfois contre leur gré) de se définir comme faisant partie d'un groupe possédant cette caractéristique, de façon à permettre qu'un objectif ou un quota soit atteint? 4) est-ce que les représentants des divers groupes dans la fonction publique commenceront à douter du

mérite des autres dans l'obtention des postes et même à tenter d'échapper au contrôle de certains titulaires de poste? Le danger c'est que le milieu de la gestion risque de perdre ses caractéristiques rationnelles.

L'évolution historique de la politique linguistique soulève des questions encore plus importantes. La politique linguistique actuelle, même si elle n'est que linguistique, tire son origine dans le désir de diminuer l'aliénation par rapport au gouvernement fédéral de citoyens vivant dans leur très grande majorité sur un territoire bien précis : le Québec. On peut d'abord se demander si l'intention politique initiale d'augmenter la représentation des francophones dans l'administration publique et de renforcer l'unité nationale n'est pas banalisée par la prolifération d'objectifs pour la représentation de tant d'autres groupes, en fonction de principes sociaux tellement variés. Logiquement, on peut aussi se demander s'il est vraiment « juste » de ne pas donner à d'autres groupes régionaux que les francophones du centre du pays en proportion bien déterminée des emplois; il serait très facile d'allonger la liste. L'impression d'une exclusion des emplois offerts dans le centre du pays est sûrement une des sources de l'aliénation des Canadiens de l'Ouest. Dans l'ensemble, il est exact de prétendre que les politiques des 20 dernières années ont donné à l'administration centrale un caractère plus fédéral, lui assurant une meilleure représentativité dans le but de renforcer l'unité nationale. Nous pouvons aussi affirmer qu'il est beaucoup plus difficile de déterminer si le système du mérite fonctionne vraiment car il entre maintenant en concurrence avec une série très complexe d'autres critères basés sur les droits des citoyens.

Dans l'ensemble des organismes de contrôle, nous sommes en présence d'un éventail encore plus grand de valeurs incarnées dans des institutions cherchant à accomplir chacune de leur côté une mission propre. Usant tantôt de la carotte, tantôt du bâton, ils cherchent à pousser l'administration publique à respecter leurs politiques. En résumé, ils sont loin d'être des organismes passifs de surveillance et de consultation. Chaque situation, soit la satisfaction de demandes pressantes provenant de source diverses, évolue en fonction du hasard et des pouvoirs relatifs de chaque intervenant. Lorsque l'on aboutit presque inévitablement à un compromis, chaque organisme de contrôle tend souvent à hausser le ton et à augmenter les pressions de façon à rendre plus coûteux pour l'organisation qui lui résiste le non respect des politiques. Et ce qu'un organisme contrôle fait, les autres doivent le faire aussi, sinon la performance de ces derniers pourrait mal paraître. Il faut donc brosser un portrait très noir de la situation dans l'administration publique, pour être en mesure de l'améliorer au cours de la prochaine étape.

Les activités disparates de ces organismes ne sont pas harmonisées. Nous ne disons pas que cette harmonisation est possible. En effet, il serait probablement impossible de définir une formule permettant de

concilier des objectifs économiques et sociaux si nombreux et si différents, c'est-à-dire tant de conception du « bien » pour lesquelles aucune norme n'a été établie. Nous disons plutôt que l'utilisation de l'administration publique à des fins symboliques devrait reposer sur quelques symboles puissants qui ne laissent pas de doute dans l'esprit de l'observateur sur le sens de telle observation ou de telle remontrance. Pour accroître un tant soit peu l'efficacité de ces organismes il faudrait en réduire le nombre et accompagner cette diminution des changements appropriés dans les institutions représentatives élues qui les coiffent. En résumé, tous les organismes de l'administration publique tertiaire devraient être tenus de rendre compte devant une seule institution élue qui les soumettrait constamment à sa surveillance. Il devrait aussi en être de même de toutes les conceptions abstraites du « bien » défendues par les programmes qui cherchent à améliorer la représentation des diverses minorités dans l'effectif du secteur public. D'une certaine façon, il s'agit de politiques à caractère social et politique que l'on cherche à appliquer au moyen des objectifs d'emploi dans l'administration publique d'une part et de la défense des droits de la personne de l'autre. Mais ces derniers sont maintenant mieux protégés par la Charte des droits. L'ennui c'est que le « laboratoire » est toujours une organisation dont la raison d'être est aussi la prestation de tous les services directs au public. Il faut donc évaluer constamment le degré de responsabilité du gouvernement élu à l'égard de questions d'une telle importance.



Les partis politiques comme institutions de contrôle de l'administration publique et promoteurs des réformes

Nous avons maintenant examiné l'évolution de l'administration publique au Canada à l'intérieur du cadre défini dans l'introduction et au chapitre 1. Nous l'avons située tant sur le plan quantitatif qu'en rapport avec des structures de contrôles spécifiques et avec la tendance de faire de l'administration publique l'objet des politiques. Avant de pousser l'analyse plus loin, nous devons relier ce que nous venons d'apprendre au rôle des partis politiques comme institutions réelles ou potentielles de contrôle et aux idées que les partis politiques véhiculent et définissent au sujet de la réforme de l'administration publique, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition.

Nous voulons d'abord explorer le rôle des partis politiques comme institutions ayant un rôle fondamental à jouer dans le contrôle de l'administration publique. Dans ce contexte, nous examinons de quelle façon les partis peuvent ou pourraient améliorer leur fonctionnement comme institutions de contrôle dans chacun des domaines de la vie des partis, soit les campagnes électorales, les congrès des partis, l'accession au pouvoir et les réunions des caucus des députés. Nous insistons sur ce point parce que nous croyons que les partis politiques voient trop souvent la réforme de l'administration publique dans le cadre d'autres institutions et non par rapport à l'institution qu'ils forment eux-mêmes. Cela ne signifie pas que les partis politiques n'ont pas de point de vue sur la réforme de l'administration publique.

Dans la deuxième analyse que nous nous proposons de faire dans ce chapitre, nous explorons donc les positions des partis sur le sujet. Nous insistons sur la dernière décennie, période pendant laquelle les préoccupations relatives à l'administration publique ont été de plus en plus grandes. Avant d'amorcer cette double analyse, nous présentons un

aperçu historique de l'évolution de certaines de ces questions. En effet, elles se sont déjà manifestées dans le passé et les partis politiques ont eu à s'en mêler.

Les partis et l'administration publique : historique

Historiquement, quatre grandes questions intéressant la présente étude ont marqué l'évolution de la scène politique canadienne. Ce sont les suivantes : 1) les liens entre le système du mérite, le patronage et les partis; 2) les inquiétudes des premiers partis socialistes au sujet du pouvoir des fonctionnaires; 3) l'expérience de la Seconde Guerre mondiale avec un afflux d'hommes d'affaires; 4) les préoccupations d'ordre général relatives aux problèmes de l'accession au pouvoir. Nous traitons brièvement de chacune de ces questions.

Les réformes qui ont donné lieu à l'adoption du système du mérite dans l'ensemble de l'administration publique ont eu des répercussions profondes sur les partis politiques. À une époque où les partis étaient élitistes et avaient peu de points communs avec les nôtres, qui sont plus démocratiques, les emplois dans l'administration publique constituaient un moyen important d'obtenir des appuis et les services de militants. Une fois en place, cependant, ces fonctionnaires politiques ne faisaient pas de très bons administrateurs¹. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les partis, en acceptant le système du mérite, perdaient le pouvoir de distribuer des emplois mais obtenaient en échange une administration publique de meilleure qualité, capable de réaliser les volontés du parti au pouvoir. Cependant, il y a toujours eu une tension entre le système du mérite et les nominations politiques. Le contrôle politique sur la dotation a été réduit mais, à cause de la croissance de la taille absolue de l'administration publique, plusieurs centaines de postes sont encore comblés par nominations politiques (par le gouverneur en conseil); existe encore aussi le « quasi-patronage » moderne que nous avons évoqué dans notre discussion sur l'administration publique tertiaire.

La deuxième question historique qui présente un intérêt pour nous (quoiqu'elle risque d'être soulevée plus souvent par les partis conservateurs) tire racine des grandes inquiétudes des premiers partis et penseurs socialistes qui craignaient, une fois portés au pouvoir, d'être aux prises avec un mandarinat fondamentalement opposé à leurs vues. Au Royaume-Uni, cette façon de voir a pris des connotations de classe particulières. Elle s'est aussi manifestée dans les premiers temps du CCF (Cooperative Commonwealth Federation) en Saskatchewan. Dans son compte rendu sur la montée du CCF et la prise du pouvoir par ce parti, Lipset fait état de ces préoccupations². Le gouvernement CCF de T.C. Douglas a établi au sein du Cabinet une structure centrale de planification assez élaborée, notamment pour contrôler une administration publi-

que depuis longtemps au service du Parti libéral. La présentation de manifestes énergétiques par le parti s'inscrivait aussi dans cette optique.

L'afflux d'hommes d'affaires dans des postes de fonctionnaires supérieurs au cours de la Seconde Guerre mondiale, souvent comme contribution à l'effort de guerre, revêt une importance considérable au niveau des rapports entre partis politiques et administration publique³. Même si cet événement s'inscrit dans un contexte plus large d'exigences et de patriotisme propres à l'état de guerre, le lien entre partis et administration publique est significatif à deux points de vue. D'abord, le phénomène a donné lieu à une association étroite entre le Parti libéral au pouvoir et les hommes d'affaires pendant l'après-guerre et jusque dans les années 1950 en ce que tant les membres du parti que des fonctionnaires se recrutaient dans le même groupe. Il a aussi favorisé la naissance ou le renforcement de l'idée selon laquelle les hommes d'affaires pouvaient conseiller le gouvernement sur la façon de gérer l'administration publique comme une entreprise. Ce dernier aspect ne s'est pas nécessairement accompagné d'une connotation idéologique profonde car des ministres libéraux influents comme C.D. Howe appliquaient ces principes dans l'exploitation des nouvelles sociétés de la Couronne nées pendant le conflit mondial.

En raison de l'esprit de coopération régnant pendant la guerre et de la montée du Canada comme puissance moyenne au cours de la décennie qui a suivi la guerre, les liens étroits entre ministres libéraux et hauts fonctionnaires allaient de soi. C'est à cette époque qu'a été forgée la notion mythique selon laquelle les « mandarins » font partie intégrante de la structure du pouvoir. Ces rapports entre hauts fonctionnaires et élus présentent un intérêt certain aujourd'hui car on cite souvent cette époque comme le modèle de ce que devrait être une administration publique neutre au Canada⁴. Même si cette « neutralité » était en partie réelle, certains des liens concrets entre les hauts fonctionnaires et les Libéraux au pouvoir (comme la rédaction de discours pendant les élections), révèle un degré de politisation supérieur aux pratiques actuelles. Ironiquement, on se rappelle généralement cette période révolue comme celle des jours de gloire de la haute fonction publique et on accuse la décennie terminée en 1984 d'avoir politisé de façon excessive l'administration publique.

Nous pouvons dire que ces trois faits historiques mènent au quatrième, soit la préoccupation plus générale relative à la prise du pouvoir par les partis d'opposition. Puisque le système du mérite et l'expansion de l'administration publique se fondaient sur les connaissances spécialisées et la permanence d'un centre du pouvoir de plus en plus institutionnalisé et que la domination libérale était tellement importante, les partis d'opposition faisaient face à un double problème. En effet, possédaient-ils les connaissances spécialisées requises pour se

préparer à la prise du pouvoir et pourraient-ils compter sur un noyau de fonctionnaires supérieurs partageant leurs valeurs et leurs priorités fondamentales? Les Conservateurs de John Diefenbaker ont été les premiers à affronter ce défi. Au niveau provincial, plusieurs partis ont dû faire face à cette réalité. Ces sujets sont abordés plus à fond ci-après.

Les partis comme institutions de contrôle de l'administration publique

Comme institutions politiques, les partis politiques (ou le système des partis) ont évolué. Nous ne nous proposons pas de les étudier en détail mais plutôt de nous pencher sur leur rôle actuel et futur comme institutions essentielles au contrôle de l'administration publique⁵. Pour ce faire, nous discutons du rôle des partis dans les contextes suivants : les campagnes électorales, les congrès, l'arrivée au pouvoir et les caucus des députés.

En théorie, le parti élu dans une élection démocratique est chargé d'appliquer un programme qui a été étudié sérieusement et approuvé par l'électorat qui lui a donné son mandat⁶. Même en tenant compte des excès normaux du débat électoral, on s'attend plus ou moins à ce que le parti qui prend le pouvoir ait une idée assez cohérente de ce qu'il souhaite faire dans certains domaines importants. La notion d'une administration publique politiquement neutre est essentielle en démocratie parlementaire parce qu'elle présume que la tâche de l'administration publique, particulièrement aux échelons supérieurs, est de servir le parti qui a été porté au pouvoir et de le conseiller de façon professionnelle, en fonction des priorités de ce parti. Elle ne devrait rien entreprendre qui puisse affaiblir sa neutralité. Quant aux partis d'opposition, le système suppose aussi que les critiques seront dirigées vers le Cabinet, du moins en partie, car ces partis peuvent un jour former le gouvernement et, à partir de ce moment, avoir besoin d'une administration publique professionnelle qui saura aussi bien répondre à leurs besoins.

S'il y a des obstacles institutionnels fondamentaux au contrôle politique démocratique du rôle de l'administration publique, ils sont, de bien des façons, attribuables en partie au fonctionnement extrêmement inégal du système des partis en période électorale. Dans certains cas, les partis ont énoncé leur position de façon claire mais, dans bien d'autres, les tactiques électorales se fondaient sur la nécessité de rester vague de façon à attirer les mécontents. Dans d'autres cas, le parti vainqueur a pris des mesures directement opposées à ses promesses électorales. Malgré la forte tendance à considérer les partis comme de simples outils pour gagner des élections et ces dernières, comme un concours de popularité des chefs et non l'occasion de brasser des idées, la réalité est un mélange de tout cela car certaines questions et priorités sont liées de près à des chefs. Ces données doivent être reliées à la configuration des résultats électoraux et à la concurrence entre les partis.

À l'échelle nationale, le système canadien des partis nous a donné un exemple presque classique d'une diminution du contrôle politique sur l'administration publique. Jusqu'à la victoire récente de conservateurs dirigés par Brian Mulroney, le Canada avait été dominé par le Parti libéral pendant les 20 dernières années, à l'exception d'une brève interruption de neuf mois et pendant 22 des 27 années précédentes. De plus, le système des partis a été fortement régionalisé et ni les libéraux ni les progressistes conservateurs n'ont pu prétendre, au cours de ces deux décennies, au titre de partis véritablement nationaux⁷. Longtemps écartés du pouvoir, les Conservateurs en sont venus à douter de plus en plus de la neutralité des hauts fonctionnaires⁸. De leur côté, les Libéraux ont encouragé cette perception en « politisant » jusqu'à un certain point la fonction publique. Il ne s'agissait pas d'une politisation complète mais plutôt d'un processus à l'intérieur duquel les nominations de partisans bien connus à des postes de sous-ministres et à la tête de certains organismes ont donné à penser que l'idéal de neutralité politique de l'administration publique était sérieusement affaibli⁹. À cause de la simple longévité des Libéraux au pouvoir, la réputation de neutralité de l'administration publique, un des principaux mécanismes institutionnels qui encadrent son rôle dans la mise en oeuvre des politiques, était en partie compromise. Compte tenu de l'évolution historique évoquée précédemment, on ne sait pas de façon certaine quelle est la valeur dominante. Dans un sens, on préfère la neutralité mais, d'autre part, le parti au pouvoir peut exercer un contrôle encore plus grand en nommant des partisans à des postes clés.

Cependant, il est évident que le manque d'alternance des partis au pouvoir n'est pas le seul facteur qui joue sur le contrôle démocratique de l'administration publique. La façon dont les partis élaborent leurs politiques est en soi un facteur. Les partis qui se réunissent en congrès (congrès annuels, congrès à la direction) discutent des politiques mais le font plus en cumulant les résolutions. Certains congrès constituent des points tournants; c'est le cas du congrès tenu à Kingston en 1960 par les Libéraux, qui a permis l'élaboration du programme du gouvernement libéral de Lester B. Pearson en 1963. Mais les deux grands partis n'élaborent pas de plate-forme électorale au moyen de mécanismes internes complexes. Seul le NPD accorde une attention soutenue aux moyens de définir, d'évaluer et de consolider les politiques du parti. Aucun des deux partis qui ont de bonnes chances de prendre le pouvoir ne prévoient de processus qui, à l'intérieur des circonscriptions ou des congrès, favorisent un travail continu sur les politiques du parti. Nous ne voulons pas dire que chaque politique adoptée par le parti doit nécessairement être entérinée par le gouvernement (le parti au pouvoir). Nous pensons plutôt aux grands mécanismes par lesquels l'obligation de rendre compte et le contrôle fonctionnent. Si le Parlement n'est pas en mesure de s'opposer aux ministres parce qu'il n'est pas organisé en fonction de principes clairs et si le parti au pouvoir ne possède pas les moyens

formels requis pour surveiller le progrès de l'application des stratégies politiques convenues, le pouvoir réel et apparent de la bureaucratie ne pourra qu'augmenter.

À cet égard, le lien entre le parti et le Parlement est absolument essentiel et, pourtant, il est habituellement ignoré. À l'intérieur de la Chambre des communes, le « parti » c'est le caucus des députés. Selon la façon dont les ministres sont comptables au caucus, le parti peut exercer plus ou moins de contrôle sur ceux-ci au moyen de pressions constantes. Pendant les sessions, les réunions du caucus ont lieu chaque semaine. C'est d'abord dans ces réunions que bien des députés du parti au pouvoir réussissent à obtenir des réponses des ministres. Des réunions plus fréquentes du caucus, non seulement à l'intérieur des sessions, augmenteraient la pression sur les ministres et, partant, pourraient contrecarrer en partie l'influence quotidienne de l'appareil bureaucratique. Des réunions spéciales du caucus pourraient avoir lieu dans la période de préparation du budget et d'autres périodes importantes. Mais cette approche comporte aussi des limites, dont les plus importantes sont notamment le temps dont disposent les ministres et les députés, ceux-ci devant aussi oeuvrer à l'intérieur des comités et auprès de leurs électeurs. De plus, il faudrait aussi s'assurer que le gouvernement a le droit d'informer ses propres députés longtemps avant l'ensemble de la Chambre des communes.

Nous ne prétendons pas qu'un seul aspect de la vie des partis pourrait constituer à lui seul la « solution » au contrôle de l'administration publique. C'est plutôt l'ensemble des points de pression et de contact qui peut améliorer les possibilités de contrôle. Le parti c'est donc : 1) l'ensemble des membres réunis dans les congrès démocratiques; 2) le Cabinet comme centre du pouvoir et 3) le caucus des députés dans ses interventions quotidiennes et hebdomadaires. En cherchant à vraiment prendre en main les politiques par un meilleur contrôle de l'administration publique, les partis politiques canadiens ont trop facilement oublié leur propre rôle potentiel à chacun de ces trois niveaux d'intervention et de pression. Ils ont trop facilement succombé à la tentation du réformisme des gestionnaires au lieu de réfléchir en profondeur sur leur propre rôle comme institution nationale. Sur la scène fédérale, les députés libéraux semblent avoir été littéralement fascinés par la machine bureaucratique, préférant en bricoler les rouages plutôt que d'aborder de front les questions fondamentales sur le rôle des partis politiques comme institutions. (Les travaux de « plomberie » auxquels leur fascination pour la machine de l'État a donné lieu sont exposés aux chapitres 1, 2 et 4.) Même si la situation est assez différente pour les partis d'opposition, parce que, notamment, ils ne bénéficient pas des effets tonifiants du pouvoir et ne doivent pas oublier leur devoir de s'opposer au gouvernement, nous continuons de croire que le système des partis s'oublie trop vite lorsqu'il est question de réforme de l'administration publique et du gouvernement.

Jusqu'à maintenant, nous avons traité uniquement des partis fédéraux et ce, de façon très générale. Puisque les partis provinciaux varient d'une province à l'autre, il est plus difficile de tirer des conclusions générales à leur sujet¹⁰. Certaines des provinces présentent les caractéristiques observées sur la scène nationale. Ainsi, l'Ontario a été dominée par un seul parti de façon encore plus complète et sans aucune interruption. L'Alberta a connu de longues périodes de domination par un seul parti, tant sous le règne des conservateurs que sous celui des créditistes. Dans ces deux provinces, on a accusé l'administration publique de politisation. Pour écarter de notre analyse toute hypothèse cachée qui militait en faveur de la supériorité invariable de l'alternance des partis, notons que, depuis 1970, l'alternance de gouvernement du NPD et de gouvernements d'idéologie conservatrice au Manitoba, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan a donné lieu à une grande controverse sur la neutralité de l'administration publique.

Au-delà de ces caractéristiques, certaines caractéristiques de systèmes provinciaux de partis semblent favoriser une meilleure surveillance de l'administration publique au moyen d'un plus grand nombre de pressions sur les ministres. Dans certaines provinces, comme l'Alberta, le rôle du caucus est plus important qu'au niveau national¹¹. Cependant, cet effet est probablement annulé par les faiblesses de l'assemblée législative elle-même qui ne compte qu'une poignée de députés d'opposition. En fait, rien ne prouve vraiment que les assemblées législatives provinciales soient mieux équipées que le Parlement pour jouer leur rôle.

Ce que nous venons de dire précédemment s'applique au système des partis dans son ensemble. Même si nous croyons que les partis eux-mêmes ont une part de responsabilité, nous ne pouvons nous contenter d'arrêter ici notre analyse. Voyons maintenant ce que font et disent les partis politiques et leurs chefs au sujet de l'administration publique, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition. Quelles sont les idées mises de l'avant? Lesquelles des trois composantes de l'administration publique veulent-ils réformer? Que veulent-ils contrôler?

Le Parti libéral et le réformisme des gestionnaires

Étant donné la longueur du règne des Libéraux à la tête du pays, les points de vue et les mesures de ce parti à l'égard de l'administration publique se confondent en bonne partie avec l'historique que nous avons présenté au chapitre précédent. Cependant, le Parti libéral comme tel a exprimé peu de points de vue globaux sur l'administration publique. On est venu près de telles prises de position pendant l'ère Trudeau lorsque les membres du parti faisaient part de leur ressentiment à l'égard du pouvoir des intimes du bureau du premier ministre et de quelques conseillers du bureau du conseil privé. Ces critiques visaient des conseillers politiques comme Marc Lalonde, Jim Coutts et Tom Axworthy

et quelquefois des fonctionnaires comme Michael Pitfield. Dans l'ensemble, cependant, les actions du Parti libéral étaient les actions du Cabinet libéral. Il n'est pas nécessaire de reprendre la description de ses actions et de ses mesures car ce travail a déjà été fait dans les chapitres précédents. Il faut plutôt essayer ici de dégager les éléments importants de la conception de l'administration publique chez les Libéraux.

Comme cela convient à un parti modéré qui cherche énergiquement à s'adapter à survivre, l'évolution des Libéraux n'est pas cohérente. Nous pourrions aussi énumérer les niveaux de l'administration publique visés par les prises de position et les actions de Libéraux de même que le régime de responsabilité qui les accompagnait.

Dans l'ensemble, les Libéraux se sont contentés de refléter leur époque. Au cours des années 1960 et au début des années 1970, ils effectuaient toutes sortes d'expériences, faisant de l'administration publique le laboratoire des politiques sociales. À partir du milieu des années 1970, ils se sont résignés à utiliser l'administration publique comme une cible de la gestion de l'économie. À cause de leur habitude du pouvoir, ils ont mis sur pied et, pour l'essentiel, renforcé une approche à la pièce et presque informelle de la réforme de l'administration publique. C'est-à-dire que la réforme et le contrôle de l'administration publique se faisaient plus par la création d'organisations annexes que par l'utilisation des institutions fondamentales déjà en place. Les Libéraux nous ont laissé un héritage d'expérimentations permanentes. Chaque expérience pouvait se justifier en fonction d'une carence existante, réelle ou estimée telle. Puisque chaque mesure était suivie d'une autre, les effets cumulatifs du processus n'étaient pas réévalués.

Sous le règne de Pierre Trudeau, l'exécutif s'est enrichi de tout un ensemble d'organismes centraux, c'est-à-dire d'organismes bureaucratiques nouveaux ou agrandis, dont le rôle était d'aider à contrôler la fonction publique classique. Sous la responsabilité du Parlement, était créée une nouvelle « fonction publique parlementaire » qui comprenait le soutien à la recherche pour les partis d'opposition, plus de personnel pour les comités, plus de surveillants et de commissaires à la protection des droits et des organismes consultatifs. Cependant, il reste qu'aucun de ces organismes n'a vraiment aidé les pivots de la vie démocratique, comme les ministres eux-mêmes, les députés et le caucus de députés, les partis politiques et le Parlement comme groupe d'élus plus que ne l'aurait fait une seule équipe bien disciplinée. C'est comme si les Libéraux faisaient confiance aux méandres structuraux de la démocratie, mais non à ses fondements essentiels, élus et représentatifs.

Même si nos commentaires portent surtout sur les Libéraux fédéraux, nous devons aussi accorder une certaine attention aux autres partis politiques, tant au niveau fédéral que provincial. À plusieurs niveaux importants, ces partis politiques ont aussi agi dans le même sens, même s'ils ne l'avaient pas toujours ouvertement, tant comme parti au

pouvoir que comme parti d'opposition votant au sujet de mesures de ce genre à la Chambre des communes ou dans les assemblées législatives de provinces. Dans la pratique, les Libéraux comme les autres partis politiques se sont retrouvés face au même dilemme : l'hésitation à déléguer des pouvoirs à l'administration publique et la nécessité de maintenir le rythme de la vie politique, qui rend inévitable une délégation de plus en plus grande des pouvoirs. Même si on sait bien qu'un ensemble de questions individuelles touche l'administration publique dans son ensemble et d'autres principes politiques fondamentaux, on les aborde généralement un à la fois. De plus, bien d'autres débats sur les valeurs entourent chaque question et l'importance des répercussions sur les institutions fondamentales n'est qu'une préoccupation parmi bien d'autres.

Le Parti progressiste-conservateur et les autres régimes conservateurs

La dure réalité à laquelle devait faire face le Parti progressiste-conservateur avant la victoire massive de 1984 c'est qu'il avait été écarté du pouvoir pour la plus grande partie des quarante années précédentes¹². Pour ce simple motif, il était devenu de plus en plus méfiant à l'égard de ce qu'il voyait comme une bureaucratie de droit divin infestée de Libéraux et de plus en plus interventionniste. À partir du milieu des années 1970, cette analyse critique de l'administration publique a été renforcée par un certain nombre de concepts présentés de façon agressive et en partie appliqués. Ces idées reflétaient ce que l'on pourrait appeler une théorie parkinsonnienne des choix de l'État appliquée directement au comportement de l'administration publique et des autres institutions publiques¹³.

De façon générale, ces idées défendent une promotion concertée des mécanismes du marché et attaquent les habitudes expansionnistes et le gaspillage des administrations publiques. Enracinées dans une idéologie conservatrice ancienne mais remise au goût du jour dans les années 1970 par les réalités du déclin économique, ces idées ont été articulées de façon systématique par certains organismes du secteur privé voués à l'étude des politiques, comme l'Institut Fraser de Vancouver, et ont été mises à l'ordre du jour des débats des partis conservateurs fédéral et provinciaux de même que du Crédit social de la Colombie-Britannique. Ces idées ont aussi reçu un accueil favorable de l'aile conservatrice du Parti libéral. En résumé, selon l'approche qui fait confiance aux forces du marché, le secteur public ne se comportera pas nécessairement dans l'intérêt public et son expansion serait attribuable au désir de grandeur de fonctionnaires intéressés et des ministres qui les appuient.

Cette critique de l'expansion bureaucratique se justifie en partie par la croissance rapide des postes de direction supérieure dans l'administra-

tion fédérale au début des années 1970 et dans des comportements comme la tendance à faire proliférer les sociétés de la Couronne par la création de filiales. Pour certains, le penchant pour la réorganisation avait aussi des motifs expansionnistes. Les histoires d'horreur contenues dans les rapports annuels du Vérificateur général donnaient aussi souvent à penser que les fonctionnaires étaient plus intéressés à accroître l'empire qu'à travailler. Même s'il est difficile de nier complètement l'existence de certaines tendances à l'expansion, les données relatives à la croissance des programmes et à la progression réelle du nombre des fonctionnaires nous permettent de mettre en doute cette critique globale. D'abord, lorsqu'il y a eu croissance des programmes et, partant, de l'administration publique, elle n'était presque jamais liée à l'initiative de fonctionnaires. Ce sont les facteurs sociaux, économiques et politiques plus larges qui expliquent leur mise sur pied et leur croissance¹⁴. Ensuite, comme nous l'avons vu au chapitre 3, le rythme croissant de l'emploi dans l'administration fédérale a diminué depuis le milieu des années 1970. Même si ces restrictions sont peut-être attribuables en partie à la pression des milieux conservateurs, on pourrait aussi dire que le phénomène prouve simplement comment l'administration publique se plie, comme d'habitude, aux directives des dirigeants politiques.

De plus, cette critique conservatrice a entraîné un mouvement vers la déréglementation, la privatisation de sociétés de la Couronne, un contrôle strict des dépenses et des taux d'imposition fixes : en résumé, une diminution du rôle de l'État. Elle fait aussi peser une menace sur le droit de grève des fonctionnaires.

Cet ensemble d'idées bien articulées n'est cependant pas la seule conséquence des jugements des Conservateurs sur le « monstre bureaucratique ». En effet, les Conservateurs tiennent aussi énormément au fondement classique du gouvernement parlementaire, y compris l'idéal d'une administration publique neutre. Cette attitude s'est exprimée de façon concrète lors des deux dernières occasions où ce parti a pris le pouvoir; ces exemples ont donc trait aux questions relatives aux périodes de transition dont nous avons parlé au début de ce chapitre.

Lorsqu'ils ont pris le pouvoir, les premiers ministres John Diefenbaker et Joe Clark ont cherché à respecter les traditions¹⁵. Malgré les fortes pressions des collègues et des partisans conservateurs, les deux chefs ont résisté à la tentation de procéder à d'importantes nominations aux échelons supérieurs de l'administration publique. Au cours de son bref passage au pouvoir, M. Clark a fait plus de changements que Diefenbaker mais leur nombre est quand même resté faible dans l'absolu. Le respect de la tradition a été renforcé par la dépendance des Conservateurs à l'égard des connaissances spécialisées des fonctionnaires sous la gestion de l'État. Chacun de ces deux gouvernements a agi de façon différente. Par exemple, au cours de sa première année, le gouvernement Diefenbaker a fait des pressions énormes pour imposer son nouveau programme popu-

liste. Le gouvernement minoritaire de Joe Clark, malgré l'établissement d'une équipe de transition, ne semblait pas bien préparé à gouverner.

Le gouvernement de Brian Mulroney, du moins en comparaison avec ceux de John Diefenbaker et de Joe Clark, était beaucoup mieux préparé à assumer le pouvoir; cependant, les mesures de transition qu'il a prises s'inspirent de préoccupation assez variées. Ainsi, le premier ministre Mulroney a assuré aux fonctionnaires supérieurs qu'il souhaitait une administration publique neutre et que seuls les incompetents seraient congédiés. En même temps, il a créé les postes très rémunérés de « chef de cabinet », ce qui permet au ministre d'embaucher un conseiller politique supérieur possédant suffisamment de connaissances et de pouvoir pour faire concurrence aux sous-ministres et donner une autre opinion valable en matière de politiques. Même s'il a critiqué les nominations politiques des libéraux dans les postes comblés par décret, M. Mulroney a lui-même adopté une attitude ambiguë : il a d'abord fait quelques nominations non partisans, comme celles de Stephen Lewis, ancien dirigeant du NPD ontarien, mais il a aussi donné des postes à un grand nombre de personnes sympathiques à la cause conservatrice. Plus tard, il a annoncé des règles assez strictes portant sur les rapports entre les fonctionnaires et les médias. En vertu de ces règles, les fonctionnaires doivent se contenter d'exposer les faits et éviter d'expliquer les politiques en vigueur. Ces discussions auraient lieu ouvertement et le fonctionnaire serait nommé.

Particulièrement depuis le milieu des années 1970, le rôle des Conservateurs fédéraux dans l'opposition a consisté de plus en plus à arborer la bannière de la critique néo-conservatrice de l'État, tant par la parole que par l'action. Par exemple, ils ont appuyé fortement les valeurs conservatrices qui sous-tendent la vérification d'optimisation des ressources défendue par le Vérificateur général de même que les demandes de celui-ci en faveur d'un meilleur contrôle des dépenses, d'une diminution de ces dépenses, de l'accroissement de la productivité, de l'adoption d'un plus grand nombre de mesures d'évaluation des politiques et des programmes et d'une réduction de la dette nationale.

Dans un discours devant le Progressive Conservative Canada Fund prononcé en avril 1984, Brian Mulroney a promis de favoriser dans toute l'administration une approche positive de la gestion de la productivité, fondée sur la définition par les ministres du Cabinet des objectifs et des résultats souhaités de tout programme. Il a aussi fait part de son intention de créer une structure budgétaire qui pourrait menacer les programmes existants au moyen de mécanismes comme des législations-couperets (en vertu desquels des programmes existants prennent fin à une date précise de sorte qu'ils disparaissent automatiquement à moins que l'assemblée législative, c'est-à-dire le gouvernement, ne fasse approuver des fonds pour ces programmes en particulier), le rôle du contrôleur général et la technique du budget à base zéro. Il a ajouté que

cette centralisation du contrôle des ressources s'accompagnerait d'une décentralisation de la planification des ressources humaines vers les lieux de travail. Dans son exposé, il a aussi dit que les ministres et le Parlement exerceraient un plus grand contrôle sur les sociétés de la Couronne. Enfin, conformément à la tradition conservatrice, il a rappelé son attachement au gouvernement parlementaire, plaidant en faveur d'un « retour » aux principes de la responsabilité ministérielle¹⁶.

Cependant, cette idéologie pratique des affaires s'affaiblit lorsque les Conservateurs fédéraux passent de la théorie au domaine de la réalité. Par exemple, les conservateurs se sont fortement opposés parce que Revenu Canada adopte des mesures de productivité pour améliorer l'efficacité du processus de recouvrement des impôts. Dans ce cas-ci, les Conservateurs ont eu l'impression que l'efficacité entraînait en contradiction avec la justice et l'équité. Mais la solution des Conservateurs supposait plus de formalités administratives parce que ceux-ci demandaient à la fois l'augmentation du nombre de vérificateurs et de mécanismes d'appel¹⁷.

Dans d'autres secteurs, les Conservateurs fédéraux ont fait pression en faveur du contrôle des sociétés de la Couronne et de la privatisation de certaines d'entre elles. Leurs idées sur la privatisation n'ont pas toujours été uniformes; en effet, après avoir appuyé la privatisation de Pétro-Canada, l'importante promesse à l'élection de 1979, il ne donnait plus en 1984 qu'un appui conditionnel à la société nationale. De la même façon, à l'intérieur de la controverse sur les sociétés de la Couronne Canadair et De Havilland, les Conservateurs, tout en souhaitant vendre ces entreprises, ne semblent pas prêts à cesser de les aider.

Pour ce qui est des autres approches pour améliorer le contrôle de l'administration publique, les Conservateurs se sont battus en première ligne pour faire adopter les lois sur l'accès à l'information et la protection des droits de la personne. Le caucus des députés était divisé au sujet de la politique linguistique mais une grande majorité d'entre eux ont appuyé celle-ci de même que l'objectif d'une administration publique bilingue.

Chez les gouvernements conservateurs provinciaux, l'expérience varie considérablement dans le temps et d'une province à l'autre. Pendant son long règne, le gouvernement conservateur de l'Ontario a adopté une bonne partie des mesures prises à Ottawa, parfois en avance et parfois avec un certain décalage. Cependant, l'Ontario peut soutenir, non sans raison, qu'il n'a pas succombé aux excès du gouvernement fédéral au niveau de l'expansion de la catégorie de la direction. De plus, l'opinion publique ontarienne n'a pas l'impression que son administration publique échappe à tout contrôle. Cette attitude est en partie attribuable au fait que les Conservateurs ontariens, tant le parti que le caucus des députés, ont exercé un contrôle important sur l'administration publique provinciale et en partie parce que : 1) un des partis d'opposition, le NPD, ne ferait théoriquement pas campagne contre les

travailleurs du secteur public de la même façon qu'un parti conservateur; 2) aucune administration publique provinciale ne subit autant de critiques que l'Administration fédérale et 3) le Vérificateur de l'assemblée législative de l'Ontario n'a pas interprété son mandat de la même façon que son collègue fédéral. Les Conservateurs de l'Ontario se targuent d'être de bons gestionnaires, tant au niveau des aspects structurels que des aspects politiques. D'autre part, on les accuse des mêmes mots que les Libéraux fédéraux pour ce qui a trait aux nominations politiques dans les organismes, conseils et commissions soit, l'administration publique secondaire de l'Ontario¹⁸. Dans les deux cas, la critique est méritée mais elle évacue en même temps le caractère foncièrement ambivalent des nominations politiques.

L'élection du gouvernement conservateur de Grant Devine a donné lieu à des résultats différents. En effet, pour la première fois, l'administration publique de la Saskatchewan a fait l'objet d'une bataille politique. Ses fonctionnaires avaient été habitués à des décennies de gouvernements NPD/CCF qui apuyaient fortement l'expansion de l'État. Dans les milieux nationaux de l'administration publique et de la politique, la compétence de ces fonctionnaires supérieurs a été louée tout au cours des années 1960 et 1970. Cependant, le gouvernement Devine comprenait dans ses rangs plusieurs activistes influents qui, dirigeants de petites entreprises, entretenaient un fort ressentiment à l'égard du pouvoir bureaucratique, de l'État tentaculaire et en particulier, des fonctionnaires « socialistes ». Si l'on se rappelle les inquiétudes historiques du CCF vis-à-vis la démocratie, dont nous avons parlé au début de ce chapitre, il s'agit d'un renversement des rôles. Pendant l'élection, quelques fonctionnaires de la Saskatchewan ont appuyé activement le NPD, ce qui augmenté la colère des partisans conservateurs. Immédiatement après son élection, le gouvernement Devine a entrepris la plus grande purge de fonctionnaires jamais tentée au Canada. Ainsi, bien des fonctionnaires importants ont été chassés ou forcés à démissionner. Même dans ce cas, cependant, la vindicte du nouveau gouvernement contre l'administration publique et l'État n'a pas débouché sur des mesures uniformes. Par exemple, le gouvernement Devine ne s'est pas attaqué aux sociétés de la Couronne de la Saskatchewan dont la plupart jouissent de la faveur populaire. Au lieu de les supprimer, il a fait en sorte qu'elle soit mieux gérée, c'est-à-dire gérée de façon plus conforme aux normes du secteur privé¹⁹.

Mais l'attaque en règle la plus féroce contre l'État et ses prolongements est l'ensemble de mesures de restrictions annoncées par le gouvernement créditiste de Bill Bennet en juillet 1983, juste après son élection²⁰. Plutôt que de s'attaquer aux mandarins, comme en Saskatchewan, le gouvernement de la Colombie-Britannique a visé l'élimination de certains services et organismes, la privatisation de certains autres, l'abolition de plusieurs milliers de postes dans le secteur public et l'imposition de limites aux négociations

collectives dans l'administration publique. Il a aussi abaissé les niveaux de services dans des institutions essentielles comme les hôpitaux, n'y laissant qu'un personnel suffisant. De plus, il a tenté d'imposer un contrôle plus centralisé au coeur de l'administration publique provinciale secondaire, soit le système d'éducation. Il s'agissait donc d'une attaque globale inspirée directement par l'idéologie néo-conservatrice.

Les vues des partis dont l'idéologie est conservatrice sur l'administration publique couvrent nécessairement un vaste éventail, selon le territoire où il se trouve, la situation économique et politique qui y règne et le fait qu'ils sont au pouvoir ou dans l'opposition. Dans l'ensemble, toutefois, il est juste de dire que les conservateurs de tous les partis sont essentiellement méfiants et critiques à l'égard de l'administration publique. De plus, semblables en cela à la plupart des autres partis, ils évitent souvent de préciser quelle partie de l'administration publique ils critiquent et ne reconnaissent pas ouvertement l'ambivalence fondamentale qui se dégage de leur évolution historique.

Le Nouveau Parti démocratique et la gauche politique

Nous avons déjà fait état des préoccupations anciennes de CCF au sujet du contrôle de fonctionnaires antipathiques à sa cause. À certains égards, cependant, particulièrement depuis le milieu des années 1970, où l'impression de malaise dans l'ensemble de l'État s'est généralisée, le NPD et les partis de centre gauche comme le Parti québécois ont dû affronter des dilemmes déchirants au sujet de l'administration publique et du gouvernement. Une des principales options traditionnelles de la gauche c'est que, dans une société capitaliste, seule l'intervention d'un État démocratique socialiste peut compenser les échecs du marché. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, le Parti québécois considère que l'État québécois est doublement nécessaire : non seulement pour corriger les excès du capitalisme mais aussi compenser ceux d'un système fédéral dominé par les Canadiens anglais. Lorsque la réalité montre que l'État a aussi ses échecs et qu'il peut favoriser la création d'une société impersonnelle et étouffante, l'écart entre idéologie et réalité devient particulièrement difficile à combler. Cette tension est amplifiée encore plus par des courants de la gauche canadienne qui s'enracine dans des concepts populistes comme les coopératives et d'autres concepts volontaristes de solution des problèmes par des organisations de citoyens. Ces sentiments et ces traditions, qui supposent une décentralisation de l'État, indiquent aussi un rejet des interventions bureaucratiques impersonnelles.

Le NPD et la gauche politique ont donc cherché eux aussi une réponse politique adaptée au phénomène. Ainsi, ils se sont adonnés à l'art du silence étudié, évitant la plupart du temps de participer aux débats ou d'encourager les débats relatifs à des questions comme les rapports du

Vérificateur général ou ses critiques sur les dépenses. Cependant, lors du débat des chefs de juin 1984, Ed Broadbent a appuyé les programmes de dépenses, mettant en doute la capacité d'un nouveau premier ministre de réaliser des économies importantes dans les programmes fédéraux existants. À un autre niveau, le NPD a été un protecteur très actif des droits à la négociation collective dans le secteur public. C'est à la fois affaire de convictions et de nécessité politique. Cette croyance se vérifie dans l'histoire, même si des gouvernements provinciaux NPD ont parfois appuyé des programmes de contrôle des salaires. Nous parlons de nécessité politique parce qu'au cours des années 1970, les syndicats du secteur public étaient la composante du Congrès du Travail du Canada qui augmentait le plus rapidement; l'appui de cette organisation est essentielle au NPD, sinon au niveau des votes, du moins certainement à celui des militants et des ressources financières. À un autre niveau, le NPD a appuyé toutes les importantes réformes relatives à la protection des droits et a critiqué énergiquement les cas de patronage et de conflits d'intérêts. De plus, il a appuyé le Vérificateur général lorsque celui-ci a demandé le droit de consulter les documents du Cabinet en général.

Il est aussi utile de faire ressortir une des caractéristiques du NPD comme parti au pouvoir, soit son respect des résolutions du parti sur les politiques et les possibilités accrues de contrôle de l'administration publique que peut produire cette caractéristique, conformément à l'approche évoquée plus haut. Le NPD est fier de son fonctionnement démocratique et du sérieux des débats qui y sont menés. La performance des gouvernements NPD au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique donne à penser qu'ils prennent le pouvoir avec un programme plus précis et plus cohérent, défini par le parti et que celui-ci comprend le programme et souhaite qu'il soit appliqué. Cependant, rien ne prouve que cette caractéristique, à elle seule, a plus d'effets sur le fonctionnement réel des administrations publiques dont le parti est à la tête. Il en est ainsi parce qu'il y a inévitablement un large fossé entre le parti et le gouvernement. En effet, c'est une chose de devoir gouverner ou non l'ensemble de l'électorat, face à de nombreuses circonstances nouvelles et imprévues, et c'en est une autre de satisfaire uniquement ses partisans.

Puisque le gouvernement du Parti québécois confère un double rôle à l'État, son gouvernement doit affronter un double dilemme lorsque l'administration publique ne répond pas à ses attentes. Les appuis du Parti québécois se recrutaient principalement chez les cols blancs et les professionnels de l'éducation et des autres parties de l'administration publique secondaire du Québec. Par l'intermédiaire du système de négociation collective très centralisé, le gouvernement péquiste de René Lévesque a donné de généreuses augmentations de salaire à la fin des années 1970, en partie pour obtenir l'appui des fonctionnaires ou du moins un climat favorable lors du référendum sur la souveraineté-association de

mai 1980. Par la suite, à cause de la récession, le PQ a été obligé de couper les salaires du secteur public et, de cette façon, il a perdu une bonne partie de ses appuis. Cependant, le PQ ne s'est pas attaqué à des programmes en particulier ou aux fonctionnaires en tant que caste sociale. Il a réalisé des économies au moyen d'une réduction générale des salaires.

Sommaire

Nous avons fait ressortir le rôle des partis politiques comme institutions ayant un rôle réel ou potentiel dans le contrôle de l'administration publique et comme partisans, souvent ambivalents, d'une réforme de l'administration publique. À ce dernier niveau, il faut préciser le rôle du parti dans les élections, les congrès, les réunions du caucus des députés et l'arrivée au pouvoir. Nous en arrivons à la conclusion que, à l'intérieur de certaines limites, les partis devraient se considérer plus comme des institutions centrales ayant un rôle à jouer dans le contrôle de l'administration publique. Même si les partis se préparent mieux à la prise du pouvoir, des faiblesses existent à d'autres niveaux. Cependant, la réforme des partis est nécessairement liée à celle d'autres institutions fondamentales comme le Parlement et le fédéralisme. De plus, étant donné les difficultés de la vie moderne, nous devons faire preuve de compréhension à l'égard de la difficulté de la tâche des partis.

Les principaux partis fédéraux sont en partie prisonniers de leur propre rhétorique sur l'administration publique et des pressions économiques et sociales qui assaillent le gouvernement. À titre de partis de consensus dans un pays fortement régionalisé, où la division des pouvoirs entre gouvernement fédéral et gouvernements provinciaux est complexe, ils apprécient les questions « sûres », celles sur lesquelles ils peuvent se prononcer avant d'avoir pris le pouls de l'opinion. Au cours de l'élection fédérale de 1984, les thèmes électoraux ont été définis à la pièce. Les deux grands partis ont essayé de présenter des énoncés qui permettraient de rallier suffisamment d'intérêts particuliers pour produire une majorité gagnante²¹. Cependant, puisque le public est un tout, il ne peut réagir que sur une question à la fois. Cela signifie qu'aucune question ne découle nécessairement de l'autre. En effet, il n'existe pas de « famille » de questions groupées logiquement en fonction de l'établissement d'une priorité parce que le public ne forme pas un seul esprit fonctionnant selon des règles logiques et des conventions précises. Les penseurs des partis mettent moins d'énergie à penser qu'à évaluer l'opinion changeante du public : ils doivent être toujours à la recherche de toutes les combinaisons gagnantes de questions d'intérêt public. Dans un contexte aussi mouvant, il n'est pas surprenant que les grands partis aient adopté l'idée charnière selon laquelle il faut obliger les fonctionnaires à devenir efficaces et qu'ils ont fait porter des éléments

importants de leur campagne sur la promotion de leur propre image comme gestionnaire. Cependant, même si les électeurs se plaisent à l'idée que le pays devrait être bien géré, quelle que soit sa faisabilité, il s'agit là d'un terrain miné.

Même la réforme de l'administration publique n'est pas la question globale qu'elle semble être de prime abord. Ainsi, en général, lorsque les citoyens critiquent le gouvernement ou l'administration publique, ils ne pensent pas à un niveau de gouvernement ou à un organisme en particulier. Ils visent souvent l'ensemble imprécis de toutes les administrations locales, provinciales et fédérales qui les touchent. Les principaux partis fédéraux (comme certains partis provinciaux), utilisent cette imprécision dans leur campagne électorale et donnent malgré eux l'impression que leur parti, s'il est porté au pouvoir, peut corriger les défauts à tous les niveaux et ce, pour toutes les administrations. En résumé, le corps politique fait implicitement des promesses qui dépassent les niveaux de compétence respectifs. De plus, le personnel politique provincial et fédéral tend souvent à utiliser cette confusion en rejetant sur l'autre niveau de gouvernement leurs propres actions et omissions.

Lorsqu'ils sont au pouvoir, les élus fédéraux se rendent compte qu'ils ne dirigent qu'un gouvernement parmi une douzaine d'autres et que leurs initiatives importantes sont souvent contrecarrées. Néanmoins, à jouer avec la machine de l'État on obtient des résultats et les innovations s'accumulent, simplement parce que l'administration publique fonctionne (pas toujours de la façon prévue) lorsqu'on lui ordonne. Elle met sur pied des organismes, revoit des lois et se mutile même à l'occasion. Au cours de leur long règne, qui s'est inscrit dans une période de changements importants, les Libéraux ont obscurci les axes naturels le long desquels s'exprime l'obligation de rendre compte dans un système parlementaire; ils l'ont fait en créant un ensemble de dispositifs qui ont réduit de bien des façons cette obligation de rendre compte. La tendance à ajouter des contrôles a été accélérée, au moins dans un cas important, par le désir naturel de l'opposition d'obtenir des avantages partisans à court terme. Nous pensons ici à l'utilisation débridée par l'opposition conservatrice du Bureau du Vérificateur général « renforcée » (après 1977) à discréditer la capacité de gestion des libéraux. Cette attitude s'explique d'une certaine façon par le fait que ce parti avait l'impression d'être confiné en permanence dans l'opposition. En aidant le Bureau du Vérificateur général à élargir son mandat, les Conservateurs semblent avoir oublié que l'exécutif possède certaines prérogatives légitimes. Seul le NPD, sans espoir de gouverner, a adopté une attitude pratique à l'égard de l'administration publique qui n'était cependant pas dépourvue de toute ambiguïté.

Au cours des dix dernières années, il nous semble que les diverses parties de l'administration publique canadienne ont été sur la sellette, souvent pour les mauvais motifs. La réalité ne justifie pas les critiques

négatives à son égard qui font partie intégrante de toute campagne électorale fédérale. Ce n'est pas en s'attaquant à l'administration publique que l'on résoudra les problèmes qui surgissent un peu partout. Même une organisation solide serait paralysée dans de telles circonstances et les meilleurs éléments des cadres quitteront. Le danger c'est que l'accusation permanente de liens partisans peut affaiblir la qualité des ressources humaines dans les échelons supérieurs; il s'agit là d'un moyen aussi sûr pour déduire le principe du mérite au sommet de l'échelle que le patronage pur et simple.

Si elle n'est pas un « gros méchant », la machine de l'État n'est pas non plus un faiseur de miracles. Cependant, il est essentiel d'éviter la création de nouveaux mécanismes dans l'administration publique qui soient dotés d'office du pouvoir d'exercer un contrôle politique. En effet, c'est aux partis politiques qu'incombe la tâche d'établir l'échelle des valeurs et des priorités, c'est-à-dire de fixer des objectifs globaux et articulés.



Conclusions

Il nous reste maintenant à mettre ensemble toutes les pièces de notre analyse. Pour ce faire, nous résumons d'abord les résultats des chapitres précédents et nous suggérons de vastes axes de réforme pour : 1) améliorer le contrôle et la surveillance des diverses composantes de l'administration publique par les élus et 2) renforcer les idées du mérite et de la responsabilité des citoyens à l'intérieur d'une administration publique mature, inscrite dans un contexte constitutionnel canadien en évolution.

Dans l'introduction, nous avons présenté un cadre d'analyse permettant de définir l'évolution de l'administration publique au Canada. Selon notre analyse, cette évolution comporte trois phases ou parties qui se chevauchent : 1) les ministères traditionnels qui administrent les fonctions essentielles de l'État et qui sont placés sous la responsabilité d'un ministre; 2) une partie un peu plus indépendante qui englobe un vaste éventail d'organismes de réglementation, de sociétés de la Couronne et une bonne partie des institutions du soi-disant État providence, qui se caractérisent tous par une préférence pour une direction collégiale, une représentativité vague et non fondée sur des élections (à l'exception des commissions scolaires) et l'obligation indirecte de rendre compte; 3) un ensemble d'organismes spécialisés, que nous appelons aussi organismes de « contrôle », dont les membres ont le mandat de surveiller la fonction publique classique de diverses façons.

Le chapitre 1 examine l'évolution des fondements constitutionnels de la structure étatique décrite dans le cadre d'analyse. Il énumère les contrôles théoriques et les contrôles secondaires ou auxiliaires à la disposition du Cabinet dans un gouvernement parlementaire puis expose les principales caractéristiques de la version canadienne du système de Westminster. Il est important de ne pas se laisser influencer

par des notions romantiques sur la démocratie parlementaire parce que le système canadien n'a jamais fonctionné comme un système parlementaire idéal. Ainsi, lorsque le pays a été créé, les structures du fédéralisme étaient aussi importantes que les institutions parlementaires. Depuis lors, le système canadien a subi les effets de changements sociaux et économiques importants. Il a aussi subi l'empreinte des institutions politiques américaines et des priorités de la vie politique des États-Unis. Ces influences variées et parfois contradictoires agissent de façon plus évidente sur les rapports entre élus et diverses composantes de l'administration publique canadienne et sur les conceptions qui ont guidé l'évolution des structures internes de l'administration publique.

Selon le chapitre, les idées de gouvernement responsable et représentatif viennent de Grande-Bretagne et les principales additions, sans être exclusives, sont les concepts américains de pluralisme et d'efficacité. Nous essayons de montrer que le bilan net de ces influences variées est un affaiblissement paradoxal de notre gouvernement responsable, c'est-à-dire un affaiblissement de la capacité et de la volonté des acteurs politiques à l'égard de l'établissement d'objectifs pour les fonctionnaires et du contrôle de la mise en oeuvre de ces objectifs. C'est dans la composante la plus récente de l'administration publique, les organismes de contrôle du Parlement, que cette faiblesse est la plus manifeste.

Nous soutenons que l'idée classique d'une gestion de l'État par des ministres responsables permet autant qu'auparavant la compréhension du fonctionnement global de l'administration publique ministérielle. Cela ne signifie pas que les tensions sont inexistantes; nous pensons par exemple aux nouvelles approches qui mettent l'accent sur la responsabilité collective des ministres à l'égard de la qualité de la gestion et qui mettent en oeuvre cette responsabilité par l'intermédiaire des organismes centraux de contrôle. Ces nouvelles approches ont obscurci considérablement le système, ne serait-ce qu'au niveau théorique, sans donner lieu à des gains démontrables dans la qualité des services de l'État ou dans l'efficacité.

Le segment non ministériel, l'administration publique secondaire, est moins comptable et moins responsable que la fonction publique classique mais il possède ses propres modes de représentation et de responsabilité indirectes à l'égard des ministres. De plus, le domaine de compétence et l'effet sur les politiques globales des éléments de l'administration publique secondaire sont limités. En principe, celle-ci n'a pas la possibilité de défendre des valeurs qui ont une portée à l'échelle de l'ensemble de la société.

Encore une fois, l'administration publique tertiaire se distingue. Les organismes de contrôle canadiens actuels reflètent en partie l'influence américaine moderne sur notre système constitutionnel mais aussi d'importants changements sociaux et économiques survenus chez nous. Ces changements ont donné lieu à une valorisation marquée de l'effi-

cience de la gestion, à un plaidoyer vigoureux en faveur de la défense des droits et à la croyance qu'il faut contrôler les pouvoirs de l'exécutif par l'intervention de personnes compétentes et de l'assemblée législative, conjointement ou séparément. On peut résumer ces thèmes en disant qu'ils sont assimilables aux importantes valeurs américaines d'efficacité et du pluralisme. Mais l'administration publique tertiaire canadienne, qui est reliée vaguement au « Parlement » plutôt qu'à l'exécutif, ne véhicule pas le génie propre de la démocratie américaine dont le pluralisme est basé sur une représentation électorale. En mettant l'accent sur un contrôle indépendant, les normes actuelles de certains de nos organismes de contrôle entraînent une acceptation partielle d'un pouvoir indépendant de celui du Cabinet. Ce qui est plus important, le Cabinet n'a pas la responsabilité d'harmoniser les demandes des divers organismes de contrôle du Parlement. Ainsi, même si les divers organismes de contrôle du Parlement peuvent influencer sur des politiques d'une grande portée, parfois en opposition avec l'exécutif et l'administration publique, et qu'ils peuvent interpréter leurs propres lois constitutionnelles, ils ne représentent pas d'électeurs et ne sont pas liés de façon formelle à un ministre ou à un organisme parlementaire. Que ce soit en fonction du système britannique ou du système américain, ils n'ont donc pas un véritable fondement démocratique.

Nous estimons donc dans ce chapitre que la théorie fondamentale du contrôle des fonctionnaires dans notre contexte constitutionnel est généralement adéquate pour ce qui a trait aux deux plus grandes composantes de l'administration publique mais non au niveau des récents organismes de contrôle du Parlement. Éléments à part de notre système, les organismes de contrôle, dans la mesure où ils peuvent agir sur les résultats de l'action de l'État, doivent soit se donner une base électorale indépendante, soit se remettre sous l'autorité du gouvernement responsable.

Les organismes de contrôle ne sont cependant qu'une des sources de pression ou de contrôle (à l'exception des partis qui fonctionnent surtout par l'intermédiaire du ministre et des activités de surveillance de la Chambre des communes) qui guident et influencent une administration publique classique. Le chapitre 2 décrit ce que signifie l'appartenance à une administration publique qui est au centre de notre constitution et qui, partant, est réglementée par la loi et la surveillance permanente des organismes centraux. Le chapitre décrit ces contrôles, adoptant une perspective qui se place à l'intérieur des structures bureaucratiques.

Le chapitre 3 décrit la croissance de l'administration publique en fonction d'une variable unique, l'emploi. Selon un des courants idéologiques des années 1970, qui visait en partie à contrer la prestation de services sociaux par l'État providence, l'administration publique croît de façon inexorable et cette croissance, par son caractère malthusien, est indépendante de la taille de la nature des programmes administrés. À

l'égard de l'administration fédérale, cette crainte généralisée d'une croissance autonome de l'État se mêlait à une critique de l'importance des organismes centraux pendant l'ère Trudeau et de l'indulgence de celui-ci vis-à-vis le gonflement de la catégorie de la direction, tant au moyen d'un relèvement de la classification des fonctions existantes que d'une certaine tolérance devant la surestimation de postes en particulier. Dans la mesure où les données sur l'emploi peuvent rendre compte de réalités aussi complexes, il semble que la croissance générale de l'État était assez bien contrôlée et que l'augmentation des fonctionnaires « trudeauistes », tout en étant réelle, ne représentait pas une tendance importante. Au cours des deux dernières décennies, les fonctionnaires et les employés des entreprises publiques représentaient environ 20 % de la population active. C'est-à-dire que deux Canadiens sur dix qui faisaient partie de la population active étaient employés dans le secteur public. Ces pourcentages correspondent à l'importance relative du secteur public dans d'autres pays, à l'exception peut-être des États-Unis et du Japon où l'emploi dans le secteur public est inhabituellement faible. Si on prend comme univers l'ensemble des emplois dans toutes les administrations publiques, l'administration fédérale comptait au début des années 1960 presque 30 % de ces emplois alors que, 22 ans plus tard, elle n'en possédait plus qu'environ 23 %. Une bonne partie de la « baisse » de la part de l'administration fédérale semble attribuable au ralentissement de la progression des entreprises publiques fédérales. La situation d'ensemble est donc rassurante, du moins dans la mesure où elle ne révèle pas de tendances inexorables vers une croissance débridée de l'appareil d'État.

Nous ne soutenons pas qu'il n'existe aucun lien entre la croissance des programmes ou des instruments d'intervention du gouvernement et celle de l'administration publique. Cependant, il semble que l'existence des grands programmes (de dépenses et de réglementation) qui ont augmenté en fonction de la population est attribuable beaucoup plus aux forces politiques qu'à l'administration publique elle-même. Cette réalité s'éclaire encore plus lorsque l'on examine avec soin les deux principales questions abordées dans les chapitres 4 et 5, questions qui, à notre avis, n'ont été étudiées à fond ni dans les publications existantes ni dans les débats qui ont eu lieu dans notre société.

Le chapitre 4 montre comment nos élus ont utilisé la main-d'oeuvre du secteur public pour faire des expériences et prouver des thèses de même que pour répondre à divers besoins au niveau de la représentation des électeurs. Par exemple, la méthode selon laquelle un État embauche du personnel et fait l'acquisition de biens, par le mérite ou le « patronage », peut être considérée soit comme un principe de gestion, soit comme une politique sociale. Le chapitre met l'accent sur ce dernier aspect, à

l'intérieur duquel le gouvernement agit sur la main-d'oeuvre du secteur public pour affirmer des valeurs ou donner un exemple au reste de la société. Selon notre analyse, le corps politique canadien agit trop souvent de façon indirecte sur l'administration publique plutôt que d'essayer de s'attaquer plus directement aux problèmes visés.

Le chapitre 5 poursuit l'analyse dans le même sens, examinant dans quelle mesure l'administration publique est contrôlée, particulièrement au niveau de l'élaboration des politiques et fait ressortir l'obligation qu'ont les partis politiques de s'acquitter de leurs responsabilités traditionnelles en matière de contrôle. Même si la politique partisane est au coeur même de notre système démocratique, les partis omettent trop souvent de se rendre compte qu'ils sont la deuxième plus importante source de contrôle (après le Cabinet) des grandes orientations politiques que prend l'administration publique. Même s'il est compréhensible qu'ils n'aient pas une vision claire d'eux-mêmes, car seule une analyse rétrospective permet de dégager le tableau d'ensemble, cette attitude affaiblit néanmoins l'influence politique qui peut être exercée sur les interventions de l'appareil de l'État. Le chapitre décrit l'approche générale des partis à l'égard des fonctionnaires permanents et suggère que les partis revoient de façon méthodique les mécanismes qui sont à leur disposition pour influencer et guider l'administration publique dans tous les domaines où ils peuvent agir, soit les compagnes électorales, les congrès et les caucus de députés.

L'analyse contient implicitement les axes que devraient suivre les changements. À notre avis, le gouvernement fédéral peut agir sur deux points essentiels : 1) le cadre constitutionnel et 2) l'administration publique elle-même, en mettant l'accent sur une simplification du système du mérite et l'émergence d'une main-d'oeuvre très autonome.

Le lecteur aura sans doute compris que nous préférons que les institutions canadiennes fonctionnent selon le système parlementaire plutôt que selon le système américain. Voici ce qui motive notre choix : 1) nos institutions sont encore plus proches du régime parlementaire que du système politique américain. En conséquence, nous croyons qu'il sera plus facile de ramener le contrôle politique en restant dans le cadre parlementaire qu'en faisant un saut vers une nette séparation des pouvoirs, système à l'intérieur duquel la répartition des pouvoirs entre des concurrents compense la centralisation parlementaire des pouvoirs; 2) le gouvernement de type parlementaire présente certains avantages en ce qu'il permet aux citoyens de mieux savoir où acheminer les griefs, c'est-à-dire au ministre responsable, et qu'il s'agit (idéalement) d'une forme de gouvernement assez souple, adaptée aux besoins d'une puissance moyenne qui doit être en mesure de s'accommoder aux impératifs extérieurs. Cependant, certains observateurs préfèrent nettement des

changements qui nous rapprocheraient d'un système à l'américaine. Voici maintenant un résumé de ce que nous croyons être les principales orientations qui se dégagent de l'analyse.

Retour au contrôle politique

Selon l'analyse, il est nécessaire de préciser les principaux axes de l'obligation de rendre compte à l'égard des élus et, ultimement, de l'électorat. De façon générale, cela suppose un certain retour à la structure fondamentale du système qui a été inutilement occultée par d'autres systèmes de valeur et des mécanismes de contrôle auxiliaires. De façon plus précise, voici les avantages que pourraient apporter une augmentation du contrôle politique direct :

- **Chapeautage des organismes de contrôle.** Le pluralisme non démocratique de certains de ces organismes non élus constitue une anomalie. Même si l'on accepte le fait que les parlementaires ont besoin d'une aide formelle pour veiller à ce que l'administration publique adhère à des valeurs et à des objectifs définis au niveau politique, la démocratie elle-même exige que le personnel politique demeure responsable de la hiérarchie et de l'harmonisation des valeurs qui peuvent entrer en conflit par suite du fonctionnement pluraliste de ces organismes. Dans un système parlementaire, il serait logique que les divers critères dont s'inspirent les organismes agissant indépendamment les uns des autres relèvent d'un seul organisme, peut-être un comité parlementaire et qu'un ministre prenne la responsabilité de la politique se dégageant de l'action combinée de ces organismes. Puisque le Bureau du Vérificateur général est le plus grand et le plus puissant de ces organismes, de même que celui qui est le plus ambitieux et le plus indépendant, il a besoin d'une surveillance, d'une direction et d'un encadrement de la part d'une personne qui en assume la responsabilité.

Il faut aussi que ses vues et ses exigences soient équilibrées en fonction d'autres structures qui agissent selon d'autres valeurs et d'autres normes. Essentiellement, il faudrait que les élus soient responsables de l'établissement d'une hiérarchie plus explicite des valeurs et des normes dont s'inspire l'ensemble de ces organismes. Ils seraient en bien meilleure position pour cerner les conflits. Enfin, il ne faudrait qu'en aucun cas des organismes de contrôle indépendants puissent se glisser entre le Cabinet et ses conseillers sous le prétexte d'évaluer la qualité des conseils donnés.

- **Nouvelle prise de conscience des partis politiques,** qui sont l'instrument de contrôle le plus important après le Cabinet et le Parlement. Il faut de plus que les partis au pouvoir soient moins obsédés par la

gestion et qu'ils accordent moins d'importance à des valeurs connexes comme l'efficacité. C'est que la recherche de l'efficacité, comme celle de l'économie et de la probité, peut facilement devenir un substitut de l'établissement d'objectifs et, ainsi, nuire à une interprétation des effets des politiques qui s'attacheraient aux aspects politiques plutôt qu'à ceux qui ont trait à la gestion. Il n'y a pas de principe sûr qui permette de séparer l'« administration » de la « politique » : il s'agit de maintenir un équilibre continu. Néanmoins, notre analyse nous donne à penser que le personnel politique canadien, par habitude et par goût, se retranche trop facilement dans l'éthique de la gestion. Si les partis étaient renforcés, ils s'intéresseraient peut-être plus à l'administration publique en fonction des valeurs. Mais la réforme des partis à ce niveau devrait être multidimensionnelle et porter sur tous les secteurs où ils exercent leurs activités, c'est-à-dire les élections, les congrès, l'arrivée au pouvoir et les réunions des caucus de députés.

- Avantages pouvant découler d'une critique des mythes les plus excessifs sur le fonctionnement des institutions parlementaires. La question de la confiance en est un exemple évident. Cette idée est essentielle car elle suppose que le Cabinet doit être responsable devant la Chambre des communes et comptable à ses membres. Cependant, dans la pratique, l'application de cette convention n'est pas aussi absolue et les gouvernements, dans les faits, décident souvent d'ignorer un vote pris contre eux à la Chambre pour le motif qu'il n'y avait pas suffisamment de députés ministériels sur les lieux ou que l'objet du vote ne constituait pas une question de confiance. Il serait possible de donner à cette adaptation de la convention un rôle plus positif et non seulement défensif. En vertu d'une convention plus généreuse relative à la confiance, les députés pourraient être en mesure d'effectuer des recherches plus poussées qu'à l'heure actuelle. En effet, puisqu'ils ne craindraient pas l'usage partisan que l'opposition pourrait faire de l'information donnée, ils se sentiraient libres d'en divulguer plus. Cette recommandation est déjà bien connue et elle suppose seulement que le gouvernement puisse « prévoir » les questions très délicates. De cette façon, il permettrait une plus grande participation des députés tout en conservant le pouvoir de modérer ou de refuser toute demande au moyen du vote.

Il y a de toute évidence un lien important entre ces trois points et l'ensemble des éléments de la réforme parlementaire. Nous n'avons pas examiné toutes les composantes de cette réforme; c'est en partie à cause de la division des tâches à l'intérieur du programme de recherche de la Commission royale. Dans ce contexte, nous considérons que les trois axes de réforme définis précédemment découlent d'une analyse centrée sur l'administration publique comme telle.

Une main-d'oeuvre mature dans un système du mérite renforcé

Les conclusions que nous tirons sur les caractéristiques de l'administration publique canadienne, particulièrement l'administration fédérale, sont plus générales. Nos hypothèses sont les suivantes : les administrations publiques du Canada sont des institutions matures et, du moins à l'heure actuelle, les avantages découlant de la lutte pour l'embauche en fonction du mérite et une approche neutre en matière de marchés de l'État existent encore. De la même façon, puisque la croissance de l'administration publique s'est faite au même rythme que la population active pendant les deux dernières décennies et puisque la plupart des analyses économiques révèlent que les salaires dans le secteur public varient généralement en fonction des forces du marché, il n'y a pas lieu de regretter l'existence des droits à la négociation collective. Il est peut-être temps d'ouvrir les horizons et de relever de nouveaux défis en favorisant le progrès d'une main-d'oeuvre compétente, efficace, loyale et bien gérée, dans le sens des changements que la société canadienne a connus au cours des 30 dernières années.

À notre avis, la tension entre les nominations « politiques » par décret et les nominations « au mérite » en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est naturelle, inévitable et même souhaitable. Après tout, les nominations au mérite et les nominations politiques sont deux moyens qui aident le personnel politique à exercer un contrôle sur l'administration publique. Comme le débat sur les politiques et l'administration, il s'agit encore une fois d'une question d'équilibre permanent plutôt que de l'établissement de règles et de limites inflexibles. Cependant, notre analyse indique aussi que les échelons supérieurs de l'administration publique, au moins l'administration fédérale, sont trop politisés et que cette politisation du sommet ne s'est pas accompagnée d'une libéralisation des règles régissant la conduite de l'ensemble des fonctionnaires et ce, jusqu'à la période se terminant au début de 1985. Ainsi, même si des nominations politiques très évidentes ont violé l'idéal d'une administration publique non partisane, les fonctionnaires ordinaires sont toujours soumis à la menace (parfois mise à exécution) de sanctions relativement sévères pour des activités politiques plutôt mineures. Donc, même si le gouvernement a le droit de faire des nominations partisans à des postes clés et, en plus, d'être servi par un personnel permanent neutre, la situation actuelle semble donner raison à l'adage selon lequel la force prime le droit. Dans d'autres pays, notamment en Grande-Bretagne, on permet une plus grande liberté d'expression aux employés de l'État qui n'occupent pas de postes stratégiques.

De plus, il faut tenir compte du fait que l'administration publique est de plus en plus complexe et qu'elle se divise en des éléments bien distincts; il existe donc un grand nombre d'activités qui n'ont rien à voir

avec l'élaboration des politiques ni avec les avis à fournir aux élus, ni aux rapports directs avec le public. En conséquence, nous estimons que des droits conférés à tous les citoyens, comme le droit à la négociation collective et à l'activité politique partisane, sont en principe compatibles avec la plupart des tâches des employés ordinaires du secteur public; cependant, ils viennent généralement en conflit avec les activités des fonctionnaires et des dirigeants supérieurs qui occupent des postes stratégiques dans l'administration publique. Voici, à notre avis, quels axes de réforme devraient être examinés :

- Un groupe formé de représentants de tous les partis pourrait revoir l'usage actuel de combler par décret les postes dans le service extérieur, le système judiciaire, les échelons supérieurs des ministères, les postes reliés aux communications et à l'entourage immédiat des ministres dans le but de définir les postes où une sensibilité partisane est avantageuse. À notre avis, ce processus devrait être permanent et les nominations qui ne présentent aucun avantage réel au niveau partisan devraient revenir au système du mérite de sorte que le nombre global de nominations par décret n'augmente pas. De plus, nous avons l'impression que le rôle des fonctionnaires nommés au mérite dans le cabinet d'un ministre est actuellement sous-évalué. En effet, les fonctionnaires de carrière ont un rôle à jouer comme charnière entre le corps politique et l'appareil d'État et une expérience au service d'un ministre pourrait être une étape très importante dans le cheminement d'une carrière vers un poste de sous-ministre.
- De plus, il serait préférable que les nominations par décret se fassent de façon plus ouverte. Dans un système parlementaire, l'exécutif a sans conteste le droit de procéder à ces nominations. Cependant, il faudrait songer à informer un comité parlementaire des nominations potentielles. Alors qu'il serait probablement inutile de faire des débats publics sur des personnes en particulier, une discussion ouverte sur les critères généraux devant guider la sélection serait particulièrement valable pour les postes consultatifs importants liés à l'élaboration des politiques et les postes où un « contrôle » peut être exercé.
- Pour accorder des droits politiques précis à des fonctionnaires, il pourrait être utile d'utiliser un mécanisme semblable à celui qui sert à la définition de catégories d'employés dans le cadre des négociations collectives. À notre avis, les hauts fonctionnaires oeuvrant au niveau de l'élaboration des politiques dans la fonction publique permanente ne devraient pas avoir le droit de s'engager dans des activités politiques partisans et pourraient simplement recueillir de l'information leur permettant d'exercer convenablement leur droit de vote. Ils ne devraient ni avoir le droit de se présenter à une élection pendant un congé autorisé ni celui de faire un don à un parti politique. À cause du caractère délicat des activités de ces organismes, les droits de tous les

cadres des organismes de contrôle devraient être limités de la même façon. D'autre part, les autres employés de l'administration publique jouiraient de tous les droits à la vie politique, à la condition toutefois que leurs activités politiques ne les empêchent pas d'effectuer leur travail de façon neutre et que ces activités n'entraînent pas de doute sur l'impartialité de leurs décisions au travail.

En conclusion, nous croyons que les propositions de changements de l'administration publique devraient être évaluées à la lumière des deux critères fondamentaux suivants : leurs effets sur le pouvoir des élus à l'égard de l'administration publique dans le contexte inchangé d'un gouvernement de type parlementaire dirigé par un Cabinet. Ensuite, leurs effets sur l'équité et la maturité de la gestion de la main-d'oeuvre du secteur public, compte tenu à la fois des valeurs d'une société plus soucieuse de la protection des droits et du maintien de l'idéal d'une administration publique neutre, loyale et non politisée, dont le rôle fondamental est de conseiller les élus sur les politiques de l'État.

Annexe A

TABLEAU A-1 Taux de croissance de la population en général et de la population active

TABLEAU A-2 Nombre d'employés dans les ministères fédéraux.

TABLEAU A-3 Répartition par fonction de certains emplois de l'administration générale provinciale, 1960–1980

TABLEAU A-4 Répartition par fonction de certains emplois de l'administration générale provinciale, 1980–1982

TABLEAU A-5 La population active canadienne : hommes et femmes

TABLEAU A-1 Taux de croissance de la population en général et de la population active

	Canada	Variation en %	T.-N.	Variation en %	Î.-P.-É.	Variation en %	N.-É.	Variation en %	N.-B.	Variation en %	Qué.
1960 ^a											
pop.	17 870,0	—	448,0	—	103,0	—	727,0	—	589,0	—	5 024,0
p.a.	6 430,0	—	109,0	—	32,0	—	225,0	—	173,0	—	1 813,0
1965 ^a											
pop.	19 644,0	9,9	488,0	8,9	109,9	5,8	756,0	4,0	615,0	4,4	5 685,0
p.a.	7 185,0	11,7	115,0	5,5	33,0	3,1	230,0	2,2	180,0	4,0	1 904,0
1970											
pop.	21 297,0	8,4	517,0	5,9	110,0	0,9	782,0	3,4	627,0	2,0	6 013,0
p.a.	8 329,0	15,9	142,0	23,5	34,0	3,3	267,0	16,1	192,0	6,7	2 274,0
1975											
pop.	22 697,1	6,6	549,1	6,2	117,1	6,4	819,5	4,8	665,2	6,1	6 179,0
p.a.	9 923,0	19,1	189,0	33,1	45,0	32,4	299,0	12,0	254,0	32,3	2 679,0
1980											
pop.	23 747,3	4,6	563,5	2,6	122,0	4,2	841,8	2,7	691,9	4,0	6 338,9
p.a.	11 522,0	16,1	206,0	9,0	50,0	11,1	361,0	20,7	281,0	10,6	2 932,0
1982											
pop.	24 341,7	—	567,7	—	122,5	—	847,4	—	696,4	—	6 438,2
p.a.	11 743,0	—	215,0	—	52,0	—	364,0	—	283,0	—	2 895,0
1983											
pop.	24 634,2	—	569,2	—	122,8	—	852,2	—	699,1	—	6 482,4
p.a.	11 949,0	—	206,0	—	54,0	—	376,0	—	285,0	—	2 991,0

(en milliers)

TABLEAU A-2 Nombre d'employés dans les ministères fédéraux

Ministère ou organisme ministériel	1960	Variation en %	1965	Variation en %	1970	Variation en %	1975	Variation en %	1980	Variation en %	1982
Agriculture	8 711	—	8 682	-0,3	8 524	-1,8	10 024	17,6	9 597	-4,3	10 163
Communication	—	—	—	—	1 622	—	2 166	33,5	2 038	-5,9	2 318
Consommation et Corporations	—	—	—	—	1 531	—	2 565	67,5	2 275	-11,3	2 475
Affaires extérieures	2 105	—	2 790	9,0	3 245	16,3	5 490	69,2	5 312	-3,2	7 584
ACDI	—	—	—	—	—	—	989	—	1 010	2,1	1 165
Finances	—	—	398	—	597	50,0	949	59,0	875	7,8	1 083
Pêches ^a	2 241	—	2 499	11,5	—	—	—	—	5 325	—	6 708
Foresterie	556	—	1 281	130,0	—	—	—	—	—	—	—
Pêches et foresterie	—	—	—	—	4 983	—	—	—	—	—	—
Développement économique	—	—	—	—	—	—	—	—	94	—	183
Environnement	—	—	—	—	—	—	14 665	—	10 575	-27,8	11 261
Énergie, Mines et Ressources ^b	2 666	—	3 224	20,9	5 100	58,2	3 759	-26,3	3 697	-1,7	4 822
Affaires indiennes	2 560	—	3 079	20,3	—	—	—	—	—	—	—
Ministère du Nord canadien et des ressources nationales	4 838	—	4 712	-2,6	—	—	—	—	—	—	—
Affaires indiennes et du Nord	—	—	—	—	8 643	—	6 243	-19,1	6 244	-10,7	6 209

TABLEAU A-2 (suite)

Ministère ou organisme ministériel	1960	Variation en %	1965	Variation en %	1970	Variation en %	1975	Variation en %	1980	Variation en %	1982
Travaux publics	8 694	—	8 942	2,9	8 210	-8,2	9 108	10,9	8 819	3,2	10 404
Postes ^f	26 005	—	29 382	13,0	43 165	46,9	59 236	37,2	68 314	15,3	68 885
Science et Technologie	—	—	—	—	—	—	188	—	284	51,1	159
Développement social	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	77
Solliciteur général	—	—	—	—	60	—	225	275,0	230	2,2	280
Service correctionnel	2 368	—	3 724	57,3	4 654	25,0	8 386	80,2	9 936	18,5	10 002
GRC	7 664	—	9 160	19,5	13 381	46,1	18 792	40,4	21 233	13,0	22 437
Commission nationale des libérations conditionnelles	—	—	—	—	382	—	242	-36,6	290	19,8	307
Secrétariat d'État	726	—	910	25,3	1 330	46,2	3 852	-8,9	3 486	-9,5	3 431
Transports	13 466	—	15 088	12,1	17 889	18,6	20 371	13,9	20 487	0,6	21 796
Affaires des anciens combattants	13 512	—	13 403	-0,8	11 327	-15,5	8 046	-29,0	4 867	-77,8	4 999
Parlement	921	—	1 121	21,7	1 414	26,1	3 132	121,5	3 909	24,8	4 011
Gouverneur général et lieutenants	15	—	29	93,3	40	37,9	86	115,0	101	17,4	94
Bureau du Conseil privé ^s	163	—	133	-18,4	355	167,0	386	8,7	301	-22,0	390
Conseil du Trésor	—	—	—	—	482	—	846	75,5	878	3,8	987

Commission de la fonction publique ^h	673	—	930	38,2	1 352	45,4	3 932	191,0	2,653	-33,0	2 641
Vérification général	131	—	193	47,3	237	22,8	358	51,1	480	34,1	556
Conseil économique du Canada	—	—	—	—	107	—	134	25,2	154	14,9	137
Directeur-général des élections	43	—	18	-58,1	28	55,6	37	32,1	51	37,8	71
Commissariat aux langues officielles	—	—	—	—	12	—	76	533,0	102	34,2	136
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	—	—	—	—	84	—	142	69,0	162	14,1	169
Bureau des relations fédérales-provinciales	—	—	—	—	—	—	50	—	70	40,0	66
Bibliothèque nationale	41	—	124	202,0	271	119,0	473	74,5	493	4,2	550
Archives publiques	114	—	199	74,6	340	70,8	686	102,0	735	7,1	784
Musées nationaux	79	—	147	86,1	390	165,0	1 062	172,0	993	-6,4	1 021
Commission de contrôle de l'énergie atomique	8	—	18	125,0	38	111,0	84	121,0	196	133,0	249
Commission canadienne des grains ⁱ	1 049	—	1 001	-4,6	974	-2,7	873	-10,4	903	3,4	877
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ^j	25	—	36	44,0	167	364,0	421	152,0	392	-6,9	425
Commission canadienne des transports ^k	227	—	263	15,6	456	73,4	820	79,8	769	-6,2	818

TABLEAU A-2 (suite et fin)

Ministère ou organisme ministériel	Variation en %		Variation en %		Variation en %		Variation en %	
	1960	1965	1970	1975	1980	1982	Variation en %	Variation en %
Office national de l'énergie	38	85	124,0	155	82,3	323	108,0	358
Office national du film	707	767	8,5	961	25,3	838	-12,8	1285
Conseil national de la recherche	3 052	3 351	9,8	3 454	3,1	2 945	-14,7	3 078

Source : Statistique Canada, rapports de la Division des comptes publics et Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale*, catalogues trimestriels (72-004), 1960-1982.

Notes : a En 1980 et en 1982, ce ministère est appelé Pêches et Océans; depuis 1975 la foresterie relève du ministère de l'Environnement.

b Anciennement ministère des Mines et des Relevés techniques.

c A l'exclusion du Bureau fédéral de la statistique.

d Anciennement le Bureau fédéral de la statistique.

e Comprend le Service national de placement. Noter aussi que la CAC se joint à Emploi et Immigration entre 1975 et 1980.

f À l'exclusion des surnuméraires des Fêtes. Depuis, 1981, Société canadienne des Postes.

g A l'exclusion des employés de diverses commissions royales.

h (non traduit).

i Anciennement la Commission des grains.

j Anciennement le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion.

k Anciennement le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion.

TABLEAU A-3 Répartition par fonction de certains emplois de l'administration générale provinciale, 1960-1980^a

Fonction	T.-N.	F ^b		F		F		F		F		F		F				
		PT	%	PT	%	PT	%	PT	%	PT	%	PT	%	PT	%			
		%	Î.-P.-É.	%	N.-É.	%	N.-B.	%	Ont.	%	Man.	%	Sask.	%	Alb.	%	Total	%
Administration générale																		
1960	594	9,5	238	14,5	255	2,5	433	5,0	3 795	8,2	524	7,6	787	8,3	2 296	16,1	8 922	8,6
1980	1 620	12,0	456	10,7	1 071	5,1	1 105	4,5	9 492	8,7	1 540	11,0	2 116	12,4	6 033	11,6	23 433	9,2
Protection des personnes																		
1960	534	8,6	61	3,7	350	3,4	253	2,9	6 949	15,0	864	12,6	778	8,2	2 046	14,4	11 839	11,4
1980	1 399	10,4	200	4,7	1 289	6,1	903	3,7	19 260 ^c	17,6	1 767	12,7	1 562	9,2	6 996	13,4	33 376	13,1
Transports et Communications																		
1960	1 079	17,3	522	31,9	4 706	45,7	5 102	58,5	13 575	29,2	1 548	22,6	2 005	21,1	3 076	21,6	31 613	30,4
1980	1 851	13,7	558	13,2	3 761	17,9	2 681	10,8	12 940	11,8	2 144	15,3	1 847	10,8	3 800	7,3	29 582	11,6
Santé																		
1960	3 071	49,3	528	32,3	3 435	33,3	1 479	17,0	12 420 ^d	26,7	2 064	30,1	2 788	29,4	2 883	20,2	28 668	27,6
1980	3 378	25,1	922	21,8	8 240	39,2	3 136	12,7	16 622	15,2	1 908	13,7	2 113	12,4	15 718 ^c	30,2	52 037	20,4
Bien-être social																		
1960	316	5,1	82	5,0	137	1,3	62	0,7	536	1,2	211	3,1	461	4,9	324	2,3	2 129	2,0
1980	1 943	14,4	865	20,4	708	3,4	846	3,4	7 192	6,6	1 162	8,3	1 492	8,7	3 766	7,2	17 974	7,0
Éducation																		
1960	174	2,8	91	5,6	454	4,4	241	2,8	2 294	4,9	—	—	—	—	—	—	3 254	3,1
1980	1 389	10,3	510	12,0	2 733	13,0	13 331 ^d	53,8	27 452 ^e	25,1	1 478	10,5	1 709	10,0	4 469 ^f	8,6	53 051	20,7

TABLEAU A-3 (suite et fin)

Fonction	T.-N.	F ^b		N.-É.	F	PT	%	N.-B.	F	PT	%	Ont.	F	PT	%	Man.	F	PT	%	Sask.	F	PT	%	Alb.	F	PT	%	Total										
		PT	%																										PT	%	PT	%	PT	%	PT	%	PT	%
Ressources naturelles		249	4,0	22	1,3	609	9,9	881	10,1	3 909	8,4	684	10,0	687	7,2	1 450	10,2	8 491	8,2	925	6,9	168	4,0	326	6,3	868	3,5	5 134	4,7	1 143	8,2	942	5,5	2 517	4,8	13 023	5,1	
Agriculture		77	1,2	63	3,8	216	2,1	206	2,4	1 111	2,4	403	5,9	734	7,7	647	4,5	3 457	3,3	370	2,7	297	7,0	675	3,2	592	2,4	2 413	2,2	1 124	8,0	1 539	9,0	2 236	4,3	9 246	3,6	
Environnement		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Loisirs et culture		88	1,4	29	1,8	57	0,6	14	0,2	723	1,6	—	—	34	0,4	137	1,0	10 082	1,0	364	2,7	139	3,3	288	1,4	522	2,1	2 954	2,7	369	2,6	213	1,3	1 869	3,6	6 218	2,6	
Main-d'oeuvre		14	0,2	—	—	35	0,3	40	0,5	223	0,5	55	0,8	64	0,7	94	0,7	524	0,5	33	0,2	21	0,5	47	0,2	267	1,1	625	0,6	281	2,0	107	0,6	634	1,2	2 015	0,8	
Supervision		15	0,2	1	0,06	17	0,2	1	0,01	207	0,4	102	1,5	147	1,5	312	2,2	802	0,7	163	1,2	73	1,7	535	2,5	290	1,2	1 310	1,2	510	3,7	1 615	9,5	922	1,8	5 418	2,1	
Autres		15	0,2	—	—	19	0,2	5	0,5	33	0,07	—	—	83	0,9	44	0,3	199	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		—	—	—	—	127	0,6	81	0,03	—	—	—	—	233	1,4	609	1,2	1 050	0,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

TABLEAU A-4 Répartition par fonction de certains emplois de l'administration générale provinciale, 1980-1982

Fonction	Qué.	F ^a		F		F		F		F	
		PT %	C.-B.	PT %	Yukon	PT %	T.-N.-O.	PT %	Autres provinces	PT %	Total
Administration générale											
1980	14 933	15,1	2 944	7,1	204	10,2	987	31,1	23 433	9,2	43 121
1982	15 253	17,1	3 253	7,4	288	14,3	1 128	31,8	25 909	9,6	45 813
Protection des personnes											
1980	15 625	15,8	7 009	16,9	156	7,8	156	4,9	33 376	13,1	56 322
1982	16 213	18,1	7 181	16,5	200	9,9	199	5,6	35 518	13,1	59 311
Transports et Communications											
1980	12 559	12,7	7 325	17,8	323	16,1	130	4,1	29 582	11,6	49 919
1982	10 188	11,4	6 978	16,1	255	12,7	149	4,2	27 489	10,4	45 059
Santé											
1980	11 274	11,4	9 510	23,0	10	0,5	21	0,7	52 037	20,4	72 891
1982	2 253 ^b	2,5	9 989	23,0	13	0,6	61	1,7	63 360	23,4	75 676
Bien-être social											
1980	6 725	6,8	4 413	10,7	205	10,2	242	7,6	17 974	7,0	29 559
1982	5 053	5,7	5 197	12,0	209	13,3	269	7,6	19 342	7,2	30 070
Éducation											
1980	19 788 ^c	20,0	593	1,4	878	43,7	1 123	35,4	53 051	20,7	75 433
1982	20 473 ^c	22,7	574	1,3	767	38,1	1 203	39,4	54 816	20,3	77 833
Ressources naturelles											
1980	4 351	4,4	6 293	15,3	51	2,5	109	3,4	13 023	5,1	23 827
1982	4 226	4,2	6 421	14,8	46	2,3	131	3,7	13 635	5,2	24 459

Agriculture												
1980	5 340	5,4	1 060	2,6	36	1,8	104	3,3	9 246	3,6	15 786	3,9
1982	4 899	5,5	969	2,2	65	3,2	116	3,2	10 210	3,8	16 259	4,0
Environnement												
1980	1 384	1,4	380	0,9	—	—	—	—	4 054	1,6	5 818	1,5
1982	1 284	1,4	806	1,9	—	—	—	—	4 525	1,7	6 615	1,6
Loisirs et culture												
1980	2 571	2,6	861	2,1	42	2,1	31	1,0	6 718	2,6	10 223	2,6
1982	2 833	3,2	554	1,3	43	2,1	31	0,9	6 771	2,6	10 232	2,5
Main-d'oeuvre												
1980	2 670	2,7	461	1,1	—	—	110	3,5	2 015	0,8	5 256	1,3
1982	4 093	4,6	668	1,5	—	—	116	3,3	3 069	1,2	7 946	1,9
Supervision												
1980	1 286	1,3	395	1,0	—	—	128	4,0	5 418	2,1	7 227	1,8
1982	1 197	1,3	868	1,0	68	3,4	141	4,0	5 092	1,9	7 366	1,8
Autres												
1980	—	—	12	0,02	—	—	—	—	1 050	0,4	1 062	0,3
1982	—	—	—	—	—	—	—	—	1 203	0,5	1 203	0,3
Total												
1980	98 982		41 256		2 007		3 175		255 695		401 025	
1982	89 995		43 458		2 014		3 544		270 291		409 302	

Source : Canada, *L'emploi dans les administrations provinciales*, Ottawa, Statistique Canada, catalogues trimestriels (72-007), 1980-1982.

Notes : a Fonction sur le total provincial.

b Ne comprend que deux des hôpitaux provinciaux.

c Les CEGEP ont été ajoutés.

TABLEAU A-5 La population active canadienne : hommes et femmes

	Hommes	%		Total	Taux de participation		P.A.	
		Hommes	Femmes		Hommes	Femmes	Pop. total	
1960	4 711	73,3	1 719	26,7	6 430	79,5	28,8	54,1
1965	5 046	70,2	2 139	29,8	7 185	76,7	31,9	54,1
1970	5 631	67,6	2 698	32,4	8 329	74,8	35,2	54,8
1975	6 417	64,7	3 506	35,3	9 923	75,4	40,3	57,6
1980	6 909	60,0	4 613	40,0	11 522	78,3	50,3	64,0
1982	6 867	58,5	4 876	41,5	11 743	75,0	51,2	62,8

Source : Tableau 3-5.

Annexe B

Comparaison entre les organismes provinciaux et leurs responsabilités respectives

Tableau B-1 Responsabilités des bureaux provinciaux sur le statut de la femme

Tableau B-2 Responsabilités des commissions provinciales de la fonction publique et des organismes centraux chargés du personnel

Tableau B-3 Responsabilité des conseils du Trésor provinciaux

Tableau B-4 Responsabilités des organismes provinciaux de protection des droits de la personne

Tableau B-5 Responsabilités des ombudsmen provinciaux

Lorsqu'il nous a été impossible d'obtenir l'information pertinente, nous avons laissé un blanc. Certaines comparaisons sont nécessairement assez faibles par suite de la diversité des organisations et, partant, des liens réciproques qui peuvent être établis entre elles. La plupart des organismes provinciaux ont changé de nom souvent et il n'était pas possible d'en faire état à l'intérieur de nos tableaux schématiques. Nous avons donc utilisé un titre « générique » pour chaque fonction, titre qui se rapproche plus ou moins du nom officiel de l'organisation pertinente.

TABLEAU B-1 Responsabilités des bureaux provinciaux sur le statut de la femme

	T.-N	Î.P.É. Advisory Council on the Status of Women	N.-É. Advisory Council on the Status of Women	N.-B. Conseil consultatif sur la condition de la femme	Qué. Conseil du statut de la femme
Année	1980	1975	1977	1975	1973
Autorité de laquelle relève l'organisme	Provincial Advisory Council on the Status of Women	Ministre désigné	Ministre désigné	Ministre désigné	Ministre désigné
Consultation sur l'élaboration des politiques (questions et priorités interministérielles)	O	O	O	O	O
Information/éducation	O	O	O	O	O
Service de référence	N	N	N	N	O
Recherches	O	N	O	N	O
Counselling	N	N	N	N	O
Formation	N	N	N	N	N
Liaison et coordination avec d'autres groupes	O	O	O	O	O

TABLEAU B-1 (suite et fin)

	Ont.	Man. Advisory Committee on the Status of Women	Sask. Advisory Council on the Status of Women	Alb.	C.-B.
Année	1983	1972	1976	1981	1980
Autorité de laquelle relève l'organisme	Bureau de la main-d'oeuvre féminine Vice premier ministre	Main- d'oeuvre	Main- d'oeuvre	Alberta Women's Secretariat	British Columbia Women's Office
Consultation sur l'élaboration des politiques (questions et priorités interministérielles)	O	O	O	O	O
Information/éducation	O	O	O	O	O
Service de référence	O	N	N	O	O
Recherches	N	O	O	O	N
Counselling	N	O	O	N	O
Formation	N	N	O	N	O
Liaison et coordination avec d'autres groupes	O	O	O	O	O

Sources : Entrevues téléphoniques et échange de correspondance avec : B.C. House (Ottawa), Bureau de la main-d'oeuvre féminine (Ont.), Alberta Women's Secretariat, Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women, Provincial Advisory Council on the Status of Women (Terre-Neuve et Labrador), Saskatchewan Advisory Council on the Status of Women, Conseil du statut de la femme, Conseil consultatif de la condition de la femme (Nouveau-Brunswick), Consultation de divers rapports annuels.

Note : Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des organismes provinciaux sur les femmes. Dans certaines provinces, particulièrement l'Ontario et le Québec, d'autres groupes de défense accomplissent d'autres tâches bien spécifiques.

TABLEAU B-2 Responsabilités des commissions provinciales de la fonction publique et organismes centraux chargés du personnel

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué. ^b	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
Relève de	Travaux publics et Services	Ministre désigné	Ministre désigné	Finances	Président de l'Assemblée nationale	Président du Conseil de gestion	Ministre désigné	Ministre désigné	Ministre désigné	Secrétaire provincial et ministre des Services gouvernementaux
Éventail des services :										
Recrutement et sélection	0	0	0 ^b	0 ^c	N	0	0	0	0 ^f	0
Formation et perfectionnement	0	0	0	N	N	0	0	0	0	0
Conseils sur l'administration du personnel	0	0	0	0	N	0	0	0	0	0
Élaboration de programmes d'accès égal	0	N	0	N	N	N	N	0	0	N
Délégation de certains pouvoirs en matière de dotation	0	N	N	0	N ^a	0	0	N ^e	0 ^f	N

Classement	N	O	O	N	N	O	O	O	O	N ^r	N
Agent de l'employeur dans les négociations collectives ^d	N	O	O	N	N	O	O	O	O	O	N ^e
Appels (en matière de dotation)	N	O	N	O	O	N	O	O	N	N	N

Sources : Entrevues téléphoniques avec les organismes, complétées par l'examen des rapports annuels et des lois pertinentes. J.E. Hodgetts et O.P. Dwivedi, *Provincial Governments as Employers*, Montréal, Institut d'administration publique du Canada, 1974, fournit un excellent aperçu de l'administration du personnel dans les provinces, même si les données sont quelque peu dépassées.

Notes :

- a* Fait partie de comités de négociation avec le Conseil du Trésor.
- b* Des employés de l'organisme central sont détachés dans les ministères pour y faire office de directeurs du personnel.
- c* En vertu d'une loi à l'étude, la dotation serait confiée à un Conseil du Trésor élargi qui prendrait la forme d'un Conseil de gestion.
- d* Les commissions de la fonction publique continueraient à défendre le principe du mérite à l'intérieur de la fonction vérification. Dans l'affirmative, le Conseil du Trésor ou le Cabinet définit le mandat ou les principes directeurs de la négociation.
- e* Pour une période d'essai de six mois, la responsabilité de la dotation et de la classification du personnel est déléguée à quelques ministères.
- f* Certaines responsabilités ont été confiées à des ministères et le Personnel Administration Office reste chargé des employés de la catégorie de la gestion.
- g* Le Government Employee Relations Bureau, fondé en 1976, est la composante du Conseil du Trésor chargé des relations industrielles. Il est aussi responsable de la classification des emplois et de leur évaluation.
- h* La Commission de la fonction publique entend les appels des fonctionnaires et vérifie le processus de dotation de façon à ce que l'impartialité et l'équité soient garanties. Au niveau du recrutement et de la sélection, l'Office des ressources humaines assume les responsabilités de l'ancien Office du recrutement et de la sélection du personnel. L'Office fournit aussi services et conseils aux ministères et aux organismes sur les questions relatives à la gestion du personnel et peut déléguer ses responsabilités en matière de dotation.

TABLEAU B-3 Responsabilités des conseils du Trésor provinciaux

	T.-N. Treasury Board	Î.-P.-É. Treasury Board	N.-É. Management Board	N.-B. Treasury Board	Qué. Conseil du Trésor	Ont. Management Board	Man. Treasury Department	Sask. Treasury Board	Alb. Treasury Department	C.-B. Treasury Board
Classification	0	N	N	0	0	N	N	N	N	N
Négociation collective	0	0	N	0	0	N	N	N	N	N ^a
Établissement d'un mandat pour les négociations collectives	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Définition des conditions relatives à l'emploi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Politiques du personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Création et abolition de postes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Politiques sur les pratiques générales de la gestion	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Structure des organisations	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Systèmes et méthodes de budgétisation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coordination du processus budgétaire	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

TABLEAU B-3 (suite et fin)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
	Treasury Board	Treasury Board	Management Board	Treasury Board	Conseil du Trésor	Management Board	Treasury Department	Treasury Board	Treasury Department	Treasury Board
Revue des prévisions budgétaires	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Évaluation des programmes			0		0			0		0

Sources : Entrevues téléphoniques avec le personnel des divers organismes complétées par un examen des lois appropriées sur l'administration financière.

Notes : a Dans le doute, nous laissons un espace libre.

b Au sens strict, la Colombie-Britannique a établi le Government Employee Relations Bureau en 1976 comme composante du Conseil du Trésor chargée des relations industrielles.

TABLEAU B-4 Responsabilités des organismes provinciaux de protection des droits

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
	1970	1975	1969	1967	1975	1962-1981 ^a	1974	1947-1979 ^c	1972	1979-1984 ^d
	Justice	Ministre désigné	Ministre désigné	Travail et ressources humaines nationale	Président de l'Assemblée nationale	Travail	Procureur général	Justice	Main-d'oeuvre	Main-d'oeuvre
Événails des services :										
Fonction des organismes										
Enquêtes sur les plaintes de discrimination	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Information du public	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Éducation du public	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Counselling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Approbation et surveillance de programmes d'action positive	0	0	0	0	0 ^c	0	0	0	0	0
Déclenchement de programmes d'action positive	N	N	N	N	0 ^c	N	N	N	N	N
Recherches	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

À défaut d'entente,
requête au ministre
pour la mise sur pied
d'une commission
d'enquête

	O ^b	O ^b	O ^b	O	O	O	O	O	O	O ^b
Droit d'enquête	N	N	N	N	O <td>O</td> <td>O</td> <td>O</td> <td>O</td> <td>N</td>	O	O	O	O	N

Sources : Entrevues téléphoniques avec tous les organismes provinciaux de protection des droits de la personne complétées par la lecture de leurs rapports annuels et des lois pertinentes.

- Notes : a Le code des droits de 1981 sur les droits de la personne regroupe les dispositions législatives pertinentes des vingt dernières années.
 b L'organisme fait rapport au ministre qui décide s'il faut soumettre la question à une commission d'enquête ou interrompre les procédures.
 c En octobre 1983, ces dispositions n'étaient pas encore en vigueur.
 d La loi de 1979 a été abrogée et le Council of Human Rights a obtenu les anciens pouvoirs de la Human Rights Commission en matière d'enquêtes.
 e En 1947, le gouvernement CCF de la Saskatchewan a adopté la première charte des droits du Canada qui est restée en vigueur jusqu'en 1979, année où le Saskatchewan Human Rights Code est devenu une loi.

TABLEAU B-5 Responsabilités des ombudsmen provinciaux^f

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
	1970 ^a	—	1971	1967	1968	1975	1970	1972	1967	1975 ^b
Agent de l'assemblée législative	O		O	O	O	O	O	O	O	O
Comité de l'assemblée législative sur les ombudsmen	N		N	N	N	O	N	N	O	N
Répond aux plaintes	O		O	O	O	O	O	O	O	O
Entreprend ses propres enquêtes	O		O	O	O	O	O	O	O	O
Fait enquête sur les décisions, les actions et les recommandations des instances suivantes :										
Ministères	O		O	O	O	O	O	O ^c	O	O
Organismes	O		O	O	O	O	O	O ^c	O	O
Municipalités	N		O	O	O ^d	N	N	N	N	O
Tribunaux	N		N	N	N	N	N	N	N	N
Cabinet	N		N	N	N	N	N	N	N	N
Fait enquête sur des questions soumises par :										
l'assemblée législative	O		O	N				O		N
le gouverneur en conseil				N				O		O

Sources : Entrevues téléphoniques avec les bureaux des ombudsmen provinciaux complétées par la lecture des rapports annuels et l'examen des lois pertinentes.

- Notes : a La proclamation n'a eu lieu qu'en 1975.
- b L'organisme a été créé en 1979.
- c N'est pas autorisé à enquêter sur les décisions des sous-ministres et d'autres dirigeants permanents.
- d Les décisions de la Commission municipale du Québec peuvent faire l'objet d'enquêtes.
- e Il n'y a pas d'ombudsman à l'Île-du-Prince-Édouard.
- f Dans le doute, nous laissons un espace libre.

Annexe C

Participation égale et système du mérite

Dans un texte publié en 1972, J.E. Hodgetts traite du principe du mérite au Canada et définit quelle forme celui-ci devrait prendre idéalement¹. D'abord, tous les Canadiens devraient avoir des chances raisonnables de poser leur candidature; ensuite, la décision sur la dotation d'un poste devrait être basée uniquement sur les aptitudes de la personne en fonction de l'emploi. Il estime que la plupart des problèmes se manifestent dans l'administration du système du mérite. Selon lui, c'est au niveau du traitement des Canadiens français et des femmes que la délégation du système du mérite par la Commission de la fonction publique, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, a échoué le plus clairement à établir un cadre qui garantit l'égalité des chances.

Plus de dix ans plus tard, on se rend compte que, dans l'ensemble, l'application neutre de règles sur les nominations et les promotions au mérite (telles que définies par la CFP) ne garantit tout simplement pas une représentation proportionnelle des groupes sociaux identifiables. Cette situation a persisté malgré les efforts reconnus de la Commission de la fonction publique pour interpréter le principe du mérite de façon opérationnelle et malgré l'existence de programmes comme ceux de l'Office de la promotion de la femme et des efforts sérieux pour accroître le recrutement de francophones. Pour utiliser une expression à la mode, disons qu'une « discrimination systémique » a agi de manière cachée pour priver certains groupes de leurs emplois et empêcher les administrateurs du système du mérite d'atteindre leurs objectifs. Plus récemment, soit depuis 1983, le secrétariat du Conseil du Trésor a pris des initiatives pour accroître la représentation des groupes visibles au moyen de politiques d'action positive. Il a laissé à la Commission de la fonction publique la responsabilité de veiller à l'application de ces politiques nouvelles au sein des ministères et organismes et de continuer à surveiller l'application du système du mérite.

REPRÉSENTATION DES FEMMES

De façon générale, la participation des femmes aux emplois de l'administration publique fédérale a augmenté de façon spectaculaire. Si, en 1965, seulement 26,9 % des employés à temps plein régis par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* étaient des femmes, en 1982, le pourcentage dépassait 40 % (en 1982, les femmes représentaient 41,5 % de la population active). (Voir en annexe le tableau C-1).

TABLÉAU C-1 Pourcentage d'hommes et de femmes employés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

	1965	1967	1970	1975	1980	1982
Hommes	73,1	72,7	71,9	67,4	62,2	59,6
Femmes	26,9	27,3	28,1	32,6	37,8	40,4

Source : Commission de la fonction publique, *Rapports annuels*.

Cependant, les femmes comprises dans l'univers de la Commission de la Fonction publique (près de 90 000) ne sont pas réparties également dans toutes les catégories professionnelles. Près de 71 % d'entre elles travaillent comme personnel de soutien dans le soutien administratif ou l'exploitation et elles n'occupent que 29 % des postes dans les catégories d'agents. En 1982, seulement 172 femmes, soit moins d'un quart de 1 % des agents, faisaient partie de la catégorie de la direction (voir en annexe le tableau C-2). La proportion des femmes à ces niveaux élevés est tellement faible qu'il serait possible d'augmenter considérablement le nombre absolu d'employées sans modifier beaucoup la répartition des emplois entre hommes et femmes; voir ci-après plus de renseignements sur les femmes dans la catégorie de la direction.

Soixante-et-un pour cent des hommes occupent des postes d'agents et 2,8 % d'entre eux se retrouvent dans la catégorie de la direction. En fait, les chiffres de Statistique Canada² indiquent une diminution de la proportion des femmes employées aux niveaux supérieurs depuis 1970. À l'époque, les femmes représentaient près du quart des emplois de direction, scientifiques et professionnels mais, en 1982, le pourcentage était légèrement inférieur à 21 % (tableau C-3). L'augmentation de la proportion des femmes dans le secteur public est donc essentiellement attribuable à une présence accrue dans la catégorie du soutien administratif : en 1970, elles occupaient 67 % de tous ces emplois de soutien moins bien rémunérés et, en 1982, ce pourcentage dépassait les 82 %. Cependant, il y a eu une certaine amélioration dans la catégorie administration et service extérieur : ici, le pourcentage passe de seulement 12 % en 1970 à près de 32 % en 1982. Des améliorations se sont aussi produites dans la catégorie technique³.

Le gouvernement a réagi à ce manque de progrès apparent dans l'intégration des femmes à tous les échelons de l'administration publique. En juin 1983, le président du Conseil du Trésor, Herb Gray, a annoncé un programme d'action positive devant commencer en 1985 : il s'agit d'une approche globale fondée sur des systèmes et assurant une représentation équitable des femmes, des handicapés et des autochtones⁴. L'objectif est de créer une main-d'oeuvre représentative du

TABLEAU C-2 Participation des femmes à l'univers de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique par catégorie professionnelle

	1972			1975			1980			1982		
	F	T	%F	F	T	%F	F	T	%F	F	T	%F
Gestion												
SX/EX	3	777	0,4	21	1 186	1,8	52	1 309	4,0	98	1 968	5,0
SM	—	—	—	—	—	—	—	—	—	74	1 207	6,0
Total	3	777	0,4	21	1 186	1,8	52	1 309	4,0	172	3 175	5,4
Catégorie scientifique et professionnelle	4 635	19 165	24,2	5 759	23 440	24,5	4 506	21 460	21,0	5 150	22 497	22,9
Administration et service extérieur	4 446	32 651	13,6	9 152	47 579	19,2	13 693	51 539	26,6	17 605	54 184	32,5
Catégorie technique	1 747	21 433	8,2	2 516	25 866	9,7	2 684	25 918	10,4	3 289	27 321	12,0
Total des agents	10 831	74 026	14,6	17 448	98 071	17,8	20 935	100 226	20,9	26 216	107 177	24,5
Soutien administratif	45 585	66 831	68,2	58 109	74 574	77,9	54 991	68 169	80,7	58 142	70 757	82,2
Exploitation	11 860	89 899	13,2	13 572	100 518	13,5	19 451	99 555	19,5	5 454	44 267	12,3
Total	68 276	230 756	29,6	89 129	273 167	32,6	95 487	268 139	35,6	89 922 ^a	222 582 ^a	40,4

Source : Commission de la Fonction publique, *Rapports annuels*.

Note : a Les données pour 1982 excluent les employés de la Société canadienne des Postes.

peuple canadien à partir des personnes qualifiées qui sont prêtes et intéressées à travailler. Selon M. Gray, une représentation équitable de la population ne peut être obtenue qu'au moyen de « mesures d'incitation énergiques ». Essentiellement, cette stratégie consiste en une vérification de l'effectif existant et en une analyse des politiques, des pratiques et des processus. Le programme vise à éliminer les barrières à l'emploi (discrimination systémique), à appliquer des mesures spéciales temporaires pour faciliter l'entrée dans des catégories d'emploi données et à accorder le soutien requis au niveau du perfectionnement et des promotions. Dans le cadre du programme, chaque ministère et organisme figurant à l'annexe 1.1 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* doit entreprendre cette analyse et préparer des plans d'action (comportant des objectifs numériques et des calendriers précis) avant la fin de 1984.

Ce programme fait suite au rapport du Comité d'Avignon qui, en 1979, demandait un traitement juste et équitable pour tous, un accès égal à l'emploi, à la formation, au perfectionnement et aux possibilités de carrières, de manière à créer un climat qui fera disparaître les inconvénients que subissent certains groupes d'employés et en évitera la réapparition⁵. Selon le rapport, les priorités nouvelles exigent une nouvelle interprétation du mérite, c'est-à-dire que l'on fasse une distinction entre le système du mérite dans l'administration et le principe général du mérite, soit équité et non-discrimination.

Quelques mois plus tard, en octobre 1983, M. Gray a annoncé que l'on s'était donné pour objectif de doubler le nombre de femmes dans la catégorie de la gestion avant 1987, faisant passer leur nombre de 217 à environ 475. Dans le communiqué, il a insisté sur le fait que cet objectif n'est pas un quota : « Le principe du mérite continuera à prévaloir dans toutes les nominations à la fonction publique⁶. »

TABLEAU C-3 Participation des femmes dans l'administration publique par groupe professionnel, selon l'univers de Statistique Canada

	1970	1975	1980	1982
De la direction/scientifique/ professionnelle	24,2	22,6	20,4	20,7
Administration et service extérieur	11,6	18,7	26,6	31,7
Catégorie technique	6,9	9,4	11,1	12,4
Total des agents	13,8	17,2	21,1	24,2
Soutien administratif	67,0	77,3	80,4	82,2
Exploitation	14,5	13,3	22,3	23,5
Total	28,6	32,6	36,2	37,8

Source : Division des finances publiques, Statistique Canada.

Selon un document de planification de la Commission de la Fonction publique, datant de 1983⁷, les femmes ne représentaient en 1975 que moins de 2 % de toutes les personnes travaillant au-dessus du niveau SX1 (direction supérieure), pourcentage qui se situait autour de 5 % en 1982. Cette année-là, la CFP créait le niveau de la gestion supérieure (SM), dont les membres pouvaient être promus au premier rang de la catégorie de la direction (EX). On a créé ce niveau en reclassant tous les agents oeuvrant dans la gestion à l'intérieur de toutes les autres catégories, soit la transformation des groupes de « SX moins un échelon » en un groupe de gestionnaires généraux. Les femmes ne représentaient qu'un peu plus de 4 % de l'effectif dans cette nouvelle catégorie, mais juste un peu plus de 7 % de tous les groupes d'où était tiré l'effectif de ce nouveau niveau, c'est-à-dire des « SM moins un échelon ». Selon les responsables de la planification de la CFP, il était raisonnable de s'attendre à ce que l'administration publique réussisse au moins à doubler le nombre de femmes dans la catégorie de la direction à l'intérieur des quatre années suivantes, à condition qu'elles obtiennent des promotions en proportion des personnes qualifiées qui se retrouvent dans leurs rangs. Selon les auteurs, les femmes pourraient former plus de 10 % de la catégorie de la direction en décembre 1986.

Il est difficile, sinon impossible, d'établir une comparaison avec le secteur privé quant à l'intégration des femmes aux échelons supérieurs de la direction à cause du manque de données fiables pour l'ensemble de ce secteur. Cependant, les données dont nous disposons incitent à croire que la situation n'est pas très différente d'un secteur à l'autre. Selon Statistique Canada, en décembre 1983, les femmes occupaient 30,5 % des postes moyens et supérieurs de gestion dans le secteur privé et, dans le secteur public (y compris les sociétés de la Couronne) la situation était à toutes fins pratiques identique, avec un pourcentage de 30,6. Huit ans plus tôt, en décembre 1976, les femmes représentaient 21 % de l'ensemble des gestionnaires du secteur privé et 19,6 % de ceux du secteur public, y compris les sociétés de la Couronne⁸.

Compte tenu des prévisions de la Commission de la fonction publique pour quatre années, les objectifs du Conseil du Trésor, si la situation évolue au même rythme, sont plutôt modestes. Il semble que l'effectif des femmes susceptibles d'être promues à des postes de la gestion supérieure soit suffisant pour qu'il ne soit pas nécessaire de faire un recrutement intensif à l'extérieur ou de prendre d'autres mesures extraordinaires. Pour décembre 1986, la CFP prévoit que 121 femmes aux niveaux SM (gestion supérieure) et « SM moins un échelon » pourront être promues dans la catégorie de la direction. En décembre 1982, il y avait 592 femmes au niveau « SM moins un échelon » et 1 405 au niveau « SM moins deux échelons », un réservoir de près de 2 000 personnes qui pourrait permettre d'atteindre les objectifs de 1986 et 1988⁹.

De plus, certaines initiatives visent à augmenter la proportion des femmes aux échelons inférieurs et moyens des postes d'agents. Au cours des dix dernières années, la CFP a pris des mesures pour augmenter le recrutement des diplômées universitaires; en 1982, les femmes ont obtenu plus du tiers de tous les emplois destinés aux universitaires, comparativement au quart en 1975. Cependant, il faut évaluer ces données en fonction des importantes restrictions imposées à l'embauche depuis 1975. De plus, le programme Cours et affectations de perfectionnement, depuis sa création en 1968, a stimulé les agents possédant le potentiel requis pour travailler dans la catégorie de la gestion et, ce faisant, a amélioré le recrutement des femmes : d'autour de 20 % des participants en 1976 à environ un tiers en 1980. En 1981, près des deux tiers des nouvelles nominations dans les groupes d'agents étaient des femmes¹⁰.

REPRÉSENTATION DES FRANCOPHONES

L'histoire de la représentation des francophones dans l'administration publique canadienne est un sujet beaucoup trop vaste pour être traité en profondeur ici. Elle est bien exposée dans des rapports des deux dernières décennies, plus particulièrement dans le travail réalisé en 1972 par Christopher Beattie, Jacques Désy et Stephen Longstaff. L'ouvrage, publié sous les auspices de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, porte sur le cheminement des carrières des anglophones et des francophones dans l'administration publique canadienne¹¹. À l'époque, les auteurs ont constaté que les francophones étaient généralement absents des niveaux supérieurs de l'administration publique (à l'exception des avocats) et beaucoup plus représentés aux tout premiers postes et dans l'ensemble de tous les niveaux inférieurs. John Porter, près de vingt ans plus tôt, avait constaté lui aussi que les francophones avaient tendance à se concentrer dans les niveaux inférieurs puis à être moins nombreux dans les niveaux moyens et supérieurs pour ne réapparaître que dans les postes d'élite¹².

Une des constatations de la Commission c'est que le cheminement de la carrière des francophones était sérieusement ralenti dans les niveaux moyens et supérieurs par la domination extrême de la langue anglaise. La carrière des francophones avait donc tendance à stagner au tout début des échelons supérieurs de la gestion. Il n'y avait donc pas un réservoir de francophones suffisant pour combler les postes aux niveaux supérieurs. La situation était telle que l'on avait l'habitude de « parachuter » des francophones en vue à ces postes supérieurs. La *Loi sur les langues officielles* (1968–1969) cherchait à résoudre ce problème en veillant à ce que le français devienne une langue de travail à tous les niveaux. Selon cette loi, la langue anglaise et la langue française sont les

TABLEAU C-4 Participation des francophones : employés régis par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, par catégorie professionnelle

	1974			1976			1978			1980			1982		
	F	T	%F	F	T	%F	F	T	%F	F	T	%F	F	T	%F
Gestion															
SX/EX	208	1 123	18,5	259	1 268	20,4	281	1 356	20,7	281	1 309	21,5	414	1 968	21,0
SM	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	204	1 207	16,9
Total pour la gestion	208	1 123	18,5	259	1 268	20,4	281	1 356	20,7	281	1 309	21,5	618	3 175	19,5
Catégorie scientifique et professionnelle	3 857	19 115	20,2	4 539	22 205	20,4	4 106	21 291	19,3	3 881	19 981	19,4	4 652	22 164	21,0
Administration et service extérieur	8 813	36 796	24,0	12 040	46 307	26,0	12 799	48 035	26,6	13 550	49 326	27,5	15 300	53 882	28,4
Catégorie technique	3 317	21 146	15,7	4 393	24 287	18,1	4 421	24 476	18,1	4 675	24 881	18,8	5 384	27 176	19,8
Total des agents	16 112	77 900	20,7	21 162	93 828	22,6	21 607	95 158	22,7	22 347	95 341	23,4	25 954	106 397	24,4
Soutien administratif	15 159	55 572	27,3	19 768	64 615	30,6	19 234	62 917	30,5	19 750	62 515	31,6	22 294	70 059	31,8
Exploitation	20 281	75 962	26,7	23 478	87 204	26,9	24 491	91 477	26,8	25 135	93 042	27,0	10 726	43 869	24,5
Total ^b	51 552	209 434	24,6	64 490	245 828	26,2	65 332	249 477	26,2	67 308	251 048	26,8	59 099 ^a	220 649 ^a	26,8

Source : Commission de la fonction publique, *Rapports annuels*.

Notes : a Les chiffres de 1982 excluent les employés de la Société canadienne des Postes.

b Ils excluent aussi 49 156 personnes en 1974, 37 341 en 1976, 29 730 en 1978, 17 091 en 1980 et 1 933 en 1982 dont la première langue officielle n'était pas précisée sur les documents relatifs à la paye.

langues officielles du Canada pour le Parlement et le gouvernement du Canada et, au niveau de leur usage dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, elles possèdent les mêmes droits et les mêmes privilèges (voir le chapitre 2 pour un exposé sur l'organisation qui met en oeuvre cette loi, le Commissariat aux langues officielles).

Entre 1974 et 1982, la participation des francophones s'est améliorée de façon marginale, passant de 24,6 à 26,8 % des employés régis par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (voir en annexe le tableau C-4). Puisque les francophones représentaient environ 26 % de la population canadienne totale en 1981¹³, on pourrait être tenté de conclure que la participation de ceux-ci dans l'administration publique fédérale est maintenant entièrement satisfaisante. Mais comme les femmes, quoique d'une façon moindre, les francophones sont bien représentés dans le soutien et la catégorie de l'administration et du service extérieur, mais sous-représentés dans les catégories scientifique, professionnelle et de la gestion. Leur participation est particulièrement faible au niveau de la gestion supérieure (17 %) ¹⁴.

À ce niveau, la CFP utilise essentiellement les mêmes mécanismes pour corriger les déséquilibres : nominations de l'extérieur, visant des francophones dans 38 % des cas, améliorations au programme Cours et affectations de perfectionnement pour favoriser l'émergence d'un plus grand nombre de gestionnaires moyens et supérieurs de langue française (entre 1979 et 1982, le pourcentage de francophones intéressés par ce programme a varié entre 28 et 40 %) et recrutement universitaire, dont les francophones ont représenté jusqu'à 39 %, par opposition à seulement 20 % en 1967¹⁵.

SOMMAIRE

Les effets des programmes d'action positive du gouvernement visant à améliorer l'emploi des minorités dans l'administration publique semblent assez modestes aux échelons supérieurs. Il semble aussi que la Commission de la Fonction publique a déjà eu recours à certains mécanismes visant à améliorer la représentation des femmes et des francophones, dépourvus cependant d'un aspect incitatif trop énergique pouvant entrer en contradiction avec le principe de la nomination du candidat le plus méritant.

L'efficacité des dernières initiatives a possiblement été considérablement affaiblie par les restrictions dans l'administration publique depuis 1978. En effet, au cours des cinq années entre 1977 et 1982, le taux de promotion a diminué de 38 %, le taux de mutation latérale de près de 50 % et, le rythme des départs, de 30 % ¹⁶.

D'autre part, le fait que le système du mérite n'a pas réussi à assurer une participation équitable de tous les groupes à tous les niveaux de l'administration n'est pas un échec récent : les statistiques administratives pour l'ensemble du siècle nous permettent de retracer le phénomène jusqu'à cette lointaine époque. Selon l'interprétation la plus répandue, cette représentation inéquitable est une négation du mérite de certains groupes attribuable aux préjugés des groupes sociaux au pouvoir à l'égard des intrus. Les statistiques administratives habituelles, qui répartissent les employés en fonction du sexe et de la langue, ne permettent pas une analyse plus complexe. À cet égard, le nouvel objectif du Conseil du Trésor d'évaluer l'effectif des réservoirs de candidats dans les diverses catégories et de vérifier si les ministères ont donné une chance égale à tous constitue un raffinement positif. Les analystes du Conseil du Trésor découvriront les obstacles à une représentation équitable à l'intérieur du système du mérite en cernant les endroits où des « ghettos » commencent à se former.

Cependant, il est aussi possible que la faible participation des femmes et des francophones aux niveaux supérieurs de la gestion ne soit pas causée par de simples préjugés à leur endroit au moment de leur arrivée dans l'administration publique; dans ce cas, il n'est peut-être pas possible de résoudre le problème en modifiant les attitudes dans les lieux de travail et en surveillant l'application des politiques retenues. En fait, les causes de la sous-représentation des femmes et des francophones peuvent être très différentes et, partant, exiger le recours à des méthodes elles aussi très différentes. Il n'est peut-être pas possible d'atteindre l'objectif implicite « normal » de 25 % de francophones et de 50 % de femmes à tous les niveaux d'emploi en fonction, pour citer M. Gray, « du nombre estimatif de personnes disponibles, qualifiées et intéressées dans la population active ». De la même façon, les causes de sous-représentation des autochtones, des Noirs et des personnes handicapées peuvent être très variées et échapper à l'application d'une seule politique. En outre, le moment est peut-être venu de revoir l'administration de la politique relative à la définition des groupes minoritaires (à l'exception des femmes). Il y a certes des questions discutables qui se posent en rapport avec ces minorités « visibles » qui ne sont finalement pas si visibles que cela. C'est généralement à la personne qui fait une demande d'emploi ou de promotion dans la fonction publique qu'il revient de s'identifier comme membre d'un groupe minoritaire : à ce jour, personne n'a examiné le curriculum vitae ou la couleur de la peau des candidats, à des fins de calculs statistiques, pour décider de leur appartenance à un groupe minoritaire ou à la catégorie générale de l'anglophone blanc de sexe masculin en bonne santé. Au printemps 1985, les vérifications n'avaient jamais été plus loin que la distribution d'un questionnaire par le Conseil du Trésor qui demandait à tous les employés, sans les obliger à le faire, de déclarer s'ils étaient des handica-

pés, des autochtones ou des membres de groupes minoritaires visibles. Les renseignements recueillis devaient servir à évaluer leur situation dans l'emploi au niveau de la formation, de la mobilité et des groupes et des niveaux professionnels. Cependant, la définition que l'on a de soi-même est liée de près à la conscience de soi, une variable sur laquelle des initiatives de sensibilisation peuvent agir énormément. Il ne faut pas sous-estimer les dangers de puissants stimulants à l'emploi qui poussent des personnes à ne pas se définir comme des Canadiens à part entière. Les personnes qui ne font partie d'aucun de ces groupes, s'estimant lésés par rapport à eux, peuvent en créer de nouveaux. Pour cette raison, il est possible qu'une majorité autrefois considérée comme confiante et paisible se fragmente en un nombre encore plus grand de groupes d'intérêts particuliers. En d'autres mots, où est-ce que le processus s'arrête?

La question qui se pose maintenant c'est de savoir comment établir des normes valables qui permettent de vérifier l'appartenance d'une personne à un groupe ou à l'autre. Il est impossible d'administrer une politique de manière juste et de la soumettre aux vérifications et aux revues administratives constantes à moins que les normes sur lesquelles elle s'appuie soient objectives et vérifiables. Qu'est-ce qu'un francophone? Qu'est-ce qu'un autochtone? Qu'est-ce qu'un Noir de la Nouvelle-Écosse? Quel problème physique une personne doit-elle présenter pour être définie comme une handicapée? Il est assez facile de vérifier la compétence linguistique au moyen de tests écrits et oraux objectifs, mais comment décrire les membres d'une minorité visible? Le mot visible est évidemment un modificateur important mais est-ce que les gens iront jusqu'à ajouter un élément de visibilité en adoptant une tenue vestimentaire ou une apparence générale particulière? Si l'appartenance à un groupe est réputée comporter des avantages ou des inconvénients, les objectifs pourront un jour être vus comme des quotas et, à ce moment, la bonne foi de chacun sera mise en doute.

De plus, le jeu des forces sociales et économiques peut modifier de façon tellement profonde le réservoir de candidats qualifiés et intéressés que l'action positive au niveau de l'embauche devient purement symbolique. Dans ce contexte, la fonction publique n'est pas à blâmer pour avoir échoué à atteindre ses objectifs. Ainsi, il est difficile de s'imaginer que la qualité de l'enseignement primaire et secondaire offert aux autochtones rejoindra rapidement le niveau du système d'enseignement dont disposent les Canadiens de classe moyenne et que, partant, suffisamment d'autochtones seront prêts à occuper les postes qui leur reviennent dans notre administration publique. En fait, la majorité invisible qui se cache derrière tous ces programmes de partage de l'emploi dans l'administration publique c'est le groupe dont le revenu et le niveau d'éducation ne correspondent pas à ceux de la classe moyenne.

Les causes de la sous-représentation des femmes sont probablement

très différentes. D'abord, les femmes sont une majorité, sauf dans les emplois supérieurs. Elles sont faciles à identifier. De plus, elles ne sont pas concentrées dans une région en particulier. En fait, les femmes se distinguent uniquement par leur appartenance à l'un des deux sexes. Pour bien des observateurs, des facteurs comme le manque de garderies de qualité, pré-scolaires et scolaires, pousse les femmes à refuser ou à avoir l'impression d'être incapables d'occuper des postes de gestion très importants pendant les années où les gestionnaires potentiels font leurs preuves. À cet égard, bien des fonctionnaires fédéraux font remarquer avec cynisme qu'une bonne partie des cours importants de formation et de perfectionnement (y compris Cours et affectations de perfectionnement de la CFP) sont donnés en résidence, facteur qui empêche ou reporte tout simplement la participation des femmes ayant de jeunes enfants. De la même façon, de nombreux observateurs, dont les femmes, commencent à craindre les tensions en milieu de travail qui résultent des programmes d'action positive. En effet, on explique les succès des femmes par les nouveaux mécanismes d'assistance à leur disposition. Ironiquement, un des résultats de l'approche axée sur l'action positive c'est que les collègues masculins des bénéficiaires de ces programmes se croient justifiés d'exclure les femmes des défis et des aspects intéressants d'activités dont la nature est souvent collégiale¹⁷.

Dans l'ensemble, les analystes du système du mérite devraient peut-être se demander « qui en profite » plutôt que « qui en souffre »? L'analyse des caractéristiques qui semblent procurer un avantage aux candidats à des postes dans l'administration publique pourrait faire ressortir les processus sociaux qui favorisent systématiquement certains groupes. De plus, il faudrait revoir constamment la façon dont certaines définitions peuvent être utilisées pour favoriser systématiquement certains groupes¹⁸. De cette façon, l'accent serait mis sur le progrès et le changement social et non sur la manipulation de fragments de la main-d'oeuvre du secteur public à des fins symboliques.

Annexe D

Politique et lois nationales et provinciales relatives au contrôle des salaires

Gouvernement fédéral	Loi sur les restrictions salariales du secteur public, Loi C-124 (Sanction royale le 4 août 1982)	Politique du 6 et 5 % <ul style="list-style-type: none">• Annonce dans le budget MacEachen du 18 juin 1982 comme un effort national de deux ans pour vaincre l'inflation.• Tentative pour briser le cercle vicieux des attentes inflationnistes.• Application : les fonctionnaires fédéraux, les sociétés de la Couronne, la GRC, les Forces armées canadiennes, les sénateurs, les députés, le personnel de ceux-ci et les juges fédéraux.• Limitation des augmentations de salaire à 6 % pour 1982-1983 et à 5 % pour 1983-1984; aucune augmentation, automatique ou liée au mérite ou à la performance, pour les groupes d'employés disposant d'un salaire supérieur à 49 000 \$.• Application des limites à la rémunération aux conventions de deux et trois ans en vigueur. Pour la première fois, réouverture par le gouvernement des contrats signés et des conventions collectives renouvelées pour la durée du programme. (De plus, à cause des lois fédérales sur l'emploi, suppression du droit de grève et du devoir de la direction de négocier.)
-----------------------------	---	--

Terre-Neuve	Mai 1982	<ul style="list-style-type: none"> • Restrictions salariales imposées aux fonctionnaires supérieurs. • Imposition à 170 fonctionnaires de direction supérieure, sous-ministres et sous-ministres adjoints, d'un gel des possibilités d'augmentation de salaire à 5 % pour 1982–1983 (restrictions valables seulement pour les fonctionnaires non syndiqués).
	Octobre 1982	<ul style="list-style-type: none"> • Annonce d'augmentations de salaire dans le secteur public selon une échelle mobile : 4 à 7 % pour les deux années suivantes. • Pour un salaire inférieur à 13 000 \$, augmentation maximale de 7 % la première année et de 6 % la deuxième; jusqu'à 18 000 \$, 6 et 5 %; plus de 18 000 \$, 5 et 4 %. • Pour le reste, maintien de la négociation collective et du droit de grève.
	Décembre 1983	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de deux ans limitant les augmentations de salaire à la moitié du taux d'inflation (3 %) pour des salaires inférieurs à 18 000 \$ et 2 % pour des salaires plus élevés.
	Avril 1984	<ul style="list-style-type: none"> • Gel des augmentations de salaire pour deux ans.
Île-du-Prince-Édouard	Avril 1984	<ul style="list-style-type: none"> • Partage des emplois et ajout d'emplois à temps partiel pour réduire les coûts et diminuer les mises à pied.

Nouvelle-Écosse	Septembre 1982	<ul style="list-style-type: none"> • Limite de 6 % sur les salaires et les bénéfiques. • Exception pour les conventions collectives antérieures au 15 septembre. • Obligation de signer des contrats d'une année avant le 28 février 1983.
Nouveau-Brunswick	Budget de mai 1983	<ul style="list-style-type: none"> • Gel des salaires des employés du secteur public pour une année. • Pas d'adoption de loi sur le gel des salaires ni réouverture des contrats en cours ou sur le point d'être signés (les mesures ont été élaborées en fonction de la prochaine ronde de négociations).
Québec	Loi C-70 — juin 1982	<ul style="list-style-type: none"> • Coupure dans les salaires du secteur public et imposition d'un contrat de trois ans à plus de 300 000 travailleurs du secteur public. • Mise hors-la-loi automatique des grèves.
	Loi 105 — décembre 1982	<ul style="list-style-type: none"> • Pour une période de trois mois, coupure de 19,45 % des salaires de 145 000 fonctionnaires. • Coupure de 1,5 à 19,45 % du salaire de 160 500 travailleurs (pour atténuer les effets négatifs des coupures sur les travailleurs les moins bien rémunérés).
Ontario	<i>Provincial Restraint Act</i> — septembre 1982	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de contrôle pour limiter les augmentations de salaire de plus de 500 000 fonctionnaires.

- Période de contrôle d'une année, s'étendant du 1^{er} octobre 1982 au 30 septembre 1983; prolongation de douze mois des ententes salariales et des contrats expirant au cours de la période et plafonnement des augmentations salariales à 5 %.
- Recul de 5 % des contrats expirant après la période de contrôle, après la première année du contrat.
- Mise sur pied de la Commission de contrôle de l'inflation pour administrer le programme de contrôle des prix (contrôle minimal des prix sur lesquels l'État peut agir) et surveiller les augmentations de salaire dans le secteur public.
- Retour aux droits à la négociation collective et recouvrement partiel du droit de grève; cependant, limite de 5 % sur l'augmentation de la masse salariale du secteur public.
- Réduction de 10 à 5 % de l'augmentation consentie aux médecins, initialement exemptés.
- Suppression de la limite de 35 000 \$ au-delà de laquelle les employés n'ont pas droit à des augmentations de salaire (inclusion des augmentations au mérite dans l'augmentation globale de 5 %).
- Pour la Commission de contrôle de l'inflation,

Novembre 1983 —
*Loi de 1983 sur la
révision de la
rémunération et des
prix* (Loi 111)
(Remplace le
Provincial Restraint
Act)

		transformation du pouvoir de couper les augmentations de salaire en simple pouvoir de surveiller les mesures s'appliquant aux salaires.
Manitoba	Discours du budget de 1983	• Limite de l'embauche aux postes essentiels.
Saskatchewan	Octobre 1982	• Annonce de l'intention de limiter les augmentations de salaire à 1 % en-dessous du niveau de l'inflation.
Alberta	Janvier 1983	• Objectif de 5 % pour les augmentations de salaire dans la fonction publique au cours de l'année financière 1983-1984.
	1984	• Réduction de 2 % des emplois à temps plein dans la fonction publique et les organismes d'État.
Colombie-Britannique	1978	• Annonce de l'intention de faire correspondre le taux d'augmentation des salaires dans le secteur public à ceux qui sont en vigueur dans le secteur privé.
	1981	• Confirmation de la position de 1978.
	1982	• Adoption d'un programme de stabilisation de la rémunération fondé sur un facteur d'inflation de base de 10 % variant de 2 % en plus ou en moins en fonction de circonstances spéciales (permettant de compenser des distorsions importantes découlant des pratiques antérieures en matière de rémunération).

Octobre 1983 — Loi
3, *Public Sector
Restraint Act*

- Réduction de l'augmentation de salaire des députés, de 11,9 % à 8 %.
- Nouvelle façon de concevoir l'État et les attentes de la population.
- Aucune disposition relative à des augmentations générales de salaire.
- Autre objectif : abolition de 10 000 postes pour septembre 1984.

Sources : Discours du budget des provinces, 1982 à 1984; Commercial Clearing House, *Provincial Pulse*, 1982-1984.

Notes

CHAPITRE I

1. J.A.R. Marriott, *English Political Institutions*, 4^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1938, p. 48, comprenant une introduction sur la Constitution, 1910–1938.
2. Parmi les textes que nous jugeons les plus utiles, notons : *ibid.* Sir Ivor Jennings, *Parliament*, Cambridge University Press, 1961, de même que *The British Constitution*, Cambridge University Press, 1941; R.H.S. Crossman, *The Myths of Cabinet Government*, Harvard University Press, 1972; R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5^e éd. rév. par Norman Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1970; Norman Ward, *The Public Purse*, Toronto, University of Toronto Press, 1951; J.R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Toronto, Gage Publishing, 1984; John B. Stewart, *The Canadian House of Commons*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.
3. Au sujet des forums réguliers que la Chambre peut offrir pour les débats, voir Dawson et Ward, *Government of Canada*, et Stewart, *Canadian House of Commons*.
4. Marriott, *English Institutions*, p. 104.
5. Dawson et Ward, *Government of Canada*, p. 251.
6. J.E. Hodgetts et O.P. Dwivedi, *Provincial Governments as Employers*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1974.
7. Les ministres peuvent être poursuivis même pour les plus hautes activités de l'État et les tribunaux décident si ces activités étaient légales. Voir Marriott, *English Institutions*, p. 288.
8. Douglas Yates, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1982.
9. Voir V.S. Wilson, *Canadian Public Policy and Administration*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, chap. 4; K. Kernaghan, « Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited », *Administration publique du Canada*, vol. 19, n^o 3, 1976; p. 431–456; Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979, chap. 9 et 10; A.W. Johnson, « The Role of the Deputy Minister », *Administration publique du Canada*, vol. 4, n^o 4, 1961, p. 363–369.
10. Flora MacDonald, « The Minister and the Mandarins », *Options politiques*, vol. 1, n^o 3, 1980, p. 29–31. Voir aussi la critique de l'article de F. MacDonald par Mitchell Sharp dans Paul W. Fox (édit.), *Politics Canada*, 5^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1982, p. 476–479 et Andrew F. Johnson, « A Minister as an Agent of Policy Change: The Case of Unemployment Insurance as an Agent of Policy Change: The Case of Unemployment Insurance in the Seventies ».
11. En 1981, Margaret Thatcher a proposé un projet de loi intitulé *Protection of Official Information Act* (loi sur la protection des renseignements officiels) qui aurait en fait augmenté le secret entourant l'information gouvernementale; le projet est cependant mort au feuillet. Voir K.G. Robertson, *Public Secrets*, Londres, Macmillan Press, 1982, p. 180. Voir aussi Jonathan Manthorpe, « Government Secrets Leakers Not Heroes in U.K., They're Criminals », *The Citizen*, Ottawa, 12 avril 1984, p. 21. En mars 1984, un juge britannique a emprisonné Sarah Tisdall, une fonctionnaire du Foreign Office, pour avoir transmis deux notes de service à un journal. Ces notes de service portaient sur les plans du ministre pour éviter la responsabilité et les discussions politiques relatives à l'arrivée en Grande-Bretagne de missiles croisés des États-Unis. Comme la poursuite l'a admis, ces documents ne présentaient aucune menace pour la sécurité. S. Tisdall a été poursuivie en vertu de l'art. 2 de la *Official Secrets Act* (loi sur les secrets officiels). Voir « Judge Goals Civil Servant for Leaking Policy Document », *Manchester Guardian Weekly*, 1^{er} avril 1984, p. 3; Peter Jenkins, *Manchester Guardian Weekly*, 8 avril 1984, p. 4. M. Tisdall en a appelé de la sentence et non du jugement; cet appel a été rejeté. Plus récemment, en octobre 1984, Clive Ponting, fonctionnaire supérieur du ministère de la Défense, a été envoyé à son procès devant le tribunal de Old Bailey. Il avait envoyé à un député des documents révélant que le gouvernement avait l'intention d'empêcher le Parlement d'obtenir certains renseignements sur l'atta-

- que et le naufrage du vaisseau argentin Belgravo. James Lewis, « The Week in Britain », *Manchester Guardian Weekly*, 21 octobre 1984, p. 14. Le jury a reconnu la culpabilité de Ponting, malgré les recommandations du juge.
12. L'art. 91 énumère les responsabilités du gouvernement fédéral; l'art. 92, les matières relevant exclusivement des provinces; l'art. 93 porte sur la répartition des pouvoirs en matière d'éducation. Voir J. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Toronto, Macmillan, 1974, et R. Vam Loon et M. Whittington, *The Canadian Political System*, 3^e éd. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, chap. 6 et 7.
 13. Marriott utilise aussi les deux critères suivants pour évaluer la souplesse d'une constitution : l'existence de mécanismes spéciaux d'amendement de la Constitution et l'existence d'une distinction entre lois ordinaires et loi constitutionnelle. Pour la définition du Parlement, nous renvoyons le lecteur à Erskine May, tel que cité dans l'article de M. Rush, « Parliamentary Committees and Parliamentary Government: The British and Canadian Experience », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 20, n^o 2, 1983, p. 139.
 14. Pour un tableau d'ensemble récent, voir Peter Aucoin, *The Institution of National Government : Representation, Responsiveness and Responsibility*, étude préparée pour la Commission royale, 1984, photocopié. Voir aussi Thomas D'Aquino, G. Bruce Doern et Cassandra Blair, *Parliamentary Democracy in Canada: Issues for Reform*, Toronto, Methuen, 1983; Donald Smiley, « Central Institutions » dans Stanley M. Beck et Ivan Bernier (édit.), *Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983, p. 19–91; D.V. Smiley, « The Structural Problem of Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol. 14, n^o 3, 1971, p. 326–343; J.R. Mallory, « Canadian Federalism in Transition », *Politics Quarterly*, vol. 48, avril 1977, p. 149–163; Allan Kornberg, Harold D. Clarke et Marianne C. Stewart, « Federalism and Fragmentation: Political Support in Canada », *Journal of Politics*, vol. 41, août 1979, p. 879–906; Allan C. Cairns, « The Governments and Societies of Canadian Federalism », *Revue canadienne de science politique*, vol. 10, n^o 4, 1977, p. 695–725, et « The Other Crisis of Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol. 22, été 1979, p. 175–195.
 15. Donald Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, 2^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976.
 16. Voir Robert Sheppard, « Ottawa's Envoy to the Prairies », *The Globe and Mail*, 3 juillet 1984, p. 8. Pour une analyse plus globale, voir Peter Aucoin et H. Bakvis, « L'organisation gouvernementale et la réceptivité aux besoins des régions : le dossier de la politique de développement économique régional » dans *L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions*, vol. 37 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
 17. Voir Michael Hicks, « The Treasury Board and its Clients: Five Years of Change and Administrative Reform 1966–1971 », *Administration publique du Canada*, vol. 16, n^o 2, 1973; A.W. Johnson, « Management Theory and Cabinet Government », *Administration publique du Canada*, vol. 14, 1971.
 18. Sur cette question, quatre documents rédigés en 1983 par Ian Clark, sous-secrétaire du Cabinet (plans), sont très utiles. On peut se les procurer auprès de la Direction des communications du Bureau du Conseil privé.
 19. H.L. Laframboise, « Here Come the Program Benders », *Optimum*, vol. 7, n^o 1, 1976.
 20. Ian Clark, dans les documents mentionnés à la n. 18, insiste sur le fait que le ministre conserve toute son autorité sur le contenu des mémoires présentés au Cabinet et sur la date de leur présentation; cependant, le contexte général indique clairement que les propositions détaillées n'ont été amenées qu'avec les modifications suggérées par les fonctionnaires des divers ministères consultés.
 21. Voir John Porter, « Higher Public Servants and the Bureaucratic Elite in Canada », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 24, n^o 4, 1958, p. 483–501. Sur les fonctionnaires britanniques, voir Peter Kellner et Lord Crowther-Hunt, *The Civil Servants: An Inquiry Into Britain's Ruling Class*, Londres, Macdonald, 1980.

22. La presse écrite, peut-être à cause du besoin d'information nouvelle, appuie bruyamment toute personne qui entre en conflit avec les organismes centraux pour obtenir des renseignements. Au cours des dernières années, le Bureau du Vérificateur général a été très actif à ce niveau. Dans un éditorial récent, « Holding out on Public Actives », 4 janvier 1985, p. A8, le *Citizen* d'Ottawa a plusieurs fois désigné nommément le fonctionnaire qui aurait donné de mauvais conseils au premier ministre. Le journaliste ne pouvait avoir aucune preuve de la provenance d'un avis au premier ministre; en effet, dans le système du Cabinet, ces conseils constituent une information privilégiée et le corps politique est libre de s'en inspirer ou de les ignorer. De cette façon, les élus peuvent assumer la responsabilité de leurs décisions. Le fonctionnaire dont il était question ne pouvait répondre sans briser le lien de confiance qui unit les fonctionnaires au Cabinet. Par contre, le journaliste aurait pu demander la démission du premier ministre. Cet éditorial suivait un reportage encore plus intéressant dans lequel le Vérificateur général lui-même accusait ce fonctionnaire d'avoir retardé indument la réponse du gouvernement à ses demandes sans précédent de consultation de documents. Voir « Bad Advice », *The Citizen*, 3 décembre 1984, p. 1. De façon aussi directe, malgré le fait que la Cour fédérale s'apprêtait à étudier toute la question, le Vérificateur général a affirmé que le Cabinet ne pouvait pas lui dire ce qu'il pouvait ou ce qu'il ne pouvait pas vérifier. Malgré l'utilisation des termes « vérification » et « livres », les nouveaux pouvoirs qui sont en jeu semblent avoir bien peu de liens avec la comptabilité et ils ont trait à la consultation de documents relatifs à des avis politiques à caractère stratégique, qui ne contiennent pas nécessairement d'analyses financières secondaires.
23. Voir Yates, *Bureaucratic Democracy*, particulièrement aux p. 32 à 61.
24. Voir les travaux du programme de recherche sur les « institutions » de la Commission royale.
25. Voici deux ouvrages de lecture facile qui offrent une bonne introduction aux organismes gouvernementaux non ministériels : J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1973; C.A. Ashley et R.G.H. Smalls, *Canadian Crown Corporations*, Toronto, Macmillan, 1965. Pour un exposé très clair, voir aussi la présentation du Bureau du Conseil privé à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, mars 1979. Sur l'importance des organismes non ministériels au niveau de l'élaboration des politiques, voir Allan Tupper et G. Bruce Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981; G. Bruce Doern et Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983; W.T. Stanbury et F. Thompson (édit.), *Managing Public Enterprises*, New York, Praeger, 1982.
26. Canada, Bureau du Conseil privé, *Corporations de la Couronne : direction, contrôle, imputabilité*. Les propositions du gouvernement, 1977, p. 14.
27. Au sujet de l'importance des sociétés de la Couronne sur le plan financier, voir John L. Howard et W.T. Stanbury, *Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Governments in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, à paraître; John W. Langford et Kenneth J. Hoffman. « The Uncharted Universe of Federal Crown Corporations » dans J.R.S. Pritchard (édit.), *Crown Corporations: The Calculus of Instrument Choice*, Toronto, Butterworth, 1983.
28. Canada, Statistique Canada, Division des finances publiques, « The Public Sector — A Proposal », janvier 1983.
29. Sur l'origine des principales sociétés de la Couronne, voir Tupper et Doern, *Public Corporations*, chap. 1, et Pritchard, *Crown Corporations*, chap. 1.
30. Voir la présentation du Bureau du Conseil privé, *Corporations de la Couronne*; G. Bruce Doern, *The Regulatory Process in Canada*; W.T. Stanbury (édit.), *Government Regulations: Scope, Growth, Process*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.
31. Présentation du Bureau du Conseil privé, *Crown Corporations*, p. 2.
32. *Ibid.*, p. 2–10.
33. Ashley et Smalls, *Canadian Crown*, p. 34.

34. Voir l'étude du Conseil économique du Canada, *Rationalisation de la réglementation publique*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
35. Jennings, *Parliament*, p. 36.
36. Ashley et Smalls, *Canadian Crown*, p. 45.
37. *Ibid.*, p. 60.
38. On se rappellera que le système RCB, rationalisation des choix budgétaires, a été mis en œuvre à l'échelle du continent au cours des années 1960 et qu'en 1971 le gouvernement fédéral a effectivement commencé à présenter ses prévisions budgétaires au Parlement sur la base des programmes.
39. Selon la loi définie par Ashby (« Requisite variety »), un mécanisme de contrôle doit relâcher la complexité de l'objet sur lequel il agit. Les acteurs politiques à l'extérieur du Cabinet ont donc le choix entre : 1) suivre l'administration dans tous les détails de sa complexité; 2) utiliser une technique d'échantillonnage valable. Le Parlement fonctionne de la deuxième façon. Des griefs aboutissent au Parlement et les députés demandent rétroactivement des comptes au gouvernement pour les « désastres » de l'administration. Ces désastres sont un échantillon de l'ensemble des activités administratives. Voir Stafford Beer, *The Heart of Enterprise*, Toronto, John Wiley and Sons, 1979, p. 83–103.
40. Voir Sonia Sinclair, *Close But Not Cosy*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979; Sharon Sutherland, « The Office of the Auditor General of Canada: Watching the Watchdog » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends Your Tax Dollars*, Toronto, James Lorimer, 1981.
41. Nous considérons les organismes fédéraux comme étant représentatifs de ceux qui ont été adjoints aux assemblées législatives des provinces et au Parlement, même si chaque province possède une combinaison différente de ses différentes organisations. Ce qui est peut-être plus important, bien des provinces ont vécu des expériences très positives avec les bureaux d'ombudsmen. Ils n'ont pas leur équivalent au niveau national. Pour une revue générale des organismes provinciaux, voir l'annexe B sur les ombudsmen et les commissions des droits de la personne.
42. Le personnel du BCG est passé de 98 en 1978 à 160 en 1979. Au cours des trois années suivantes, seulement 30 employés sont venus grossir l'effectif qui, en 1983, a été ramené à 164.
43. C'est Gordon Robertson qui s'exprimait ainsi. Il croyait que le Bureau du Conseil privé devait se tenir à l'écart du domaine de la prise de décisions politiques.
44. Le Bureau du Directeur général des élections est un autre organisme de surveillance du même genre mais, puisqu'il n'exerce pas ses fonctions à l'égard de l'administration publique, nous n'en parlons pas ici. Tous les organismes cités dans le texte sont décrits comme faisant partie du Parlement dans la publication du gouvernement canadien intitulée *L'Administration fédérale du Canada*, 1980, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.
45. Pour une discussion sur le sujet, voir T.M. Denton, « Ministerial Responsibility: A Contemporary Perspective » dans Richard Schultz, Orest M. Kruhlak et John C. Terry (édit.), *The Canadian Political Process*, 3^e éd., Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1979, p. 344–363. En Grande-Bretagne, le premier ministre est responsable du personnel de la fonction publique. Voir aussi Brian C. Smith et J. Stanyes, *Administering Britain*, Londres, Martin Robertson, 1976, p. 69 et 70.
46. *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, 1966–1967, chap. 71, art. 1, par. 3(1) à (5).
47. Hodgetts, *Physiology*, p. 81.
48. Pour une discussion sur la révolution dans le domaine de la vérification qui a accompagné cette poussée de croissance, voir Sharon Sutherland, « Watchdog » dans G. Bruce Doern (édit.), *Tax Dollars*, p. 184–232.
49. En juillet 1984, le Vérificateur général a demandé à la Cour fédérale du Canada d'obliger le ministre des Finances et le ministre de l'Énergie à lui donner accès à tous les dossiers du gouvernement relatifs à l'achat de Petrofina par la société fédérale Pétro-Canada. Le Vérificateur général Dye voulait savoir si le gouvernement, c'est-à-dire les dirigeants politiques, avaient tenu compte des effets de cet achat sur la balance

des paiements du pays, la valeur du dollar, les recettes fiscales et les besoins futurs en matière de dépenses de capital. Voir « Court Motion Seeks Records of Petrofina Buy », *The Globe and Mail*, 6 juillet 1984, p. 5. Il est bon de noter que le Vérificateur général a présenté cette requête à son propre nom, dans le but exprès de pouvoir évaluer lui-même la sagesse de la politique du gouvernement. Devant le tribunal, le 20 mars 1985, les avocats du Vérificateur général ont résumé l'affaire en disant que celui-ci avait besoin des documents du Cabinet pour s'assurer que celui-ci avait bien « fait ses devoirs » avant de prendre la décision d'acquiescer Petrofina.

50. Par exemple, dans *The Globe and Mail*, 9 mai 1984, p. 6, un éditorial intitulé « To Audit the Books » déclare que Dye relève du Parlement et non du gouvernement, sans se demander ce que cela peut signifier dans un système parlementaire à l'intérieur duquel le gouvernement dispose d'une majorité des sièges en Chambre. L'éditorialiste termine en disant que les Canadiens souhaitent que « leur » vérificateur puisse tirer tout cela au clair. Cependant, puisque le Vérificateur général est nommé, il représente moins la volonté populaire que les membres du gouvernement et de l'opposition. En fait, les avocats du Vérificateur soutiennent que celui-ci est mieux placé pour garder des secrets que le gouvernement parce qu'il n'est pas soumis aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.
51. Voir le texte très utile de John J. Kelly et Hugh R. Hanson, *Improving Accountability: Canadian Public Accounts Committees and Legislative Auditors*, Ottawa, Canadian Comprehensive Auditing Foundation, 1981. L'annexe B de cette étude présente des données comparatives sur les pouvoirs et les fonctions des vérificateurs de toutes les assemblées législatives du Canada. L'Île-du-Prince-Édouard, le Québec, l'Ontario, l'Alberta et (en partie) la Colombie-Britannique ont donné à leurs vérificateurs un mandat assez large. Depuis que Kelly et Hanson ont publié leur charte, les lois du Nouveau-Brunswick et de la Saskatchewan sur le Vérificateur général ont été sanctionnées, respectivement, le 17 juillet 1981 et le 18 mai 1983. Le Québec a présenté un projet de loi semblable (n° 90), dont la 1^{re} lecture a eu lieu le 10 juin 1984.
52. Voir la *Loi sur les langues officielles* et aussi *L'Administration fédérale du Canada*, p. 49–51.
53. Voir Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1981*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 1.
54. Voir les procès-verbaux du Comité mixte permanent de la politique et des programmes des langues officielles, n° 1, 15 mai 1984, p. 21, chap. 1.
55. Procès-verbaux (langues officielles), n° 2, 10 octobre 1980, p. 7, chap. 2.
56. *Rapport annuel 1981*, p. 8.
57. Procès-verbaux du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, n° 1, 14 décembre 1983, p. 28, chap. 1.
58. Procès-verbaux (justice et questions juridiques), n° 4, 11 juillet 1979, p. 13, chap. 4.

CHAPITRE 2

1. J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867–1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 68.
2. Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, p. 189.
3. Comme nous l'avons dit plus tôt, le remplacement de l'expression « service civil fédéral » par les mots « fonction publique » a été faite à ce moment, apparemment parce que l'un des commissaires avait l'impression que le mot « civil » n'était pas suffisamment clair pour les Canadiens. Cependant, puisqu'il désigne toutes les divisions non militaires de l'administration de l'État, il véhicule plus de sens que le mot « public ».
4. *Loi sur l'administration financière*, 1970 S.R.C., par. 7 (1).
5. L'élaboration de modèles de la classification du personnel au Canada reflète une partie de l'hésitation des Canadiens entre l'exemple britannique et l'exemple américain. À ce sujet, voir Hodgetts, *Physiology*, p. 33 et 34.

6. Richard M. Bird (en collab. avec Meyer W. Bucovetsky et David K. Foot), *The Growth of Public Employment in Canada*, Toronto, Butterworth, 1979, p. 41.
7. Hodgetts, *Physiology*, p. 283.
8. *Ibid.*
9. *Loi sur l'administration financière*, art. 26.
10. Canada, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1983*, p. 14.
11. Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
12. On trouvera l'expression autoritaire de ces point de vue dans le rapport d'Avignon. Voir Canada, *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*, septembre 1979.
13. Rosemary Speirs, dans un long article intitulé « Tory Network Helps Ontario Fill 3,500 Posts », *The Globe and Mail*, Toronto, 10 janvier 1984, p. 1, obtient ce nombre en additionnant toutes les nominations par décret en Ontario, pour des postes rémunérés et non rémunérés, même s'il est difficile de considérer comme une sinécure un poste non rémunéré. Les amis politiques, dit-elle, dirigent 370 organismes différents dans la province, de l'ombudsman à 87 225 \$ et du président de l'Hydro-Ontario à 74 635 \$ aux postes non rémunérés mais prestigieux dans les conseils d'administration des galeries d'art, des universités et des hôpitaux. S'appuyant sur une étude du *Globe and Mail*, elle affirme qu'environ la moitié des personnes occupant ces postes peuvent être considérées comme des partisans du Parti conservateur. Dans un article publié par le même journal le 28 décembre 1983, à la p. 1, John Cruickshank estime à 600 le nombre d'organismes publics et parapublics. Selon lui, la législation-couperet de la province visant à liquider des organismes inutiles avait en fait augmenté, pendant ces cinq années, le nombre net d'organismes dirigés par des amis politiques.
14. En vertu de la Constitution, les nominations importantes faites par le président ont toujours exigé les conseils et le consentement du Sénat. En 1983, plus de 1 600 des nominations politiques à des postes à temps plein exigeaient la confirmation du Sénat. Il en allait de même pour une partie des 2 200 postes à temps partiel comblés par le président. Voir John Macey, Bruce Adams et J. Jackson Walter, *America's Unelected Government: Appointment of the President's Team*, Washington, National Academy of Public Administration, 1983. Les nominations à temps plein visent surtout le personnel des bureaux des ministres, les dirigeants des organismes indépendants, les membres de commissions de réglementation, les dirigeants de sociétés d'État, les ambassadeurs et les juges des cours fédérales. Au gouvernement fédéral, les nominations politiques ont un caractère similaire, même s'il est difficile de les comparer directement parce que les systèmes politiques sont tellement différents. Le secrétariat du personnel supérieur du Bureau du Conseil privé tient une liste des nominations par décret qui définit comme nomination à temps plein les postes des 111 sous-ministres et 359 autres postes (comme ceux qui font partie des conseils d'administration d'organismes divers, mais non les 104 sénateurs), pour un nombre total de 470. Le nombre des nominations à temps partiel s'élève à 1 750. Le journal *The Globe and Mail* ajoutait toutes les nominations par décret, à temps partiel et à temps plein, effectuées par Pierre Trudeau lors du dernier mois de son gouvernement; il s'agit en tout de 225 nominations. En Grande-Bretagne, selon le bureau du Cabinet, les nominations à temps plein dans des organismes publics sur lesquels les ministres peuvent avoir prise s'élèvent à 491. Il y a aussi presque 30 000 nominations à temps partiel pour lesquels il n'y a pas de rémunération ou de jetons de présence. La liste du bureau du Cabinet ne comprend pas les nominations aux tribunaux criminels et civils, dans les offices de commercialisation agricole et les collectivités et organismes locaux que ceux-ci contrôlent. Il est donc très difficile de comparer les trois systèmes entre eux. Cependant, il semble que le corps politique canadien distribue un grand nombre de postes à temps plein, compte tenu de la taille relativement faible de l'administration publique fédérale. Pour plus de renseignements, voir Great Britain, Cabinet Office, Management and Personnel Office, *Public Bodies 1983*, Londres, HMSO, avril 1983.
15. La Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur fait état d'une opinion répandue chez les fonctionnaires du service extérieur selon laquelle le fonctionnaire ordinaire se retrouve dans des postes du tiers monde alors que les

personnes qui ont des relations et du piston vont et viennent d'une grande capitale à l'autre. Les abus sont d'autant plus exaspérants que les promotions sont habituellement très difficiles à obtenir dans la carrière diplomatique. Voir Canada, Gouvernement du Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 247–252 et à d'autres endroits. C'est faire un affront très sérieux au prestige et au moral du ministère des Affaires extérieures que d'utiliser celui-ci comme un moyen de récompenser les serviteurs politiques loyaux.

16. Voir les prévisions budgétaires de 1983 de ce ministère. Pour une discussion sur le sujet, voir Sharon Sutherland, « The Justice Portfolio: Social Policy Through Regulation » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends Tax Dollars*, Toronto, Lorimer, p. 173–208. Le nouveau gouvernement conservateur aurait expédié 600 lettres à des avocats et des procureurs fédéraux nommés par les Libéraux avisant ces professionnels que leurs services faisaient l'objet d'une révision. Voir l'article de Jack Walker et John Kessel, « 600 Grit-hired Lawyers to Lose Government Jobs », *The Citizen*, Ottawa, 4 octobre 1984, p. 1. Par la suite, le gouvernement a donné à ses propres partisans une bonne partie de ces postes. Pour plus de détails, voir le décompte effectué par le *Kitchener-Waterloo Report*, tel que rapporté par *The Citizen*, le 21 mars 1985, p. A5.
17. Voir Peter H. Russell, « Constitutional Reform of the Judicial Branch: Symbolic vs. Operational Considerations », *Revue canadienne de science politique*, vol. 17, n° 2, 1984, p. 227–253. Le processus de nomination des juges devrait subir des réformes, ne serait-ce qu'à cause des nominations politiques de juin et de juillet, qui ont bafoué une tradition bien établie. La nomination de Pinard au Barreau était la première nomination de ce genre en dix ans à être effectuée sans l'approbation de l'Association du Barreau canadien. Trudeau, lorsqu'il était ministre de la Justice en 1967 et, plus tard, Turner, lorsqu'il a été titulaire de ce portefeuille, ont tous les deux accepté de soumettre à l'examen du Comité de la magistrature de l'Association les nominations des juges. La marche à suivre adoptée à ce jour est la suivante : le Cabinet soumet les noms de ses candidats au comité de l'Association qui renvoie une évaluation confidentielle comprenant quatre degrés. Depuis 1967, aucun candidat classé dans le dernier degré (non qualifié) par l'Association n'a été nommé, si l'on en croit celle-ci. Même si la consultation n'était pas exigée par une loi, il est clair que la violation de cette convention donnera presque certainement lieu à l'établissement d'un processus plus formel.
18. En avril 1984, 15 organisations de l'État fédéral possédaient le statut d'employeur distinct. Ces organisations comprenaient huit organismes oeuvrant dans le domaine de la consultation, la recherche, la distribution de subventions et la culture; quatre organismes réglementaires ou quasi réglementaires et deux autres organismes, un établissement sur la sécurité des communications et les gestionnaires de fonds privés de membres des forces armées canadiennes. Aucun de ces organismes, contrairement au Bureau du Vérificateur général, ne joue un rôle à l'échelle de l'ensemble de l'administration publique. Tous les organismes dont les fonctions ressemblent d'une certaine manière à celles du Bureau du Vérificateur général, soit la CFP, le Commissariat aux langues officielles, les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée, la Commission des droits de la personne et le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, ont le Conseil du Trésor comme employeur. Il n'existe non plus aucun autre précédent du statut spécial du Bureau du Vérificateur général. Même le personnel de la Cour suprême et de l'Agence d'examen de l'investissement étranger ont le Conseil du Trésor comme employeur. Voir le manuel de gestion du personnel du Conseil du Trésor de 1984, chap. 16.
19. Le 29 mars 1974, la GRC a effectué une descente à la résidence de Alexander Peter Treu. Elle a alors saisi d'importantes quantités de documents confidentiels et secrets et l'a accusé de possession de documents secrets sans la cote sécuritaire requise et de ne pas les avoir mis en sécurité. Il s'agit de la première accusation portée en vertu de la *Loi sur les secrets officiels* depuis plus d'une décennie. Le procès a eu lieu à huis clos et Treu a été jugé coupable et condamné à deux ans d'emprisonnement dans un pénitencier (la sentence maximale pour cette infraction est de 14 ans). La décision du tribunal de première instance a été cassée en février 1979 et la Couronne n'en a pas

- appelé. Treu a été accusé en vertu d'une disposition de l'art. 4 de la loi qui a trait aux fuites d'informations, catégorie beaucoup plus large que la communication de renseignements secrets. Elle impose des peines aux personnes qui, ayant obtenu des renseignements officiels, les conservent illégalement et n'accordent pas le soin voulu aux documents qu'ils détiennent. Treu croyait avoir obtenu une autorisation sécuritaire suffisante pour les dossiers qu'il possédait à titre de consultant. Pour une discussion intéressante sur cette affaire et celle qui a impliqué par la suite le *Sun* de Toronto, voir Stanley A. Cohen. « Freedom of Information and the Official Secrets Act », *McGill Law Journal*, vol. 25, n° 1, 1979, p. 99–110.
20. Directive n° 35 du Cabinet sur la sécurité dans la fonction publique du Canada, datée du 18 décembre 1963 et publiée en 1978. En 1979, il y a eu une commission royale d'enquête sur la sécurité.
 21. Edgar Gallant, Jennifer McQueen et Trefflé Lacombe. « Message des commissaires de la fonction publique du Canada aux fonctionnaires fédéraux », *Dialogue Express*, février 1984.
 22. Bert Hill. « NDP's Cassidy Urges Pullback of Guidelines on PS Political Action », *The Citizen*, Ottawa, 20 juillet 1984, p. 4. Voir aussi Michael Cassidy, *Brief on the Fundamental Rights of Federal Public Employees*, 19 juillet 1984, texte non publié que l'on peut se procurer au quartier-général du NPD.
 23. Communication présentée par la commissaire Jennifer R. McQueen aux étudiants en administration publique de l'Université Carleton, le 18 septembre 1984.
 24. J.L. Manion, lettre du 23 juillet 1984 à tous les sous-ministres. Voir aussi John Hay, « Federal Contract System Abused: Study », *The Citizen*, Ottawa, 19 janvier 1985.
 25. Voir, par exemple, Canada, Commission de la fonction publique du Canada, *Droits et devoirs du fonctionnaire*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
 26. Pour une revue des questions en jeu et de la documentation sur le sujet, voir V. Seymour Wilson. « Mandarins and Kibitzers: Men In and Around the Trenches of Political Power in Ottawa », *Administration publique du Canada*, vol. 3, n° 26, 1983, p. 447–461.
 27. Comme dans bien d'autres domaines de l'étude de la société canadienne, personne n'a encore réussi à égaler le texte suivant de John Porter : « Higher Public Servants and the Bureaucratic Elite in Canada », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 24, n° 4, 1958, p. 483–501. Une autre bonne étude est celle de Christopher Beattie, Jacques Déry et Stephen Longstaff, *Bureaucratic Careers: Anglophones and Franchophones in the Canadian Public Service*, étude n° 11 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Information Canada, 1972. Moins complet mais intéressant, le texte de P.J. Chartrand et K.L. Pond, *A Study of Executive Career Paths in the Public Service of Canada*, Chicago, 1970, photocopie. Dans son livre récent, *Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, Collin Campbell soutient que les fonctionnaires des organismes centraux de l'État canadien sont moins souvent mûs par l'idéal de servir le public que leursendants britanniques ou américains. Mais les « échantillons » de fonctionnaires sélectionnés par Campbell dans les trois pays ne sont pas comparables : il possède presque un recensement des gestionnaires des organismes centraux au Canada mais simplement des échantillons existants (par opposition à des échantillons représentatifs choisis scientifiquement) de hauts fonctionnaires des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Une bonne partie de ses conclusions sur cette question ne sont donc pas vraiment fondées par ses recherches empiriques.
 28. Une situation semblable s'est produite récemment lors d'une séance du comité permanent des prévisions budgétaires en général dont les membres ont demandé que la CFP dépose l'avis juridique du ministère de la Justice autorisant les commissaires à demander aux fonctionnaires d'éviter de faire campagne en faveur des candidats à l'élection fédérale. Le conseiller juridique de la CFP a refusé, pour le motif que l'opinion avait été fournie au gouvernement; cependant, les membres du comité ont déclaré que la CFP n'était pas le gouvernement mais un organisme relevant d'eux. Voir le procès-verbal du comité permanent des prévisions budgétaires en général, n° 6, 5 avril 1984, p. 6:32.

29. La CFP utilise l'expression « prince héritier » pour désigner les personnes nommées à la fonction publique par suite de faits accomplis. Une personne est nommée à un poste supérieur d'un échelon à celui qu'elle occupe, officiellement à des fins de « perfectionnement ». Après quelques mois, on demande à la CFP de titulariser l'employé au poste qu'il n'occupe qu'à titre intérimaire. Cette personne se trouve évidemment dans une position avantageuse pour obtenir l'emploi et peut souvent se classer première au concours au niveau du « mérite », car elle en connaît plus au sujet du poste.

CHAPITRE 3

1. D.A.L. Auld, *Fiscal Knowledge and Preferences in Ontario*, document n° 2, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1977, introduction et p. 59.
2. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Analyses de tendances des mémoires et interventions. Audiences publique de la Commission royale. Automne 1983, p. 122. Voici des extraits de commentaires représentatifs :

[Traduction]

Nous sommes très inquiets de la croissance de l'administration publique, non seulement ici mais dans tout le Canada. Celle-ci devient le principal employeur du pays. C'est en tout cas ce qui se produit au Yukon. Dans une situation comme celle-là, c'est le gouvernement qui donne le pas à l'ensemble de la société. Mais à notre avis, c'est le secteur privé qui devrait le faire. *Yukon Visitors' Association, Whitehorse*, jour 2, p. 1007.

[. . .] l'expansion de l'administration publique ne sera peut-être plus possible à l'avenir parce que, d'une part, le chômage résultera non seulement de la croissance de la population active mais aussi du déplacement de main-d'oeuvre attribuable à la technologie de l'information et ce, tant dans l'entreprise privée que dans l'administration publique; d'autre part, nous approchons peut-être des « limites politiques » de la croissance de l'administration publique : en effet, la population n'est peut-être pas prête à accepter une plus grande concentration du pouvoir économique. *Conseil canadien de développement social*, mémoire n° 109, p. 15.

Nous ne voulons pas d'une économie à la planification centrale mais d'une économie qui permette le fonctionnement plus efficace de l'entreprise privée dans un environnement sûr et stable. *Northern Development Council*, mémoire n° 148, p. 3.

Le secteur privé crée de la richesse, l'administration publique ne le fait pas. *Chambre de commerce de Calgary*, mémoire n° 558, p. 71.

[. . .] la concurrence directe de l'État avec le secteur privé nous irrite beaucoup, tout comme l'expansion inexorable du secteur public. *Prairie Implement Manufacturers' Association*, mémoire n° 808, p. 7.

3. L'étude comparative originale sur la croissance de l'économie publique est celle que D.R. Cameron a effectuée sur 18 pays capitalistes entre 1960 et 1975. Selon lui, même si l'orientation politique du gouvernement est une condition suffisante pour entraîner une croissance du secteur public, elle n'est pas une condition nécessaire. L'élément important, c'est de savoir jusqu'à quel point l'économie est ouverte. Voir D.R. Cameron, « The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 72, n° 4, 1978, p. 1243-1261. À ce sujet, voir l'extrait de l'article de Manfred Schmidt, « The Growth of the Tax State: The Industrial Democracies, 1950-1978 » dans C.L. Taylor, *Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size*, Beverly Hills, Sage, 1983, p. 265 :

[Traduction]

Une série de caractéristiques économiques, sociologiques et politiques découlant du caractère ouvert de l'économie, comme une grande concentration

industrielle, un taux de syndicalisation élevé, l'existence de confédérations syndicales fortes et les besoins locaux nés d'une forte intégration du marché mondial donnent lieu à une grande augmentation des dépenses et à une expansion du secteur public. Ce n'est donc pas le contrôle partisan de l'appareil d'État qui joue un rôle décisif.

Voir aussi F. Gould, « The Growth of Public Expenditures: Theory and Evidence from Six Advanced Democracies » dans Taylor, *Why Governments Grow*, p. 217–239 et la série d'articles publiés dans F.G. Castles (édit.), *The Impact of Political Parties*, Londres, Sage, 1982.

Pour d'autres données comparatives sur le secteur public dans divers pays : Charles T. Goodsall, *The Case for Bureaucracy*, Chatham (N.J.), Chatham House Publications, 1984; James B. Kau et Paul H. Rubin, « The Size of Government », *Public Choice*, vol. 37, n° 2, 1981, p. 261–274; Patrick D. Larkey, Chandler Stolp et Mark Winer, « Theorizing about the Growth of Government: A Research Assessment », *Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 2, 1981, p. 157–220; John P. Martin, « Public Sector Employment Trends in Western Industrialized Economies » dans Robert H. Haveman (édit.) *Public Finance and Public Employment*, Détroit, Wayne State University Press, 1982; Richard A. Musgrave, « Why Public Employment » dans Haveman (édit.), *Public Finance and Public Employment*, p. 9–19; Richard Parry, « Territory and Public Employment: A General Model and British Evidence », *Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 2, 1981, p. 221–250; Richard Parry, *United Kingdom Public Employment: Patterns of Change 1951–1976*, 1980; B. Guy Peters, *Public Employment in the United States: Growth and Change*, étude n° 62 pour le Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow G1 1XQ, 1980; Richard Rose, « What if Anything is Wrong with Big Government? », *Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 1, 1981, p. 5–36. (étude n° 63 pour le Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow G1 1XQ); et Bjorn Wittrock, « Governance in Crisis and Withering of the Welfare State: the Legacy of the Policy Sciences », *Policy Sciences*, vol. 15, n° 3, 1983, p. 195–203.

4. Il est impossible de bâtir ces tableaux de façon à concilier de manière satisfaisante les écarts au niveau des recettes fiscales canadiennes en 1975 et en 1978. Le seul motif apparent serait que le tableau de Schmidt comprend les recettes des cotisations pour la sécurité sociale alors que le tableau 3–2 ne semble pas les inclure.

Selon une étude récente de l'OCDE, l'emploi dans le secteur public canadien, par habitant, est le sixième moins important des 21 pays développés membres de l'Organisation. Il est intéressant de noter que, selon une autre étude, l'emploi dans l'administration fédérale serait le troisième moins important et l'emploi dans les administrations provinciales et locales serait, de son côté, le treizième moins important. (P.S. Heller et A.A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*, document n° 24, Washington, Fonds monétaire international, octobre 1983, tableau 21, p. 41.)

5. Selon David Stager, *Economic Analysis and Canadian Policy*, Toronto, Butterworth, 1976, le PNB comprend les revenus des citoyens canadiens travaillant au Canada comme à l'étranger. Le PIB ne comprend que les facteurs de production situés au Canada. Le PIB équivaut au PNB, moins les impôts indirects, moins les subventions, moins les recettes provenant des non-résidents, plus les revenus versés aux non-résidents, p. 79.
6. Walter Eltis, « The Growth and Influence of Expenditure: The United Kingdom, 1961–1979 » dans Taylor, *Why Governments Grow*, p. 73–96.
7. Karl W. Deutsch, « The Public Sector: Some Concepts and Indicators » dans Taylor, *Why Governments Grow*, p. 25–32.
8. Voir *ibid.*, p. 30. Si on ajoutait au secteur public américain le complexe militaro-industriel, les États-Unis ne pourraient probablement plus prétendre être un bastion de la libre entreprise au même titre que le Japon ou la Suisse.
9. Richard Rose, « Disaggregating the Concept of Government » dans Taylor, *Why Governments Grow*, p. 161.
10. Canada, Statistique Canada, *L'emploi dans les administrations provinciales*, catalogues trimestriels 72–007, janvier-mars 1983, p. 6 et 7.

11. Sid Tafler, « B.C. Job Cuts Partly Fake, Workers Say », *The Globe and Mail*, Toronto, 19 mars 1984, p. 1.
12. Voir particulièrement Richard M. Bird (en collab. avec M. Bucovetsky et David K. Foot). *The Growth of Public Employment in Canada*, vol. 3 de la série de l'Institut de recherches politiques sur l'emploi dans le secteur public canadien, Toronto, Butterworth, 1979.
13. Les statistiques sur la population de la figure 1 ne correspondent pas exactement au tableau 3-3 à cause de l'exclusion du personnel militaire et des surnuméraires des Postes.
14. Selon une étude terminée à la fin de mai 1984 par le secrétariat du Conseil du Trésor, à ce jour, 4 400 postes à temps plein et 5 500 postes à temps partiel avaient été décentralisés. Le projet, entrepris dans les années 1970, devait entraîner la relocalisation de 2 700 autres postes à temps plein et à temps partiel dans un proche avenir.
15. Canada, Statistique Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale*, catalogues trimestriels 72-004, janvier-mars 1983, p. 55-63.
16. Pour une discussion utile, voir Frederick Mosher. Il définit une profession comme un domaine de travail bien délimité exigeant une éducation supérieure, au moins jusqu'au niveau du baccalauréat, et qui offre une carrière à vie à ses membres. Il divise en deux groupes les professionnels de l'administration publique : ceux dont l'État est le seul employeur et ceux que l'État doit disputer au secteur privé. Les professionnels dont les services sont monopolisés par l'État comprennent les militaires, qui travaillent tous pour le gouvernement central, et les enseignants, qui travaillent pour plusieurs niveaux de l'administration publique. Les professionnels dont les services sont requis à la fois dans l'administration publique et dans le secteur public comprennent les avocats, les médecins, les ingénieurs et les architectes. Voici, selon Mosher, les traits communs des professionnels : 1) le désir d'améliorer le statut de la profession; 2) la concentration des activités sur la substance du domaine, par opposition aux tâches administratives générales; 3) le goût de l'autonomie et une sorte d'antipathie à l'égard de l'État. En effet, bien des professions ont l'habitude de traiter avec l'État en tant que force extérieure ou adversaire; même lorsqu'ils sont à l'emploi de l'administration publique, les professionnels s'organisent souvent pour s'opposer aux politiques du gouvernement. Voir Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, p. 106-130.
17. Canada, Statistique Canada, *Emploi dans les administrations locales*, catalogues trimestriels 72-009, janvier-mars 1983, p. 5-7.
18. Le total le plus souvent cité pour l'emploi dans l'administration publique est peut-être le chiffre de 24 % de la population active. C'est le résultat auquel arrive l'étude de l'Institut de recherches politiques pour 1975, par Bird (en collab. avec Bucovetsky et Foot), *Public Employment*, Toronto, Butterworth, 1979. Les chiffres de Bird se concilient facilement avec les nôtres. L'écart dans le pourcentage final provient de deux sources. D'abord, pour obtenir l'emploi dans l'ensemble de l'administration publique, nous excluons les forces armées canadiennes, les surnuméraires des Postes pour la période des Fêtes et les travailleurs à temps partiel de l'Éducation et de la Santé (parce qu'il est impossible de déterminer combien de travailleurs à temps partiel peuvent représenter un employé à temps plein). Ensuite, le total auquel aboutit Bird (plus élevé que le nôtre) n'est pas normalisé en fonction de la population active totale mais de la population active au travail, dont le nombre varie en fonction du chômage. Si nous incluons les forces armées et les employés à temps partiel et que nous normalisons notre total en fonction de la population active au travail en 1975, nos chiffres pour cette année-là sont très près de ceux de Bird. Ce résultat est réconfortant pour nous tous, particulièrement parce que, dans la présente étude, nous avons été en mesure de calculer des sous-totaux pour les divers niveaux d'emploi dans les entreprises publiques et dans d'autres catégories pour lesquels les données n'existaient pas au moment de la recherche de l'Institut de recherches politiques. Nous avons choisi d'évaluer l'emploi dans l'administration publique en fonction de la population active, plutôt que par rapport à la population active actuellement au travail, d'abord parce que l'emploi après 1975 est devenu très instable et que nous avons besoin d'une donnée de référence stable; ensuite, cette approche semble « juste » tant pour l'administration publique que pour les gens qui, sans être au travail, désirent encore trouver un emploi.

Le travailleur en chômage exige beaucoup plus de l'Etat que les citoyens qui n'estiment pas faire partie de la population active : centres de main-d'oeuvre et de recyclage, assurance-chômage, programmes de création d'emploi, programmes d'incitation pour les employeurs potentiels, etc. De plus, il est dans l'intérêt des travailleurs que les gouvernements se « souviennent » qu'il faut créer plus d'emplois et qu'ils ne se contentent pas de modeler l'administration publique en fonction du nombre et peut-être même des besoins de ceux qui ont des emplois réguliers.

CHAPITRE 4

1. Voir Canada, Gouvernement du Canada, *L'éthique dans le secteur public : rapport du groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, n° CP32-44-1984E au catalogue, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984. Cette publication contient des propositions actuelles pour le niveau fédéral. Voir aussi K. Kernaghan, *Ethical Conduct: Guidelines for Government Employees*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1975.
2. Voir Gérard Hébert, « Public Sector Bargaining in Quebec » dans M. Thompson et G. Swimmer (édit.), *Conflict or Compromise: Future of Public Sector Industrial Relations*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984, chap. 7.
3. Voir Thompson et Swimmer, *Conflict or Compromise*, chap. 1, et J. Finkelman et S.B. Goldenberg, *Collective Bargaining in the Public Service: The Federal Experience*, vol. 1 et 2, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983.
4. Voir V.S. Wilson, « Language Policy » dans G. Bruce Doern et V.S. Wilson (édit.), *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan, 1974, chap. 10. Voir aussi les rapports annuels du Commissaire aux langues officielles. Sur la situation québécoise dans le domaine, voir William D. Coleman, « A Comparative Study of Language Policy in Quebec » dans M. Atkinson et Marsha A. Chandler, *The Politics of Canadian Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, chap. 2.
5. « Agreement Pleases McKenzie: Rights Body to Hear Language Discrimination Complaint », *Winnipeg Free Press*, 26 octobre 1984, p. 5. En 1982, la Commission des droits de la personne avait d'abord rejeté la plainte de McKenzie, en soutenant que le fait d'accorder la préférence aux francophones ne constituait pas une discrimination fondée sur l'origine ethnique.
6. Voir W. Mullins et V.S. Wilson, « Representative Bureaucracy », et K. Kernaghan, « Representative Bureaucracy: The Canadian Perspective », *Administration publique du Canada*, hiver 1978.
7. Voir Canada, Chambre des communes, *L'égalité, ça presse. Rapport du comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne*, Ottawa, Imprimeur de la Reine (Canada), 1984. Le rapport est intéressant à titre de résultat d'enquêtes spéciales menées par des comités de la Chambre; il montre de façon très nette que les députés se créent tout naturellement une clientèle dans leur circonscription et que, de cette façon, ils augmentent les demandes et les attentes du public.
8. Voir aussi Conrad Winn, « Affirmative Action and Visible Minorities: 11 Assumptions in Quest of Evidence », *Administration publique du Canada*, à paraître, et *Affirmative Action for Women: More than A Case of Simple Justice*, Université Carleton, polycopié.
9. Peter H. Russell, « The Effect of a Charter of Rights on the Policy Making Role of Canadian Courts », *Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 1, 1982, p. 1-33. Sur l'évolution de la société canadienne dans le sens de la protection des droits, voir C. Williams, *Rights and the Entitlement Society*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1984, polycopié.
10. En réalité, ces deux rôles sont toujours conflictuels. Voir Richard W. Phidd et G. Bruce Doern, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978, chap. 1.
11. Voir A. Maslove et Gene Swimmer, *Wage Controls in Canada 1975-1978*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980, et D.A. Wilton, « An Evaluation of Wage and Price Controls in Canada », *Analyse de politiques*, vol. 10, n° 2, 1984, p. 167-176.

12. Voir G. Swimmer, « Six and Five » dans Allan Maslove (édit.), *How Ottawa Spends 1984*, Toronto, Methuen, 1984, p. 240–281.
13. Voir M. Gunderson, « The Public-Private Sector Compensation Controversy » dans Thompson et Swimmer, *Conflict or Compromise*.
14. Swimmer, « Six and Five ».
15. Au cours des années 1970, le Secrétariat du Conseil du Trésor a adopté comme stratégie la multiplication des postes désignés comme essentiels. Les syndicats pouvaient contester la classification du Conseil du Trésor mais la tenue d'une audience devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique pour résoudre un différend pouvait retarder le processus dans son entier, reportant parfois la tenue d'une grève légale pendant des périodes pouvant atteindre deux mois. Plus récemment, en 1981, le Secrétariat du Conseil du Trésor a désigné presque tous les postes de contrôleurs aériens comme des postes essentiels à la sécurité du public. En 1982, la Cour suprême a établi que l'employeur a le droit de déterminer le niveau des services; sans cette contrainte, la commission fixe maintenant le nombre d'employés désignés jugés nécessaires pour maintenir ce niveau de service. Voir A.V. Subbarao, *Settlement of Interest Disputes in Essential Services: Public Policy Before and After the Supreme Court Decision*, document de travail, Ottawa, Université d'Ottawa, p. 83–86.
16. Voir Leo Panitch et Donald Swartz, « From Free Collective Bargaining to Permanent Exceptionalism » dans Thompson et Swimmer, *Conflict or Compromise*, chap. 12.
17. Voir A. Maslove, M. Prince et B. Doern, *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, chap. 9.
18. Voir Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1984*. En 1977, les nominations temporaires représentaient 31 % de toutes les nominations. En 1983, la proportion passait à 55 %. En nombre absolu, cependant, ces nominations sont restées presque constantes depuis 1977.
19. Voir Allan Tupper et B. Bruce Doern (édit.), *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981, chap. 1; R. Prichard (édit.), *Crown Corporations in Canada*, Toronto, Butterworth, 1983. Voir aussi John Langford, « The Question of Quangos: Quasi-Public Service Agencies in British Columbia », *Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 4, 1983, p. 563–576.
20. Voir Conseil économique du Canada, *Rationalisation de la réglementation publique*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979; W.T. Stanbury et F. Thompson, *Regulatory Reform in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982.
21. Voir G. Bruce Doern et Glen Toner, *The NEP and the Politics of Energy*, Toronto, Methuen, 1984, chap. 2.
22. Voir *Financial Times*, 3 octobre 1983, p. 26 et 27.
23. Pour des commentaires sur la croissance des organismes centraux, voir Colin Campbell, *Governments Under Stress*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, chap. 4, 11 et 12; V.S. Wilson, *Canadian Public Policy and Administration*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, p. 274–287; G. Bruce Doern et W.R. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983, chap. 7, 8, 9 et 19.
24. Voir C. Campbell et G. Szablowski, *The Superbureaucrats*, Toronto, Macmillan, 1979.
25. Pour une description de la situation dans les provinces relativement à l'obligation de rendre compte en matière budgétaire, voir Maslove, Prince et Doern, *La budgétisation au fédéral et au provincial*, chap. 6 et 8.
26. Voir Sharon Sutherland, « On the Audit Trail of the Auditor General: Parliament's Servant 1973–1980 », *Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, 1980.
27. Voir Doern et Phidd, *Public Policy*, chap. 13 et 18.
28. Cette composante est très difficile à mesurer. Au moment où le gouvernement Mulroney a pris le pouvoir, on a dit que 600 avocats « libéraux » perdraient leurs contrats et seraient probablement remplacés par des Conservateurs. Voir *Ottawa Citizen*, 4 octobre 1984, p. 1. Selon les analyses, les dépenses de publicité ont augmenté

énormément au cours de la dernière décennie. Voir W. Stanbury, G. Gorn et C. Weinberg, « Federal Advertising Expenditures » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends 1983*, Toronto, Lorimer, 1983, p. 133–172. Une autre mesure partielle consisterait à évaluer les services professionnels spéciaux. Dans les comptes publics, ils représentent au total 443 millions de dollars pour 1970–1971 et, pour 1982–1983, 2,289 milliards. En termes réels, les chiffres pour 1982–1983 tombent à environ 760 millions. L'augmentation globale est donc de 60 % ou, en gros, de 5 % par année. C'est peut-être que l'on paie plus pour obtenir moins de services car il est probable que le coût de ces services a augmenté plus rapidement que celui des biens et des services de l'État.

29. Voir Dale M. Andreas, « The Provincial Ombudsmen: Supervisors of Bureaucracies » dans Donald Rowat (édit.) *Provincial Government and Politics*, Ottawa, département de sciences politiques, Université Carleton, 1973 p. 251–276; V.S. Wilson, *Policy and Administration*, p. 248–255.
30. Le processus législatif a été très long. Sanctionnée au printemps 1983, la loi est entrée en vigueur en juillet 1983. Deux commissaires étaient nommés, un commissaire à la protection de la vie privée et un commissaire à l'information. Voir aussi John D. McCamus (édit.), *Freedom of Information: Canadian Perspectives*, Toronto, Butterworth, 1981.
31. Voir Peter Aucoin et H. Bakvis, « L'organisation gouvernementale et la réceptivité aux besoins des régions : le dossier de la politique de développement économique régional » dans *L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions*, vol. 37 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
32. Sur les répercussions simultanées de plusieurs des réformes traitées ici, voir H.L. Laframboise, « The Future of Public Administration in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 4, 1982, p. 507–519, et « Conscience and Conformity: The Uncomfortable Bedfellows of Accountability », *Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 3, 1983, p. 325–343.

CHAPITRE 5

1. Voir J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: The Physiology of Government 1967–1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.
2. S.M. Lipset, *Agrarian Socialism*, édition mise à jour, New York, Doubleday, 1968, chap. 12. Pour une analyse comparative de ces préoccupations dans les débuts, voir Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs (Ohio), Antioch Press, 1944.
3. Voir R. Whittaker, *The Government Party*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.
4. Voir J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins 1935–1957*, Toronto, Oxford University Press, 1983, et V.S. Wilson, « Mandarins and Kibitzers: Men in and Around the Trenches of Political Power in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 3, 1983, p. 446–461.
5. Alors que des liens entre les partis et l'administration publique sont essentiels, les analyses fondamentales publiées sur les partis politiques canadiens mentionnent rarement ces liens. Ces ouvrages de référence fondamentaux comprennent Hugh G. Thornburn (édit.), *Party Politics in Canada*, 44^e éd., Toronto, Prentice-Hall, 1980; J. Brodie et J. Jenson, *Crisis Challenge and Change: Party and Class in Canada*, Toronto, Methuen, 1980; W. Christian et C. Campbell, *Political Parties and Ideologies in Canada*, 2^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1983; C. Winn et J. McMenemy, *Political Parties in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976. Jusqu'à tout récemment, on peut dire la même chose de la plus grande partie des publications sur l'administration publique et l'intérêt public citées dans les chapitres précédents.
6. Voir Harold D. Clarke, Jane Jenson, L. LeDuc et J. Pammatt, *Absent Mandate*, Toronto, Gage, 1984.

7. Pour le phénomène de la régionalisation, voir les sources citées à la n. 5 ci-dessus.
8. Cette approche, qui avait un caractère général, s'appliquait aussi à des politiques en particulier, comme la politique de l'énergie. Voir Jeffrey Simpson, *The Discipline of Power*, Toronto, Personal Library, 1981, et G. Bruce Doern et Glen Toner, *The Politics of Energy*, Toronto, Methuen, 1984.
9. Il convenait peut-être aux autres partis d'accuser les Libéraux de politiser de façon excessive l'administration publique. Cette perception était possiblement créée par les réactions négatives de certains groupes d'électeurs à un nombre de nominations relativement modeste. De toute façon, c'est toujours la même poignée de noms qui revient dans les discussions sur la politisation excessive de l'administration publique, même s'il faut reconnaître que très peu de ces nominations ont été faites dans le cadre de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (voir le chap. 2). Par exemple, la nomination de Michael Pitfield comme greffier du Conseil privé a souvent été critiquée comme un cas de patronage alors qu'il s'agit simplement d'une nomination par décret. À l'arrivée au pouvoir des Conservateurs, Ed Clark a été le seul haut fonctionnaire nommé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* à être mis en disponibilité par le nouveau gouvernement. M. Clark a joué un rôle important à l'intérieur du Programme énergétique national, ce qui a attiré l'attention sur son travail, mais non dans le sens qu'il y jouait un rôle partisan. Voir G. Bruce Doern et R. W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983, p. 220–224.
10. Voir Marsha A. Chandler et W.M. Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979, chap. 3.
11. Sur le rôle général du caucus des députés (même s'il n'y est pas question comme tel du contrôle de l'administration publique) voir Paul G. Thomas, « Le rôle des caucus des partis nationaux » dans *Les institutions de représentation*, vol. 36 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
12. Voir G. Perlin, *The Tory Syndrome*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1980.
13. Voir William A. Niskanen Jr, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971. Pour un exposé et une critique à caractère général des idées fondamentales sous-tendant l'approche axée sur les choix publics, voir Doern et Phidd, *Public Policy*, chap. 6, et M. Sproule-Jones, « Institutions, Constitutions, and Public Policies: A Public-Choice Overview » dans M. Atkinson et M. Chandler (édit.), *The Politics of Canadian Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 127–150.
14. Voir S. Dupré, D. Cameron *et al.*, *Federalism and Policy Development*, Toronto, University of Toronto Press, 1973; Keith Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1982; Malcolm Taylor, *Health Insurance and Canadian Public Policy*, Montréal, McGill Queen's University Press, 1978; et R. Simeon, *Federal Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
15. Voir Simpson, *Power*, chap. 5.
16. Communication présentée par Brian Mulroney devant le Fonds PC du Canada, au Centre des congrès d'Ottawa le 11 avril 1984.
17. Rapport du groupe de travail des Progressistes-conservateurs sur Revenu Canada, datant d'avril 1984. On peut se le procurer au secrétariat du parti.
18. Voir Donald G. MacDonald (édit.), *Government and Politics of Ontario*, Toronto, Macmillan, 1975, chap. 1 et 9.
19. Voir C. Hindle, *Practical Problems in the Evaluation of Crown Corporation Performance*, communication présentée au symposium de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada sur les sociétés de la Couronne organisé le 1^{er} juin 1984.
20. Voir A. Maslove, M. Prince et B. Doern, *La budgétisation au fédéral et au provincial*, chap. 9.

21. Les responsables de la campagne conservatrice ont emprunté les techniques de sondage et les méthodes d'analyse élaborées par les Républicains aux États-Unis. Pour un aperçu de ces stratégies, voir Richard B. Winthlin, « The Republicans Take To DP (Data Processing) in the Campaign Battle », *The Economist*, 16 août 1984, p. 14 et 15.

Notes de l'annexe C

1. J.E. Hodgetts, « Special Problems in the Administration of the Merit System », p. 461–497, dans l'ouvrage de J.E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitaker et V. Seymour Wilson, *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada 1908–1967*, Montréal et London, McGill-Queen's University Press et l'IRP, 1972. La *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* donne à la Commission de la fonction publique la responsabilité d'interpréter le principe du mérite de manière à ce que celui-ci puisse être appliqué. À l'heure actuelle, la Commission doit rechercher un équilibre entre les besoins des organisations et l'intérêt public d'une part et, d'autre part, les concepts plus classiques d'égalité d'accès et de traitement équitable du candidat. Voir le rapport annuel de la CFP pour 1982, p. 10–13.
2. En 1971, par suite d'une recommandation de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, l'Office de la promotion de la femme (OPF) a été créé à l'intérieur de la Commission de la fonction publique. Son mandat consistait à promouvoir l'égalité de la femme dans l'embauche à l'intérieur de l'administration fédérale. L'Office a été démantelé en mai 1984 et ses principales activités relèvent maintenant du Bureau de référence et conseil pour la femme, Direction des programmes de dotation. Selon la commissaire Jennifer McQueen, ce changement devrait permettre d'exercer une plus grande influence sur des processus opérationnels comme le recrutement, les services de référence et de counselling de même que la formation. Ces modifications ont été annoncées dans les communiqués de presse du 26 mars et du 1^{er} mai 1984 par la Direction des affaires publiques de la CFP. Une des initiatives les plus utiles de l'Office a été la publication de statistiques sur le nombre de femmes qualifiées sur le marché du travail et à l'intérieur des rangs de la fonction publique. Cet outil de référence facilite grandement la définition d'objectifs raisonnables de promotion au niveau des ministères. Il ne faut pas confondre l'OPF avec le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme ou avec le Bureau de la coordonnatrice de Condition féminine Canada. Ce dernier organisme est le centre nerveux des contacts entre les instances de l'administration fédérale intéressées à la situation de la femme. Il surveille l'application des politiques dans les ministères et coordonne toutes les politiques qui ont trait à la femme, constituant presque à ce titre un organisme central. Il relève d'un ministre et le Conseil du Trésor est l'employeur désigné du personnel peu nombreux à son service. D'autre part, le Conseil consultatif est plus un organisme de recherche qui contribue à la formulation de politiques. Il est géré par un conseil d'administration nommé par décret et jouit du statut d'employeur distinct.
3. Pour une explication des univers qui permettent l'évaluation du nombre d'employés dans l'administration publique, voir le chapitre 3.
4. Conseil du Trésor. *Action positive dans la fonction publique fédérale*, 27 juin 1983, communiqué de presse de la Division des communications. Il faut aussi noter que la Commission de la fonction publique, en général, préfère administrer le principe du mérite de façon plus classique et qu'elle n'a jamais participé avec enthousiasme à l'interventionnisme énergique qui complique l'application de ce système.
5. Gouvernement du Canada, *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*. Ottawa, septembre 1979, p. 7.
6. Conseil du Trésor du Canada, *Établissement d'objectifs numériques concernant les femmes de la catégorie de la gestion*, 13 octobre 1984, communiqué de presse de la Division des communications.
7. Ce document, *Women Executives in the Public Service of Canada*, daté de février 1983, a été rédigé par Planification et analyse des ressources humaines, Direction des

- programmes de la catégorie de la gestion, Commission de la fonction publique. Il a été remis à la Commission royale par le secrétariat de la Commission. Un autre document important sur le progrès des femmes c'est *Présence des femmes dans la fonction publique du Canada 1980*, de la Division de la planification des ressources humaines.
8. Entrevue téléphonique, Statistique Canada, Division de l'enquête sur la population active. Les données citées n'ont pas été publiées. Voir aussi Karen Benzing, « Male Bosses Look Out! Women Execs are Gaining Turf », *The Citizen*, Ottawa, 24 juillet 1984, p. 45 et 52. Benzing a aussi emprunté ses statistiques à la Division de l'enquête sur la population active de Statistique Canada (données non publiées). La définition que Statistique Canada donne du travail de gestion comprendrait des emplois bien au-dessous du niveau de la gestion supérieur au gouvernement fédéral. Pour une revue intéressante des programmes d'action positive, voir aussi Frank Musten, « Affirmative Action: A Token of the Times » et L.D. Cross, « Women in the Public Service: Nowhere to Go », *Ottawa Business Life*, septembre-octobre 1984, p. 8-31.
 9. « Women Executives », p. 8.
 10. *Ibid.* En septembre 1984, nous ne disposions pas de chiffres plus récents.
 11. Christopher Beattie, Jacques Déry et Stephen Longstaff, *Bureaucratic Careers: Anglophones and Francophones in the Canadian Public Service*, étude n° 11 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Information Canada, 1972.
 12. John Porter, « Higher Public Servants and the Bureaucratic Elite in Canada », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 24, n° 4, novembre 1958, p. 483-501.
 13. Statistique Canada, recensement de 1981.
 14. En utilisant une définition préliminaire du gestionnaire supérieur qui se distingue légèrement de celle qui est en usage depuis l'établissement du niveau des gestionnaires supérieurs, la Commission de la fonction publique a relevé de façon détaillée la concentration des francophones dans certains groupes pour la période de 1975 à 1979. Pour l'essentiel, les francophones se retrouvaient dans l'administration des programmes, les services administratifs et l'administration du personnel. Plus de la moitié des employés francophones se trouvait dans ces trois groupes. Il n'existe aucune analyse récente du cheminement de carrière idéal pour le personnel de direction supérieure, mais les études de Porter, Beattie et autres et de Pond et Chartrand citées précédemment donnent toutes à penser que le réservoir de personnel de l'échelon supérieur se recrute assez peu dans ces groupes. Même s'ils peuvent être attirants au moment de l'entrée dans l'administration publique, parce que les salaires sont élevés et les conditions de travail attrayantes, les emplois qui se définissent en fonction de la compétence linguistique ne mènent pas loin, ne serait-ce que parce qu'ils ne permettent pas le développement de beaucoup d'autres capacités.
 15. Commission de la Fonction publique, rapports annuels.
 16. Voir les rapports annuels pertinents de la CFP. Il faut se rappeler que, depuis 1981, environ 60 000 employés des Postes ne font plus partie de l'univers de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. À cause de ce changement, une partie du volume des promotions et des mutations a été retirée de cet univers; toute comparaison dans le temps devrait donc tenir compte de ce facteur. C'est ce que nous faisons dans nos estimations basées sur des taux plutôt que des nombres absolus. Voir aussi Nicole Morgan et Charles Moubarek, *Nowhere to Go?*, Montréal, IRP, 1981.
 17. Voir Musten, « Affirmative Action ».
 18. L'étude de Beattie et d'autres citée précédemment s'est penchée sur les régions d'origine des fonctionnaires fédéraux. Selon les auteurs, les fonctionnaires francophones de niveau moyen se recrutent au Québec dans une proportion de 50 % et, en Ontario, dans une proportion de 40 %. Compte tenu du fait que moins de 10 % de la population francophone totale vit en Ontario, on peut dire que, dans la perspective d'une administration publique représentative, nous sommes en présence d'une représentation excessive d'un groupe régional. Cependant, dans l'optique des exigences de la *Loi sur les langues officielles*, le facteur de la région n'est pas pertinent. Dans notre conclusion, nous estimons qu'il s'agit là d'une question qui devrait être soumise à un comité parlementaire sur la fonction publique.



Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada,
*F. Vaillancourt (R)**

La structure industrielle (vol. 2–8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge (R)*
Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge (R)*
Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge (R)*
Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles,
D.G. McFetridge (R)
Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et
les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki (M)*
Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux,
F. Mathewson et R. Winter (M)
Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock (M)*

Le commerce international (vol. 9–14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale,
J. Whalley (M)
Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley (R)*
Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley (R)*
Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international,
J. Whalley (R)
Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale,
R.G. Harris (M)
Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada,
J. Whalley (R)

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15–18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell (R)*
Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell (R)*
Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*
Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada,
C. Riddell (R)

La macro-économie (vol. 19–25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent (M)*
Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent (R)*
Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent (R)*
Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives,
J. Sargent (R)

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)
Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)
Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)
Vol. 42 La réglementation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)
Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)
Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

LE DROIT ET LA CONSTITUTION

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique,
I. Bernier et A. Lajoie (R)
- Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier
et A. Lajoie* (R)
- Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir
des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn*, *coordonnateur de la
recherche*

- Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
- Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce
international, *M.M. Hart* (M)
- Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
- Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et
A. Wayne MacKay*

- Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et
A.W. MacKay* (R)
- Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et
Richard Simeon*, *coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et
M. Krasnick* (M)
- Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
- Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
- Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
- Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique
canadienne, *N. Roy* (M)
- Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
- Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
- Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le
système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
- Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
- Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et
I. Robinson* (M)

LE NORD

- Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington*, *coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert

Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

*Directeur de
l'élaboration des
politiques*
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

*Directrice des services
administratifs*
Sheila-Marie Cook

*Conseillers
principaux*
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

*Directeur des
publications*
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

*Attachée de direction
et directrice adjointe
(Services de recherche)*
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

*Attaché de direction
et administrateur du
Programme de recherche*
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

*Adjoint à la recherche
et à l'administration*
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT
Les dimensions politiques de la politique économique

La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme

SHARON L. SUTHERLAND et G. BRUCE DOERN

Voici le dernier volume d'une série de quatre portant sur **Les dimensions politiques de la politique économique** (voir la liste à la fin du volume), et faisant partie des études préparées dans le cadre de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

À l'aide du cadre d'analyse dont ils se sont servis pour examiner le fonctionnement de l'administration publique, les auteurs de cet ouvrage en arrivent à définir les principales composantes de cette institution : les ministères classiques qui assument les fonctions de base du gouvernement; un ensemble d'organismes quasi indépendants, y compris les organes de réglementation, les sociétés de la Couronne et les administrations reliées aux domaines de la santé et de l'éducation; et une série d'organismes chargés du contrôle du secteur public.

Les auteurs passent également en revue les concepts constitutionnels sur lesquels repose cette institution tout en traçant leur origine, soit américaine ou britannique. Ils se penchent ensuite sur son évolution en tenant compte à la fois de la croissance de la main-d'oeuvre et des données comparables dans ce domaine pour d'autres pays.

L'une des questions qui a principalement retenu leur attention est celle de l'administration publique comme objet et comme laboratoire des politiques; l'État s'est en effet servi de ce secteur pour faire valoir ses idéaux politiques.

Ils cherchent enfin à savoir comment les partis politiques pourraient tirer davantage profit des élections, des conventions et des caucus, et ce, afin de mieux établir les lignes de conduite touchant l'administration publique. Dans leur conclusion, ils formulent des propositions en vue de permettre aux hommes politiques d'exercer un meilleur contrôle sur la bureaucratie.

SHARON L. SUTHERLAND est professeur agrégé à l'École d'administration publique de l'Université Carleton à Ottawa.

G. BRUCE DOERN est coordonnateur des travaux menés dans le cadre du module de recherche sur **Les dimensions politiques de la politique économique**; il est également professeur à l'École d'administration publique de l'Université Carleton à Ottawa.



**Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada**

ISBN 0-660-91536-7