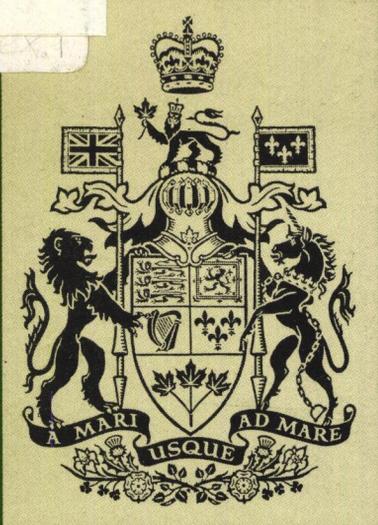


AISCFSI
111
1964



P. G. BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITE DE SHERBROOKE

L'analyse de l'organisation dans la fonction publique fédérale au Canada

Commission du service civil du Canada

BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITE DE SHERBROOKE

UNIVERSITE DE SHERBROOKE



3 1156 00766 352 2

CAISEFSI

11

1964



L'analyse de l'organisation dans la fonction publique fédérale au Canada

P. G. BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Manuel établi par
la Division de l'organisation
Commission du service civil du Canada
Avril 1964

© Droits de la Couronne réservés

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

OTTAWA

Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

Édifice Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL

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

ou chez votre libraire.

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

Prix: \$1.50 N° de catalogue SC51-1164F

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

1964

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
PRÉFACE	5
<i>Chapitre</i>	
1 PRINCIPES D'ORGANISATION:	
Introduction	7
Principes d'ordre structural	7
Principes de relations humaines	10
2 LA RÉPARTITION DES FONCTIONS ENTRE MINISTÈRES ET ORGANISMES:	
Facteurs constitutionnels et politiques	13
Statuts et fonctions administratives	14
Répartition des fonctions entre ministères et organismes	16
Genres de fonctions statutaires	19
Modification des fonctions statutaires	23
3 DIVISION DE L'AUTORITÉ À L'INTÉRIEUR DES MINISTÈRES:	
Généralités	25
Rôle du sous-ministre	26
Le sous-ministre, conseiller au plus haut niveau ..	26
Le sous-ministre, interprète de la loi	27
Le sous-ministre, directeur d'une organisation ...	28
Le sous-ministre, autorité chargée de commander l'utilisation des ressources	29
Récapitulation	30
Fonctions statutaires	30
Fonctions spécialisées	31
Fonctions de soutien	33
4 COMMENT ORGANISER LA RECHERCHE:	
Division du travail	35
Autorité et responsabilité	37
Planification	38
Organisation	39
Direction	40
Contrôle	41
Récapitulation	43
5 L'ORGANISATION EXTÉRIEURE ET SA PLACE DANS LA STRUCTURE	45

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
6 ORGANISATION DES SERVICES DE SOUTIEN:	
Généralités	50
Service du personnel et contrôle des effectifs	52
Inspections	57
Contrôle des achats, des adjudications et du matériel	59
7 COMITÉS ET RÉUNIONS	62
8 CONCLUSIONS	65
 APPENDICES	
A Étude et analyse de l'organisation—Exposé des services assurés par la Division de l'organisation de la Commission du service civil du Canada	67
B Bibliographie: quelques ouvrages sur l'organisations ..	71
C Organigrammes	77
D Fonctions des services spécialisés et de soutien	82

PRÉFACE

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1918 sur le service civil, l'organisation des ministères et organismes entre dans les attributions de la Commission du service civil. La nouvelle loi, proclamée en avril 1962, confirme cette responsabilité directe de la Commission, mais substitue au contrôle presque absolu qu'elle exerçait le rôle d'initiateur et de conseiller.

A la fin de 1960, en prévision de ce changement, la Commission avait établi, au sein de sa Direction des services consultatifs, une Division de l'organisation dont le rôle consistait à effectuer, à la demande des sous-ministres ou du gouverneur en conseil, des études de l'organisation et des rouages de la fonction publique dans les ministères et organismes. Vers la fin de 1961, une brochure d'information intitulée *Étude et analyse de l'organisation* a été établie et distribuée aux fonctionnaires supérieurs des ministères et organismes. Elle est reproduite à l'Appendice A ci-dessous.

Les études de l'organisation comprennent une analyse systématique de la structure d'un ministère ou d'un organisme, du point de vue de la répartition et du groupement des fonctions, de l'attribution et de l'exercice de l'autorité, des relations internes et externes, de la planification, de la surveillance et de la coordination. Aux fins des analyses entreprises par la Division, l'organisation se définit comme étant la conjugaison harmonieuse des fonctions et du personnel en vue de la pleine réalisation d'objectifs nettement établis.

Les responsabilités connexes de la Division s'étendent aux travaux de recherche sur des problèmes communs d'organisation et à la participation à des programmes de formation et de perfectionnement du personnel dans toute la fonction publique. Dans l'exécution de ces tâches, il est devenu nécessaire à la Division d'établir un manuel pour l'information et la gouverne des hauts fonctionnaires des ministères et organismes les plus directement intéressés aux principaux problèmes d'organisation, et peut-être aussi à l'intention d'un plus vaste public que la structure de l'appareil gouvernemental intéresse.

Le présent manuel a donc été rédigé pour répondre à ce besoin. On se propose d'y définir et de faire mieux comprendre certains des problèmes d'organisation qui sont propres à la fonction publique. Dans certaines parties du manuel (notamment aux chapitres 2 et 3), il est question des rapports qui

existent, sur le plan de l'organisation, entre le pouvoir exécutif et l'administration; on a voulu, par ces commentaires, appeler l'attention sur les problèmes particuliers d'organisation qui sont inséparables du régime de fonctionnement auquel le service public doit nécessairement s'adapter. On y expose les faits de manière à stimuler la recherche de solutions aux problèmes afférents à l'attribution des fonctions aux ministères, par le recours à des méthodes d'organisation qui ont fait leurs preuves.

En rédigeant le manuel, on a recherché systématiquement la concision tout en s'efforçant de présenter un texte complet et clair. La combinaison de ces trois qualités essentielles, cependant, n'est pas facile à réaliser; nous engageons donc ceux qui auraient des propositions à faire en vue des revisions futures du manuel à s'adresser au chef de la Division de l'organisation, Commission du service civil.

Chapitre 1^{er}

PRINCIPES D'ORGANISATION

Introduction

1. La théorie de l'organisation met en présence trois thèses principales; bien qu'on parle souvent d'écoles pour les distinguer, les trois thèses ne s'excluent pas mutuellement: elles ne font qu'indiquer sur quel aspect de la doctrine certains théoriciens mettent surtout l'accent. *L'école traditionaliste* juge l'organisation d'après certains principes bien définis: unité de commandement, portée de l'autorité, exécutants et auxiliaires, etc. Elle tend à envisager l'organisation comme un problème technique qui doit être réglé sur une base rationnelle. *L'école du comportement* (behaviorisme) insiste davantage sur les aspects émotifs du comportement au sein d'un organisme: son point de départ est l'HOMME et elle tente de faire d'un organisme une unité sociale, en tenant dûment compte des sentiments, des perceptions, des mobiles de chacun et du groupe et des pressions et des influences qu'ils subissent et exercent. *L'école pragmatique* (decisional school) cherche à recueillir le plus de renseignements possible et favorise des décisions judicieuses, prises dans un climat de concurrence. Ses défenseurs sont des adeptes de la «calculatrice»; ils attachent beaucoup d'importance à des éléments comme les renseignements, les objectifs, la stratégie, les probabilités et les conséquences, l'autorité, etc. Nous n'avons pas tenté d'exposer séparément la doctrine sur laquelle repose chacune de ces thèses ni de discuter longuement de ces écoles. Ces théories sont facilement accessibles dans des textes publiés; nous avons inclus, pour fins de référence, à l'Appendice B, une bibliographie annotée.

Principes d'ordre structural

2. Tout organisme de l'État s'appuie sur une structure hiérarchique qui groupe un certain nombre de postes formant des unités et reliés les uns aux autres d'une façon plus ou moins rationnelle. Habituellement, la structure est représentée par un organigramme où les postes ou unités sont indiqués par des carrés reliés par des lignes qui expriment les rapports hiérarchiques. La publication annuelle «L'Administration fédérale au Canada» de l'Imprimeur de la Reine renferme l'organigramme de tous les ministères et organismes fédéraux et définit les

fonctions de chacun. La Division de l'organisation de la Commission du service civil conserve aussi des organigrammes et descriptions du même genre, mais plus détaillés, pour les ministères et organismes relevant de la Loi sur le service public.

3. Il existe certains principes fondamentaux qui sont censés régir les structures hiérarchiques. Il s'agit des « principes » ou « règles » de la théorie de l'organisation et il serait bon d'y jeter un coup d'œil même s'ils sont souvent tenus pour acquis. On peut dire :

- a) que chaque employé doit répondre à quelqu'un de la qualité de son travail (principe de la hiérarchie);
- b) qu'un employé ne doit être responsable qu'envers une seule personne (unité de commandement);
- c) que le travail doit être rationnellement réparti entre les employés afin qu'ils puissent se spécialiser pour pouvoir exécuter avec compétence des tâches particulières (division du travail);
- d) que le pouvoir d'agir doit être délégué afin que les employés puissent accomplir leur travail sans avoir à obtenir une approbation expresse pour chacun de leurs actes (délégation d'autorité et responsabilité correspondante);
- e) qu'il existe une limite, qui varie suivant les circonstances, quant au nombre d'employés qui peuvent relever d'un même supérieur (portée de l'autorité);
- f) que, pour assurer une communication verticale efficace, le nombre des échelons hiérarchiques doit être réduit au minimum (limite des niveaux d'autorité).

4. La présence ou l'absence de ces éléments de base dans un organigramme ne donne qu'une idée superficielle de l'organisation et de ses problèmes. Quand on dit de l'homme que c'est un être qui a deux bras, deux jambes et une tête, on a sans doute raison, mais cela n'aide guère l'agent de police à identifier un suspect ni le médecin à diagnostiquer une maladie.

5. L'application concrète et souple de ces principes aux rapports quotidiens qui lient les employés ainsi hiérarchisés a plus d'importance que leur consécration par un organigramme.

6. Le principe hiérarchique reconnaît que là où existe une gradation (ou chaîne de commandement) il faut un supérieur et un subordonné et que, dans toute structure hiérarchique, un échelonnement ininterrompu de degrés relie le sommet à chaque poste. Ce qu'il importe de savoir, c'est le mode de surveillance exercé à chaque degré de l'échelle. Est-ce une surveillance étroite comportant des directives et des consultations fréquentes? Ou est-ce une surveillance théorique seulement, le subor-

donné ne voyant son supérieur hiérarchique ou ne communiquant avec lui que rarement? Pour déterminer si elle convient à une situation particulière, il faut savoir dans quelle mesure cette surveillance s'exerce.

7. Le principe de l'unité de commandement est logique, mais son application doit être adaptée aux circonstances. Le praticien d'un important bureau extérieur peut relever directement de l'administrateur régional, mais les programmes qu'il administre et les méthodes qu'il emploie peuvent lui être prescrits par le praticien en chef du bureau central. Ainsi, la liberté d'un administrateur régional vis-à-vis de ses subordonnés sera souvent singulièrement restreinte dans les domaines où des spécialistes du bureau central ont établis des méthodes et des programmes détaillés. L'unité de commandement se trouve modifiée par l'existence d'une autorité dite fonctionnelle, c'est-à-dire celle des spécialistes du bureau central; il n'est donc ni rare ni irrégulier que des fonctionnaires de l'extérieur soient assujétis dans une certaine mesure à une double autorité. La mesure dans laquelle l'unité de commandement a été modifiée et la portée de cette modification sur le plan de l'efficacité générale sont des sujets importants qu'il y a lieu d'examiner.

8. Afin qu'on puisse profiter des avantages de la spécialisation, le travail doit être réparti rationnellement: c'est le principe de la division du travail. Mais la simple reconnaissance de ce principe ne nous dit pas quelle serait la répartition la plus judicieuse. Son application donne lieu à de nombreuses considérations théoriques; ce qu'il faut rechercher, c'est la combinaison la mieux adaptée aux circonstances. Pour une équipe de travailleurs, on a recours à la simple division numérique («Dix d'entre vous creuseront ce fossé-ci et les dix autres celui-là»): on a affaire en somme à des unités interchangeables. La division d'après la fonction est une méthode acceptée un peu partout; c'est peut-être la plus répandue de toutes: les employés sont répartis entre divers services d'après la fonction exercée; par exemple, au ministère des Travaux publics, on trouve la Direction de la construction des édifices, la Direction du génie (ports et rivières) et la Direction de la gestion des immeubles. La répartition du travail se fait souvent par secteur, l'activité étant groupée par régions, zones ou districts. Ces groupements doivent être identifiés et les raisons de leur existence sous cette forme particulière doivent être déterminées. Il peut y avoir répartition suivant la clientèle: les services assurés aux Indiens, par exemple, sont tout à fait distincts de ceux qu'on offre aux immigrants. Connaissant le principe qui a présidé à la division du travail au sein d'un organisme particulier, il devient possible de déterminer si elle est adaptée aux besoins de cet organisme.

9. Pour qu'un organisme fonctionne bien, il faut qu'il y ait délégation d'autorité; il saute aux yeux que la même personne ne peut pas prendre toutes les décisions. Pour être complète, la délégation doit s'étendre à l'attribution des tâches, au transfert de l'autorité nécessaire à leur exécution et à l'acceptation des responsabilités correspondantes. Ces trois éléments ne peuvent pas être dissociés. Il est important de s'assurer que les fonctions assignées aux employés soient clairement définies, que le pouvoir de les exécuter leur soit délégué et qu'ils aient à répondre des conséquences de leurs actes. Un employé ne peut pas être tenu responsable d'actions qui échappent à son autorité, mais il doit répondre de celles qui relèvent de lui.

10. Le principe de la portée limitée de l'autorité peut se traduire, dans la pratique, par une multiplication des échelons d'autorité dans la structure hiérarchique. La multiplicité des échelons peut donner lieu à des problèmes tout aussi graves qu'un champ d'autorité trop étendu. Évidemment, il faut tendre vers un juste équilibre entre la portée et les échelons d'autorité. Il est important de se rappeler que, si un personnel trop nombreux reçoit des ordres d'un même supérieur, les directives données pourront se révéler insuffisantes. Si, cependant, pour résoudre ce problème, on a recours à des niveaux intermédiaires qui allongent démesurément la ligne de communication entre le sommet et le pied de l'échelle, il faudra peut-être trop de temps pour obtenir une intervention du sommet à l'égard des problèmes qui lui sont déferés. La situation réelle doit donc être examinée en fonction des problèmes que soulève une application inappropriée des principes de limitation du champ d'autorité.

11. Les principes traditionnels de la structure hiérarchique peuvent faciliter la planification et l'évaluation des rapports entre employés au travail, mais les règles qui s'en dégagent ne sont pas immuables. Les principes doivent être appliqués avec bon sens et adaptés aux circonstances.

12. De brefs commentaires ainsi que des exemples sur les méthodes d'établissement d'organigrammes figurent à l'appendice C du présent manuel où des questions comme la valeur, les limites et la gamme variée des organigrammes sont également traitées.

Principes de relations humaines

13. L'activité de tout organisme doit se manifester dans les cadres d'une structure fondée sur des rapports personnels et hiérarchiques; il faut des supérieurs et des subordonnés, une délégation d'autorité, une division du travail, et ainsi de suite.

Ces dernières années, de nombreuses recherches, suivies de discussions animées, ont porté sur la *nature* des relations humaines qui peuvent le plus vraisemblablement aboutir à un travail bien exécuté. On s'en est pris de tous côtés au caractère traditionnellement autoritaire des rapports entre supérieurs et subalternes, en particulier dans les cas où toutes les décisions et tous les ordres émanent d'une seule et même autorité.

14. A mesure que les résultats des recherches sont accumulés et analysés, il devient de plus en plus évident que la main-d'œuvre ne peut pas être traitée comme une ressource économique ordinaire ou comme une matière qu'on peut façonner et manipuler de la même façon que l'argent, les machines, l'équipement et les méthodes. On insiste de plus en plus sur le fait que chaque travailleur a son identité propre, qu'il est mû par le jeu complexe d'espairs et de craintes, et que toute entreprise qui n'assure pas une certaine liberté de comportement qui entretient ces espairs et atténue ces craintes subit une perte appréciable d'efficacité générale.

15. La recherche de meilleures solutions ne signifie pas qu'il faille renoncer à toute autorité ni supprimer toute décision unilatérale; sur le plan de l'organisation, cela aboutirait à l'anarchie. Ce qu'il faut, cependant, c'est un moyen d'encourager la loyauté, l'initiative et l'enthousiasme chez les employés d'après le principe qui veut qu'un bon état d'esprit peut être, pris isolément, le plus important facteur d'une amélioration du rendement.

16. Les recherches indiquent que «la participation» est l'agglutinant qui assure la cohésion de toute organisation humaine. C'est pourquoi on nous parle de «participative decision-making», de «participative leadership», et ainsi de suite. Il s'agit de décisions et de direction concertées. Les divergences de vues se limitent au mélange d'autorité absolue et de participation qui peut le mieux satisfaire les besoins tant de l'entreprise que de l'employé.

17. L'attitude à éviter est celle du «simulacre de participation», c'est-à-dire la méthode qui consiste à recourir à la fois à toutes les formes de participation (réunions, comités, primes à l'initiative), mais dont le but est de guider l'employé vers un mode de pensée et vers des décisions prédéterminées. Habituellement, dit-on, cette manœuvre indispose encore plus les employés que la méthode autoritaire. On ajoute que beaucoup d'administrateurs, qui ont acquis des connaissances rudimentaires sur les relations humaines, ont accepté les formules de participation tout en oubliant leur raison d'être et les fins auxquelles elles devraient servir.

18. Les principes de l'organisation humaine que les spécialistes du comportement ont dégagés de leurs recherches et qu'un administrateur doit, soutient-on, accepter et sur lesquels il doit régler sa conduite, sont:

- a) que chaque employé a son individualité propre;
- b) qu'un employé doit se sentir raisonnablement en sécurité vis-à-vis de ses supérieurs; il ne saurait donner un bon rendement dans un climat de menace;
- c) qu'il faut fournir à l'employé des occasions de participer à la solution de problèmes et à la discussion d'actes qui le concernent;
- d) qu'il faut donner à l'employé l'occasion d'assumer des responsabilités à mesure qu'il en devient capable;
- e) qu'un employé doit avoir le droit d'en appeler à un échelon plus élevé que celui de son supérieur immédiat.

19. Ces simples préceptes ou conditions représentent un minimum; c'est sur eux que repose dans une certaine mesure le succès ou l'échec des relations entre supérieurs et subordonnés à tous les niveaux hiérarchiques.

20. Les postulats d'action collective¹ qu'énonce Rensis Likert fournissent une formule complète qui répond à la nécessité d'une participation positive et directe de la part de tous les échelons et secteurs de la hiérarchie. En substance, aux termes de ce plan, tout surveillant ou administrateur, dans les cadres d'une structure hiérarchique, doit être considéré, et doit se considérer lui-même, comme faisant partie de deux groupes. A titre de supérieur, il fait partie d'un groupe composé de ses subordonnés immédiats; à titre de subalterne, il appartient au groupe qui comprend ses égaux et son supérieur immédiat. Chacun de ces groupes n'est pas uniquement un moyen théorique de représenter les rapports hiérarchiques; c'est aussi un agencement réel et concret qui facilite les décisions et les communications. On estime que ce régime peut rétrécir l'écart qui existe entre les principes d'organisation envisagés sous leur forme abstraite et structurale et ces mêmes principes transportés sur le plan humain.

¹ Rensis Likert, *New Patterns of Management*, McGraw-Hill 1961.

Chapitre 2

LA RÉPARTITION DES FONCTIONS ENTRE MINISTÈRES ET ORGANISMES

Facteurs constitutionnels et politiques

21. En définitive, c'est du peuple canadien qu'émane le pouvoir politique, mais l'Acte de l'Amérique du Nord britannique répartit entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux la compétence en matière d'activité gouvernementale. Au palier fédéral, le pouvoir politique du peuple est délégué à ses représentants élus à la Chambre des communes et à ses représentants désignés au Sénat. En pratique, le pouvoir législatif réel est habituellement aux mains du parti qui détient le plus grand nombre de sièges à la Chambre; ce parti, à son tour, délègue le pouvoir exécutif à un groupe de ses membres que dirige le premier ministre et qui constitue le cabinet.

22. Le cabinet comprend plusieurs comités permanents dont un, le Conseil du Trésor, représente un autre niveau d'autorité nettement défini. Enfin, l'autorité exécutive exercée sur les ministères et organismes pris isolément est répartie entre les ministres qui composent le cabinet. La délégation et la fragmentation de l'autorité existent donc à divers échelons constitutionnels et politiques avant qu'on atteigne le niveau du haut fonctionnaire désigné.

23. Le ministre est le trait d'union entre les pouvoirs législatif et exécutif, d'une part, et l'autorité administrative, d'autre part. Aucun changement majeur ne peut être apporté à la structure d'un organisme sans son assentiment; habituellement, il est nécessaire qu'il les approuve sans réserve. Pour que cet appui soit assuré, il importe d'accorder le poids voulu au rôle du ministre, sur les plans constitutionnel et politique, dans tout remaniement de la structure hiérarchique. Celle-ci, dans sa conception, doit être adaptée aux exigences que ce rôle comporte.

24. Plus précisément, un plan d'organisation doit, au besoin:

- a) reconnaître que les pouvoirs sont répartis entre les gouvernements fédéral et provinciaux; dans les domaines où la question de la compétence peut donner lieu à des difficultés, même un semblant d'empiétement de l'autorité fédérale sur la compétence des provinces doit être évité à moins que la politique du gouvernement sur le sujet soit clairement définie;
- b) reconnaître que la raison d'être du gouvernement est de servir le peuple; les recommandations, judicieuses sur le plan administratif, doivent en même temps être acceptables au secteur de la population que l'organisme a pour objet de servir. Au sein des organismes extérieurs en particulier, il est parfois nécessaire de modifier les principes d'organisation pour les adapter aux circonstances et pour satisfaire aux besoins locaux;
- c) reconnaître que le ministre concerné est membre du cabinet et que les fonctions de l'organisme, y compris les fonds nécessaires à leur exécution, dépendent souvent de forces qui se font équilibre au sein du cabinet et qui sont mues par des considérations dépassant le niveau purement administratif. Ainsi, les recommandations qui comportent l'extension des fonctions d'un organisme à des domaines déjà occupés par d'autres ne devraient être formulées qu'après l'examen le plus approfondi des attributions de ces autres organismes.

Statuts et fonctions administratives

25. Si la situation ne devait jamais changer et si le Parlement pouvait, dans ses lois, prévoir toutes les éventualités, on n'aurait qu'à consulter les statuts pour savoir quelles sont au juste les attributions d'un administrateur public. Cependant, parce que les lois manquent de précision et que les conditions sociales, politiques et matérielles évoluent, il se présente constamment des cas où il faut interpréter plus largement ou plus strictement les intentions du Parlement; l'interprétation doit être adaptée au milieu modifié. C'est à la magistrature qu'il incombe de s'assurer que les interprétations sont conformes aux vœux du législateur et c'est au Parlement qu'il appartient de reviser les statuts pour les adapter aux circonstances changeantes.

26. Tant qu'une loi reste en vigueur, et sous réserve des effets de précédents juridiques clairs, l'administrateur doit adapter et orienter l'organisme et les ressources qu'il administre vers la réalisation d'objectifs déterminés, tout en se pliant

aux contrôles financiers et autres et en se guidant sur la ligne de conduite énoncée par le gouvernement, telle qu'elle est exprimée par le ministre qui, de son côté, doit assumer une responsabilité générale vis-à-vis du Parlement.

27. La recherche d'objectifs déterminés doit se refléter dans les fonctions de tout organisme, tant à l'égard de son activité globale qu'à l'égard de l'activité de chacun de ses secteurs ou sous-secteurs jusqu'au dernier des employés.

28. Que les objectifs soient définis dans leurs grandes lignes ou avec la plus grande précision dans les lois et règlements, ils doivent quand même être énoncés; il faut qu'ils soient clairs et qu'il soit possible d'en retrouver la source dans les statuts.

Pour les motifs suivants, il est d'importance capitale que les plans d'organisation établissent un lien entre les objectifs et les fonctions.

- a) Pour déterminer le caractère permanent et (ou) la nature changeante d'une fonction... Par exemple, le paiement d'une prestation statutaire, comme les allocations familiales, a un caractère plus permanent que le paiement d'une subvention consécutive à une calamité; de même, le paiement des allocations familiales varie moins que la perception de l'impôt sur le revenu puisque cet impôt est modifié ou remanié à peu près tous les ans. Les différences de permanence et de stabilité doivent se refléter dans l'organisation.
- b) Pour identifier et classer les principales fonctions et sous-fonctions et les distinguer des fonctions de soutien ou auxiliaires, et pour mesurer la valeur relative des fonctions de soutien ou auxiliaires dans des contextes différents. Les achats en fournissent un bon exemple: ils sont la *fonction principale et statutaire*, du ministère de la Production de défense, une *fonction de soutien importante* du ministère des Travaux publics et une *fonction secondaire de soutien* de la Commission du service civil.
- c) Pour déterminer les rapports entre les fonctions. Par exemple, la nécessité de grouper ou de coordonner certaines fonctions peut découler directement de la loi, si une fonction est solidaire d'une autre ou est subordonnée à son existence.
- d) Pour évaluer la nécessité et le rôle de fonctions qui se rattachent avant tout à l'élaboration d'une ligne de conduite plutôt qu'à l'administration.

30. La participation des hauts fonctionnaires à l'élaboration d'une ligne de conduite et à la préparation des lois est un fait accepté au sein des administrations gouvernementales modernes. Dans ce rôle, l'administrateur ne peut apporter un concours vraiment utile que s'il est pleinement et constamment au courant des rapports entre les tâches dévolues à son organisme et leur fondement juridique et s'il s'efforce sans relâche de définir plus clairement dans la loi les fonctions auxquelles ces tâches sont associées.

Répartition des fonctions entre ministères et organismes

31. Il s'agit ici de la répartition des fonctions entre les organismes de l'État plutôt qu'au sein de ces organismes. En Angleterre, on parle de «machinery of government». Le but recherché consiste à répartir les fonctions le plus judicieusement possible entre organismes et de mettre au point les rouages appropriés pour assurer la coordination de fonctions communes à deux organismes ou plus.

32. C'est le cabinet qui décide comment les fonctions sont réparties. Pour leur groupement ou leur fractionnement, on tient compte des principes structuraux de base (c'est-à-dire le groupement d'après la communauté de but, d'activité, de lieu ou de clientèle). Même si elle se faisait uniquement d'après ces principes, la répartition des fonctions entre les organismes ne serait pas facile; il faudrait par exemple se demander:

- a) Est-ce la Direction des affaires indiennes qui doit assurer les soins médicaux aux Indiens (groupement des fonctions d'après la clientèle) ou les Services de santé des Indiens doivent-ils être rattachés au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (qui représente, avant tout, un groupement d'après l'activité principale)?
- b) Si, comme c'est le cas, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social peut et doit diriger les Services de santé des Indiens, pourquoi les Services de traitements pour anciens combattants ont-ils été attribués au ministère des Affaires des anciens combattants?

33. Les exemples de ces applications apparemment contradictoires d'un même principe sont chose courante dans la fonction publique; ils donnent une idée des complications inhérentes à la répartition des fonctions entre organismes.

34. En plus d'avoir à mesurer les effets de principes opposés, le cabinet peut avoir à considérer quelques-uns des points suivants, sinon tous:

- a) la nécessité de répartir équitablement le fardeau des responsabilités que doivent assumer les ministres et les hauts fonctionnaires;
- b) le désir de faire ressortir un certain aspect de la politique nationale en désignant pour son exécution un organisme distinct;
- c) l'influence et le jeu des personnalités, notamment la force d'attraction qu'exerce, à l'égard des fonctions, un «homme fort» du cabinet;
- d) le désir de modifier la force numérique du cabinet soit par le groupement d'organismes et par la réduction du nombre des ministres, soit par le fractionnement des organismes et la création de nouveaux portefeuilles;
- e) les rapports des commissions royales qui recommandent parfois des changements dans l'agencement des fonctions sur lesquelles on leur a demandé de faire enquête;
- f) les observations des citoyens et des groupements que le mode d'attribution d'une fonction particulière intéresse.

35. Dans l'étude des objectifs et de la structure d'un organisme pris isolément, il est souvent utile, pour envisager la question dans sa juste perspective, d'examiner ses rapports avec d'autres organismes exerçant une activité connexe. Ce coup d'œil au-delà des horizons d'un organisme particulier permet parfois d'apercevoir des problèmes que la direction est incapable de résoudre et peut révéler la nécessité d'une étude sur les méthodes de coordination ou sur le chevauchement des objectifs.

36. Si les deux organismes ou plus, chez qui des problèmes de coordination et de chevauchement sont pressentis ou constatés, relèvent d'un même ministre, une solution possible serait que le directeur du service en cause demande au ministre d'étendre l'enquête sur l'organisation à l'autre ou aux autres organismes. Ainsi, les cadres d'une enquête sur le ministère des Affaires des anciens combattants peuvent facilement être étendus à la Commission canadienne des pensions; de même, une étude sur le ministère des Transports pourrait porter en même temps sur des organismes connexes comme la Commission des transports aériens.

37. D'autres études peuvent porter sur la division et la coordination d'une activité dont la responsabilité est partagée entre plusieurs organismes exécutants et un service central

ou des organismes de régie. Par exemple, l'administration du personnel relève aussi de la Commission du service civil et de la Direction du Conseil du Trésor; l'administration financière, du Contrôleur du Trésor et de la Direction du Conseil du Trésor; la construction et l'entretien, du ministère des Travaux publics; les impressions et la photocopie, du département des Impressions et de la Papeterie publiques; le traitement des statistiques, du Bureau fédéral de la statistique; et ainsi de suite. La répartition des tâches qui découlent de ces attributions et les moyens de coordination dans les cas de partage des fonctions devraient être analysés en vue de supprimer le chevauchement et d'assurer un juste équilibre entre le service et le contrôle.

38. Un autre problème se pose lorsque des principes opposés sont applicables à une même fonction. Dans l'exemple déjà donné relatif aux Services de santé des Indiens et aux Services de traitements pour anciens combattants, on a signalé que la règle du groupement d'après l'activité principale a été appliquée dans l'attribution des Services de santé des Indiens au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mais que c'est le principe du groupement d'après la clientèle qui a prévalu dans l'attribution des Services de traitements pour anciens combattants au ministère des Affaires des anciens combattants. Cependant, cet illogisme apparent est explicable. Dans le premier cas, on a conclu que les Services de santé des Indiens, d'envergure assez limitée, seraient plus efficaces s'ils pouvaient compter sur les médecins spécialistes attachés au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. D'autre part, les Services de traitements pour anciens combattants ont une telle ampleur que le ministère des Affaires des anciens combattants peut avoir raison de recruter ses propres spécialistes. Aussi a-t-on voulu intégrer cette unité aux autres services pour anciens combattants; donc, les Services de traitements pouvaient raisonnablement être groupés avec d'autres organismes servant la même clientèle.

39. Certaines fonctions, en quelque sorte complètes en elles-mêmes et à caractère exclusif, ont une portée trop limitée pour motiver l'établissement d'organismes distincts et autonomes; c'est cette considération qui a amené la création d'organismes polyvalents. Ces fonctions sont habituellement réparties entre plusieurs organismes de façon à réaliser un juste équilibre dans le partage des responsabilités entre les ministres et les chefs de service. Pour ces fonctions à caractère exclusif, le problème consiste à déterminer le moment où elles ont assez d'ampleur pour motiver l'établissement d'un organisme distinct. En 1961, on a établi un nouveau ministère des Forêts parce qu'on a jugé que l'activité fédérale dans ce

domaine avait atteint le point où il devenait nécessaire de grouper toutes les fonctions connexes au sein d'un nouveau ministère intégré. Il n'est pas impossible que l'activité culturelle du gouvernement prenne un jour assez d'expansion pour motiver la fusion de la Galerie nationale, du Musée national et de la Bibliothèque nationale au sein d'un même organisme culturel national.

40. Il peut arriver qu'une activité gouvernementale particulière, bien que de grande envergure, présente tellement de côtés différents que les secteurs qui la composent doivent relever d'organismes divers. L'océanographie, par exemple, est d'importance capitale ou majeure pour l'Office de recherches sur les pêcheries, pour la Direction des sciences marines du ministère des Mines et des Relevés techniques, pour le Conseil de recherches pour la défense, pour la Marine royale canadienne, pour le Conseil national de recherches et pour le ministère des Transports. La coordination de cette activité est assurée par la Commission canadienne de l'océanographie au sein de laquelle les organismes et universités intéressés sont représentés.

41. Les mérites relatifs des ministères traditionnels et des sociétés de la Couronne, en tant qu'instruments d'application pratique de la politique nationale dans le cadre d'une démocratie parlementaire, posent une autre question qui peut être rattachée à ce problème de répartition. Pour se prononcer sur la valeur d'études entreprises sur ce point, il faut une bonne connaissance de la théorie politique, en particulier en ce qui concerne la responsabilité envers le Parlement.

Genres de fonctions statutaires

42. Les fonctions statutaires d'un organisme constituent les buts principaux pour lesquels il a été établi. Elles sont expliquées en détail au sujet de chaque organisme dans la publication «L'Administration fédérale du Canada» publiée chaque année par l'Imprimeur de la Reine.

43. Par définition, le fondement d'une fonction statutaire repose sur des lois, y compris les lois annuelles des subsides; habituellement, les dispositions sont exposées avec plus de détails dans les règlements connexes. Puisqu'il est impossible de porter un jugement sur la structure d'un organisme sans en connaître les objectifs fondamentaux, il est indispensable de commencer par se renseigner sur la teneur, le sens et le but des dispositions législatives y afférentes.

44. Par des recherches et des entrevues, il est possible de déterminer la portée de chaque fonction. On peut, par exemple, faire le relevé des dépenses prévues dans le budget et du nombre d'employés et consulter les rapports annuels et la statistique. Il faut aussi tenir compte de l'étendue de l'activité actuelle par rapport à l'activité passée ou future afin de pouvoir déterminer si, pour autant qu'on en puisse juger, cette activité se ralentit, reste stationnaire ou augmente. Dans le cas d'un ralentissement ou d'une augmentation de l'activité, il faudrait en découvrir les causes: l'importance d'une fonction peut être liée au déclin de la clientèle (Affaires des anciens combattants), à l'accroissement démographique général (Postes) ou à un élargissement des responsabilités gouvernementales (Santé et Bien-être). Puisque la structure d'une organisation doit être conçue en fonctions des besoins futurs aussi bien que présents, il importe de déterminer dans quel sens s'opéreront les changements futurs quant à l'ampleur de la tâche ou au but recherché.

45. A l'encontre des fonctions de soutien ou des services internes, qui ne varient guère d'un organisme à un autre et qui peuvent, par conséquent, être organisés d'après des principes communs, toute fonction statutaire tend à l'exclusivité, bien qu'il soit exagéré de dire qu'elles sont toutes exclusives. On a plus de chances d'assurer à une fonction statutaire l'organisation qui lui convient le mieux en se renseignant sur les objectifs qui lui sont particuliers qu'en étudiant et en imitant la structure d'autres organismes.

46. Les fonctions statutaires sont les fonctions d'État; on peut les ranger dans l'une ou l'autre, ou dans plusieurs à la fois, des quatre catégories suivantes:

- a) services directs destinés au public ou à des groupes particuliers de citoyens;
- b) services indirects destinés au public;
- c) réglementation de l'activité des citoyens;
- d) services destinés à d'autres organismes du gouvernement.

47. Les organismes qui assurent des services directs au public ont dans une large mesure les mêmes besoins, sur le plan de l'organisation, que les organismes de réglementation. Ainsi, un organisme qui dessert directement le public doit être facilement accessible et un organisme de réglementation doit faire en sorte que ses agents puissent retrouver les «clients». Dans les deux cas, le contact doit être établi, ce qui exige

l'établissement de bureaux régionaux. Dans les deux cas également, l'autorité doit être décentralisée pour que les décisions soient prises sans retard.

48. Les services indirects comprennent les fonctions qui ne s'adressent pas directement au public et qui ne lui imposent pas non plus de restrictions directes. Ces dernières années, le gouvernement fédéral, dans l'intérêt public, a élargi les cadres de ses responsabilités et a, par le fait même pénétré dans des domaines qui, bien qu'importants, ne concernent pas habituellement les citoyens pris individuellement. Il y a eu, par exemple, intensification notable des travaux de recherche. Le Conseil de recherches sur les pêcheries, la Direction des recherches du ministère de l'Agriculture, le ministère des Mines et des Relevés techniques, le Conseil national de recherches, les Directions des recherches forestières, des recherches en produits forestiers et de l'entomologie et de la pathologie forestière, du ministère des Forêts, se livrent tous à des recherches spéculatives et pratiques qui s'étendent à un vaste domaine d'activité.

49. Dans de nombreux cas, le gouvernement fédéral accorde des subventions et des subsides à des organismes provinciaux afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Plusieurs organismes fédéraux, notamment les ministères de la Santé nationale et du Bien-être social, des Finances, des Forêts et des Travaux publics, ont donc à s'occuper de l'administration de subventions.

50. Les services indirects, en général, n'obligent pas à des contacts quotidiens avec le public; aussi n'exigent-ils pas la création de bureaux locaux du même genre ou aussi nombreux que ceux des organismes assurant des services directs, comme le ministère des Postes, la Commission d'assurance-chômage ou le ministère des Anciens combattants, ou que ceux des organismes de réglementation tels que le ministère du Revenu national ou le ministère des Pêcheries.

51. Les services indirects ont dans bien des cas pour caractéristique commune d'être confiés à des spécialistes. Il en est ainsi pour la recherche et le développement et en particulier pour tout ce qui touche les sciences naturelles et les sciences sociales. Lorsqu'il faut employer un personnel nombreux de spécialistes, on a souvent avantage à instituer un mode d'organisation sans rigidité, qui permette l'exercice maximum des capacités professionnelles tout en n'imposant que le minimum de surveillance administrative. Il arrive souvent que l'on puisse se contenter d'une gestion très lâche, compte tenu de ce

que chacune des unités des laboratoires obéit spontanément à la discipline professionnelle. Un agent unique peut alors diriger un nombre important de subordonnés directs sans distendre son attention et l'exercice de son autorité, parce que les professionnels qui relèvent de lui n'ont pas besoin d'être suivis de près. Il est question assez longuement au chapitre 4 de divers problèmes que pose l'organisation des travaux de recherche.

52. La quatrième catégorie de fonctions prévues par les lois comprend celles qui consistent à assurer des services à des organismes de l'État ou à contrôler l'activité de ceux-ci. Tel est le cas de la Commission du service civil, comme celui du Contrôleur du Trésor, de l'Imprimerie nationale, du ministère des Travaux publics, du Bureau des traductions. Les organismes qui forment la clientèle de ces services internes trouvent à se plaindre de leurs lenteurs et de leurs errements bureaucratiques tout autant que le public trouve à se plaindre des organismes de service direct. Il importe de se rappeler que la création d'un organisme distinct de service interne ne constitue pas l'unique moyen auquel on peut recourir pour organiser une fonction interne du service public. Les ministères pourraient fort bien, par exemple, exécuter eux-mêmes leurs travaux d'impression, de construction, de traduction, de comptabilité, etc. En général on ne devrait recourir à l'établissement d'organismes centraux que pour obtenir une plus grande efficacité grâce à la spécialisation et à l'ampleur des moyens mis en œuvre.

53. Les organismes qui servent le public devraient être charpentés en fonction des besoins du client. Les organismes de service interne, de même, devraient être structurés d'une façon qui tienne compte avant tout des besoins des organismes qui sont leurs clients, sans que soit négligée, bien entendu, la nécessité de leur efficacité interne. L'une des méthodes qui permettent d'accroître la rapidité et l'efficacité du service consiste à détacher auprès des organismes-clients ou de petits groupes d'organismes-clients des délégations de l'organisme de service interne. C'est ainsi que le Contrôleur du Trésor a ses délégations auprès des divers organismes ou groupes d'organismes, tout comme le Bureau des traductions. Une autre méthode consiste à doter l'organisme de service d'une structure qui réponde aux fonctions diverses de celui-ci, des dispositions spéciales étant prévues pour déterminer les besoins des organismes-clients et pour assurer la liaison avec le client. L'organisation interne de la Commission du service civil représente une solution intermédiaire entre ces deux

méthodes; elle comporte des directions fonctionnelles spécialisées et une Direction des opérations qui se ramifie intérieurement en petites unités répondant chacune aux besoins d'un ou plusieurs organismes-clients.

54. On voit que se pose surtout, ici encore, le problème d'un équilibre à trouver: équilibre entre les avantages qu'offre un service central, organisé de façon soit centralisée soit décentralisée, et les inconvénients que présente le recours à des sources extérieures à l'organisme-client pour obtenir des services indispensables.

Modification des fonctions statutaires

55. Un facteur de rigidité affecte tout organisme dont certaines fonctions sont attribuées législativement à des services relevant d'un ou de plusieurs ministres. Les principaux domaines d'activité de la Commission canadienne des pensions, par exemple, sont spécifiées par la loi sur les pensions; il est impossible, sans modifier la loi, de remanier le partage des attributions entre la Commission et les diverses directions du ministère des Anciens combattants. Dans le domaine de l'agriculture, la loi partage les responsabilités entre les organismes suivants qui tous ne relèvent pas forcément du même ministre:

- Commission canadienne du blé,
- Commission des grains,
- Société du crédit agricole,
- Administration de la remise en valeur des terrains marécageux des Maritimes,
- Administration du rétablissement agricole des Prairies,
- Office de stabilisation des prix agricoles,
- Office des denrées agricoles,
- Administration de l'aide à l'agriculture des Prairies.

56. Les problèmes du partage des compétences entre échelons du gouvernement, entre ministères et organismes, entre organismes fonctionnels et organismes centraux, ne pourront jamais être éclairés et résolus si on ne remonte à leur origine et si on ne les définit ni évalue périodiquement. S'il est nécessaire que les lois soient stables, il ne s'ensuit pas qu'elles doivent rester statiques, ni qu'elles ne tiennent aucun compte des réalités pratiques de l'administration. Ce ne sont pas toujours des questions constitutionnelles ou juridiques qui se posent. La répartition des compétences peut provenir simplement des circonstances historiques et de traditions, et l'on

peut souvent remanier les méthodes tout en respectant le cadre législatif établi. Il est rare que la loi interdise la coopération entre organismes des divers niveaux, et ceux-ci peuvent toujours s'entendre pour éviter le chevauchement et accroître l'efficacité de leurs efforts conjugués sans avoir à modifier l'organisation en place. Au niveau fédéral, il importe de tenir compte de la loi sur les remaniements et transferts de fonctions dans le service public (S.R. c. 227, art. 2.) qui habilite le gouverneur en conseil à transférer les pouvoirs et fonctions d'un ministre à l'autre et d'un ministère à l'autre, ainsi qu'à fusionner ou à réunir des ministères, et cela sans qu'il soit besoin de modifier formellement les lois au préalable.

57. Un autre argument en faveur d'une révision périodique et des fonctions et de leur fondement législatif, c'est que l'adoption de méthodes de travail plus efficaces peut se trouver empêchée par des formules et un vocabulaire désuets qui subsistent dans le texte des lois et règlements. Il arrive aussi que l'acceptation passive de conditions qui compliquent sans nécessité l'administration et en élèvent le coût provient du conservatisme de l'administrateur plutôt que de la volonté explicite du législateur. Il incombe évidemment à l'administrateur, non pas seulement de voir les problèmes, mais de concevoir des solutions concrètes.

58. Il ne faut pas s'abstenir de proposer des solutions nouvelles et sensées, lorsque des problèmes sérieux se posent, pour la seule raison qu'il paraît difficile d'obtenir les modifications requises. Par contre, les solutions qu'on proposerait sans tenir compte des données constitutionnelles ni des possibilités et limites de l'administration risquent fort de se révéler futiles. Le juste milieu consiste à formuler des propositions qui tiennent compte des limites propres de la situation tout en indiquant les moyens de surmonter les obstacles, soit d'un seul coup, soit progressivement.

Chapitre 3

DIVISION DE L'AUTORITÉ À L'INTÉRIEUR DES MINISTÈRES

Généralités

59. On doit se fonder sur les mêmes principes généraux pour structurer une organisation nouvelle aussi bien que pour remanier la structure interne d'un service déjà en fonctionnement. Dans le second cas, toutefois, le choix des solutions sera déterminé pour une bonne part par le diagnostic des problèmes d'administration qui se posent. Il faudra peut-être aussi tenir compte du personnel en place, de la répartition des fonctions déjà opérée ainsi que des pratiques adoptées. Il y aura donc lieu de peser la valeur propre des principes par rapport à la nécessité et à la possibilité pratique des transformations envisagées.

60. La nature des solutions requises dépendra dans chaque cas de la situation concrète devant laquelle on se trouvera; il n'en reste pas moins qu'on devra toujours recourir à un même mode d'analyse. Le remaniement d'une organisation comporte d'ordinaire une réattribution des fonctions, des tâches, de l'autorité et des responsabilités, laquelle peut s'opérer de deux façons:

- a) *par division*: des fonctions précédemment groupées seront séparées verticalement ou horizontalement, ou bien entre exécutants et auxiliaires; et les tâches, l'autorité, les responsabilités seront subdivisées, déléguées ou décentralisées;
- b) *par regroupement*: des fonctions précédemment séparées seront réunies ou seront coordonnées de façon plus étroite; et les tâches, l'autorité et les responsabilités seront regroupées, comprimées ou centralisées.

Le présent chapitre a pour objet d'examiner certaines propositions de division ou de regroupement aux niveaux supérieurs de l'organisation, et d'esquisser un cadre à l'intérieur duquel peuvent être conçues des solutions répondant aux besoins particuliers.

Rôle du sous-ministre

61. Pour comprendre le rôle du sous-ministre, il y a lieu d'examiner ses tâches sous quatre chefs:

- a) Il conseille le gouvernement au plus haut niveau;
- b) Il interprète une ou plusieurs lois;
- c) Il dirige un organisme administratif;
- d) Il commande l'utilisation de ressources.

Sous chacun de ces titres, il peut arriver que le sous-ministre se trouve surchargé de besoins provenant de l'intérieur comme de l'extérieur de son organisation. La nature et le poids de ses fardeaux lui dicteront les mesures de soulagement qui s'imposent.

Le sous-ministre, conseiller au plus haut niveau

62. Conseiller des hautes décisions du gouvernement dans des domaines intéressant l'ensemble du pays, le sous-ministre doit connaître personnellement ces domaines sous tous leurs aspects. Il devra dans certains cas, soit d'office, soit sur demande spéciale, participer à l'activité d'organismes publics ou semi-publics créés pour aider le gouvernement à formuler sa politique ou pour le conseiller. Le sous-ministre devra aussi maintenir des rapports avec d'autres gouvernements et avec d'autres pays.

63. Le sous-ministre peut se décharger d'une partie de son fardeau personnel direct en confiant le plus possible à ses adjoints principaux ou à divers autres agents la tâche de le représenter, ou encore en confiant à un organe de son ministère les travaux préparatoires et l'activité ordinaire de liaison. Il est évident que, si ces mesures ne suffisent pas à le soulager suffisamment des fonctions « extérieures » se rattachant à la définition de la politique de son ministère, on devra songer à modifier les rouages existants. Il y a peut-être, par exemple, un trop grand nombre de services et d'organismes dont l'activité est groupée dans les mêmes domaines d'intérêt national; peut-être, à l'inverse, le sous-ministre doit-il porter son attention vers un trop grand nombre de domaines distincts. Dans l'un comme dans l'autre cas, il peut y avoir lieu d'opérer des transformations radicales.

64. Une bonne organisation et de bonnes communications devraient réduire au minimum le fardeau des tâches intérieures se rapportant à la définition de la politique de son ministère. C'est là un plan sur lequel les principes d'organisation ordinaires peuvent et doivent être observés au maximum. Chaque sous-ministre doit recevoir de son ministère les résultats d'études et les avis d'experts présentés de la manière la plus précise, la plus concise et la plus opportune

afin de l'aider à conseiller son ministre. Les moyens que prendront les divers sous-ministres pour obtenir ce service essentiel ne seront pas toujours les mêmes, mais on se tromperait en croyant que ce service leur sera rendu spontanément. Chaque sous-ministre doit agir positivement, non seulement auprès de ses subordonnés immédiats, mais jusqu'auprès des échelons inférieurs de son personnel pour que soient bien compris à tous les niveaux ses besoins et les besoins d'ensemble de son ministère. Cette action positive exige des contacts fréquents avec les subordonnés et un encouragement sans détour de tout ce qui est pensée créatrice, constructive et utile à propos des tâches du ministère.

Le sous-ministre, interprète de la loi

65. Certaines lois chargent le sous-ministre, ou encore le sous-ministre au nom du ministre, d'interpréter la loi ou d'arbitrer les cas particuliers, sous réserve de diverses procédures d'appel. Il y a lieu d'établir ici une distinction entre a) la tâche qu'a personnellement le sous-ministre de rendre des décisions confirmant ou renversant des décisions antérieures de son ministère, et b) la tâche qu'il a d'appliquer certaines lois, rôle dont il sera question plus loin.

66. Si le rôle d'interprète et d'arbitre du sous-ministre est continu et lourd à porter, il y a deux modes de soulagement possibles:

- a) Un agent exécutant de niveau supérieur est désigné pour seconder le sous-ministre en étudiant les questions et en rendant des décisions au nom du sous-ministre;
- b) Un adjoint supérieur étudie les questions et les prépare en vue de la décision à rendre; cet agent agit en dehors des opérations d'exécution.

Dans les deux cas, il convient peut-être de procéder à une évaluation de l'utilité et de la nécessité de recourir à un groupe d'experts, avec leur personnel, qui soient totalement séparés du reste de l'organisation et soient chargés de l'instruction et de l'étude des cas ainsi que des autres tâches préparatoires. Si la nécessité s'en justifie par des raisons d'équité ou de volume de travail, il faut envisager la séparation complète des cadres chargés des décisions administratives et de ceux dont relève l'application de la loi. Cette méthode se répand dans l'administration fédérale. On en trouve des exemples au ministère des Anciens combattants (Commission canadienne des pensions), à la Commission d'assurance-chômage (Bureaux de l'arbitre) et au ministère du Revenu national, Division de l'impôt (Commission d'appel de l'impôt).

Le sous-ministre, directeur d'une organisation

67. La langue courante ne fait guère de distinction entre l'administration et la gestion ou direction. Dans une loi où sont définies les fonctions du ministre et celles du sous-ministre, les termes *administration*, *gestion*, *direction* et *surveillance* sont soit interchangeableables, soit complémentaires (loi sur le ministère du Revenu national, S.R. c. 75, a. 2, 3 et 4). Dans le présent chapitre, le sous-ministre est considéré comme l'*administrateur* chargé de l'application d'une ou de plusieurs lois du Parlement. Il est le chef permanent à qui revient cette tâche. Il applique la loi par l'entremise de ses fonctionnaires qu'il doit, pour cela, *diriger*. On emploiera donc ici les termes de *directeur*, de *direction* et de gestion lorsqu'il sera question de ce rôle.

68. Directeur d'une organisation, le sous-ministre a des tâches de planification, de direction et de contrôle comme tout autre directeur, et ses services doivent être organisés de façon à ce que ces tâches essentielles accaparent le moins possible son temps et ses efforts. Ici encore, les principes ordinaires de l'organisation trouvent à s'appliquer pleinement.

69. Quatre fonctions fondamentales reviennent toujours au sous-ministre et doivent entrer en ligne de compte lorsqu'on établit la structure interne de l'organisation:

- a) l'application de la politique du ministère;
- b) sélection des fonctionnaires supérieurs;
- c) coordination des travaux;
- d) maintien des relations, suivant le protocole ou l'usage.

Chacun de ces quatre points mérite d'être examiné particulièrement lorsque l'on s'efforce de régler les problèmes d'organisation.

70. En ce qui concerne l'application de la politique du ministère, il importe de tracer le plus clairement possible la ligne de démarcation entre les cas pouvant être approuvés dans le cadre de décisions générales déjà en vigueur et les cas exigeant soit un réexamen de ces décisions générales, soit leur modification radicale. Il faut délimiter les délégations d'autorité et définir les catégories de cas nécessitant l'examen du sous-ministre lui-même. Il ne reste plus, dès lors, grand-chose que l'on puisse faire pour alléger la tâche du sous-ministre. Il doit appliquer cette politique suivant que la chose est nécessaire et déléguer son autorité en conséquence.

71. La sélection des fonctionnaires supérieurs constitue pour le sous-ministre une responsabilité personnelle d'une importance vitale, dans le cadre du régime de la sélection

d'après le mérite. Aussi importe-t-il que l'organisation soit conçue de façon que le sous-ministre reçoive des renseignements et des conseils suffisants sur le personnel des échelons supérieurs de son ministère.

72. L'un des moyens positifs par lesquels on peut assurer la coordination consiste à créer un comité central de direction présidé par le sous-ministre lui-même; cette méthode permet de concerter les décisions. Le sous-ministre doit donner le ton à ses subordonnés, les engager dans l'action, développer leur compétence, les encourager. En d'autres termes, il est le chef et il doit trouver le temps de veiller à ce que ses principaux collaborateurs se sentent pleinement et personnellement responsables envers lui.

73. Les rapports avec autrui, que ce soit à l'extérieur ou à l'intérieur du ministère, accaparent souvent une forte partie du temps du sous-ministre. Tout poste supérieur oblige son titulaire à respecter un protocole ou du moins des usages dans ses rapports avec autrui, et particulièrement avec l'extérieur. A l'intérieur, le moral du personnel peut exiger un effort tout semblable.

74. La première chose à trouver, c'est la mesure dans laquelle il est possible de réduire ou d'éliminer par voie de délégation le fardeau qu'imposent le protocole ou les usages. On veillera toutefois à ne pas écraser l'échelon suivant de l'administration, ce qui nuirait tout autant au ministère. Une solution préférable, là où le fardeau des tâches le motive, consiste à faire secourir le sous-ministre par un adjoint administratif chargé des besognes préparatoires ou de la coordination des efforts des services ayant pour but de répondre aux demandes de renseignements qui surviennent. Un adjoint administratif de rang élevé rendra de grands services comme secrétaire du comité central de direction.

Le sous-ministre, autorité chargée de commander l'utilisation des ressources

75. Par comparaison avec le directeur général ou le gérant des entreprises privées, le sous-ministre possède un rôle à jouer qui lui est propre: c'est celui de passer les commandes pour son administration. Le service public, en raison de ses méthodes financières et de ses divers contrôles centralisés et usages administratifs, lui impose la tâche de demander lui-même les fonds, le personnel et les autres ressources voulues, ou d'en approuver la demande, en observant les règlements et formalités établis.

76. Il n'est pas question de discuter ici les avantages, ni les inconvénients, du contrôle d'ensemble. Quel que soit le système en vigueur, le sous-ministre devra toujours justifier directement, ou par l'intermédiaire de son ministre, ces demandes importantes de ressources ou de services à d'autres organismes de l'État. Sur ce plan, la seule suggestion que l'on puisse faire au sous-ministre en vue d'alléger son fardeau est de s'assurer si les règlements ne leur permettraient pas de déléguer ses pouvoirs de signature à des spécialistes, par exemple pour l'administration du personnel, pour les finances, pour les achats, etc. Si le ministère ou l'organisme manque de spécialistes de ce genre, il y a lieu d'étudier le besoin qu'il en a.

Récapitulation

77. A l'échelon du sous-ministre, on doit viser à un équilibre dans les fonctions, de telle sorte que subsistent seulement les aspects du travail essentiels au maximum d'efficacité. Au sommet de l'organisation, le chef est irremplaçable. Il doit être seul et posséder tous les pouvoirs de commandement, sauf si le législateur a voulu une direction collégiale.

78. Pour ce qui est de réduire le volume de travail retombant sur le sous-ministre lui-même, il ne semble pas y avoir de recette unique. Le sous-ministre ne peut s'arracher à aucun de ses quatre rôles principaux. Il y a donc lieu de distinguer les divers éléments de son activité et de chercher pour chacun la manière dont il serait possible soit de recourir à une délégation définitive ou momentanée de ses pouvoirs, soit de compter sur le concours direct d'un adjoint.

Fonctions statutaires

79. L'une des questions qui reviennent sans cesse lorsque l'on étudie l'organisation de l'échelon le plus élevé consiste à déterminer la mesure dans laquelle les diverses activités doivent être groupées afin de limiter l'étendue du champ d'action du sous-ministre et de lui faciliter son rôle de coordination. Quatre méthodes paraissent possibles:

- a) Dans un ministère à objet unique, on peut établir une relation axiale directe entre le sous-ministre et les services d'exécution, avec division par sous-fonctions ou par régions géographiques. Le sous-ministre, dans ce cas, assume intégralement la tâche de coordonner les sous-fonctions ou les régions géographiques, et celle d'établir les rapports nécessaires entre fonctions spécialisées et auxiliaires et fonctions d'exécution.

- b) Dans un ministère à objet unique, l'ampleur des opérations ou la nécessité des communications entre la tête et l'organisme local peuvent justifier la création d'un poste de directeur général des opérations, entre le sous-ministre et les activités d'exécution. Le rôle du directeur général consiste soit à coordonner les sous-fonctions, soit à assurer la liaison avec les opérations à l'échelon local; dès lors, la tâche du sous-ministre consiste à coordonner les fonctions spécialisées et auxiliaires avec les fonctions d'exécution.
- c) Dans un ministère à objets multiples, on peut organiser les grandes fonctions d'exécution distinctes de façon à ce qu'elles relèvent séparément du sous-ministre; le fonctionnaire auquel chacune sera confiée en sera le directeur général. Le rôle du sous-ministre est alors de coordonner les fonctions auxiliaires avec chacune des grandes fonctions ainsi séparées. Il est utile, dans ce cas, de recourir à un comité de direction afin de définir et d'appliquer une politique administrative d'ensemble.
- d) Dans les ministères à objets multiples où les grandes fonctions sont trop nombreuses pour être coordonnées directement par le sous-ministre, ou encore où il y a trop d'inégalité entre les grandes fonctions séparées, soit quant à leur importance dans le pays, soit quant au nombre de leurs employés, il est possible de grouper les fonctions pour que le champ d'action du sous-ministre ne soit pas exagérément étendu. Les hauts fonctionnaires que l'on établira entre le sous-ministre et une ou plusieurs fonctions séparées auront proprement pour rôle d'aider le sous-ministre dans ses tâches de communication et de coordination, et il sera logique de les appeler sous-ministres adjoints. L'existence de sous-ministres adjoints dans un ministère permet les délégations de pouvoirs dont il a été question plus haut, particulièrement en ce qui concerne les rôles du sous-ministre en tant que conseiller, interprète et responsable des commandes.

Fonctions spécialisées

80. Une organisation ayant l'ampleur et la complexité des grands ministères fédéraux ne saurait se passer de services spécialisés et auxiliaires. Le besoin qu'on en aura ne sera pas le même d'un ministère à l'autre, ni d'une grande fonction à l'autre. Certaines règles générales peuvent néanmoins assurer l'intégration et prévenir conflits et chevauchements. Il convient

de distinguer ici entre activités spécialisées et activités auxiliaires. Les activités spécialisées concourent directement à l'exercice de la fonction, mais leur caractère particulier et les nécessités de l'uniformisation conduisent à les organiser à part, à un ou plusieurs échelons du ministère. C'est le cas, par exemple, du contentieux, de la recherche et de la statistique, de l'analyse économique, etc.

81. Voici quelques règles fondamentales pour attribuer aux activités spécialisées leur place dans l'organisation d'ensemble:

- a) Dans un ministère à objet unique, les activités spécialisées doivent relever directement du sous-ministre pour que le double rôle du spécialiste soit pleinement mis en valeur, c'est-à-dire le rôle de conseiller du sous-ministre et celui de directeur organique d'un service spécialisé. Ce service peut se subdiviser en spécialisations plus particulières. D'autre part, on évitera de grouper des spécialisations de nature différente, à moins qu'il n'existe un besoin bien net et continu de coordination. On sera justifié de grouper des spécialisations diverses s'il faut éviter que trop de spécialistes en chef ne relèvent directement du sous-ministre, mais il importe alors de trouver un haut fonctionnaire capable de remplir utilement les rôles de coordonnateur, d'intermédiaire et de porte-parole.
- b) Dans un ministère à objets multiples, les activités spécialisées se rattachant à chacune des fonctions particulières doivent relever du directeur général de la fonction. Ce qu'on vient de dire ci-dessus au sujet de la séparation ou du groupement des fonctions s'applique alors. C'est seulement dans les rares cas où la même spécialisation pourrait servir à deux fonctions ou davantage, pourtant séparées, que l'on pourrait envisager de mettre sur pied une fonction spécialisée relevant directement du sous-ministre. Il semble *a priori* que cette méthode se justifierait seulement (i) par la possibilité d'une importante économie ou (ii) par la rareté des spécialistes.
- c) Le rôle du spécialiste en chef est celui d'un agent autorisé et préposé à prescrire des règles dans son domaine particulier, ses responsabilités étant restreintes sur le plan de l'exécution.
- d) Lorsqu'une activité spécialisée est organisée à part à des échelons différents, il doit être prévu une voie directe de communication entre le spécialiste en chef et les spécialistes de rang subordonné, particulièrement pour les échanges de renseignements.

Fonctions de soutien

82. Les services de soutien ont les caractéristiques principales suivantes:

- a) Ils desservent les services statutaires ainsi que les services spécialisés qui s'y rattachent;
- b) Ils ont pour objet l'attribution et l'utilisation efficaces des moyens requis pour atteindre un but, plutôt que la poursuite même du but;
- c) Ils peuvent comporter un certain élément de contrôle;
- d) Ils sont parfois le prolongement d'activités de contrôle exercées de l'extérieur de l'organisation.

83. La raison principale pour laquelle on organise à part les services de soutien réside dans l'accroissement d'efficacité qu'assure la spécialisation. C'est un fait admis que la spécialisation est nécessaire dans divers domaines intéressant directement le directeur d'administration: personnel, achats, archives, contrôle des effectifs, budget, comptabilité. Elle facilite la planification et les décisions et assure un service plus uniforme et plus économique dans chacun de ces domaines. Le problème qui se pose n'est donc pas de savoir si la spécialisation se justifie, mais où doit s'opérer la division des pouvoirs entre les directeurs desservis et les chefs de services de soutien. Il existe souvent un conflit entre la nécessité de l'efficacité administrative telle que l'interprètent les services de soutien à un niveau déterminé de l'organisation et la nécessité de l'autonomie administrative telle que l'interprètent à d'autres niveaux les administrateurs exécutants. Certains voudraient voir les services de soutien comme étant strictement au service des administrateurs, tandis que d'autres les considèrent plutôt comme des moyens de contrôle imposés à l'administrateur. Entre ces deux extrêmes, il faut trouver le moyen terme, qui viendra de la consultation et de la compréhension des responsabilités respectives. Il est question davantage de ces problèmes au chapitre 6.

84. Il faut qu'il existe au sommet de l'organisation une convergence des services de soutien, car le sous-ministre est le directeur en chef et c'est lui qui doit prendre, en définitive, les hautes décisions relatives à chacun de ces services. Rares sont toutefois les services de soutien qui ont besoin d'une direction quotidienne de la part du sous-ministre. Aussi la plupart des services de soutien peuvent-ils d'ordinaire être groupés sous l'autorité d'un directeur occupant un niveau élevé dans l'organisation. Dans quelques ministères, d'autre part, il y a des services de soutien qui jouent un rôle vital: services du personnel, du contrôle des effectifs, des finances,

etc. Il faudrait, en théorie, que le chef de chacun de ces services relève directement du sous-ministre, aussi bien pour pouvoir le conseiller que pour recevoir ses directives. Il faut, toutefois, tenir compte aussi des besoins des services d'exécution et des activités spécialisées. Dans la plupart des cas, et notamment dans les ministères à objets multiples, il n'est pas pratique de faire relever directement du sous-ministre les services de soutien même les plus importants. On a besoin alors d'un agent supérieur qui dirige les services de soutien et facilite la coordination de leur travail avec celui des fonctions d'exécution et celui des services spécialisés. Ce n'est d'ailleurs pas là une simple manière de concilier l'idéal et la pratique; cette méthode comporte les avantages suivants:

- a) elle peut assurer une orientation unique aux services de soutien; suivant les besoins du moment, cette orientation peut aller dans le sens d'un contrôle limité ou dans celui d'une prise en mains plus serrée;
- b) elle peut établir le lien nécessaire entre le service du personnel et celui des effectifs, l'un se préoccupant surtout des personnes et l'autre, des postes.
- c) elle peut amener la création d'un organisme consultatif central chargé de proposer après étude des améliorations aux divers aspects de la gestion du ministère;
- d) elle peut assurer au sous-ministre le conseiller de niveau élevé dont il a besoin en matière de gestion interne.

85. On trouvera au chapitre 6 un examen plus poussé de certains problèmes et besoins de l'organisation des services de soutien.

Chapitre 4

COMMENT ORGANISER LA RECHERCHE

NOTE: Le présent chapitre porte surtout sur l'organisation des groupes nombreux de travailleurs scientifiques se consacrant aux domaines de la physique ou de la biologie. Les groupes de ce genre, en effet, sont plus communs que ceux de quelque ampleur qui se consacrent aux sciences sociales. Quoi qu'il en soit, les arguments qui favorisent la modification des formules d'organisation ont une valeur universelle, peu importe la nature des travaux de recherche et compte tenu seulement de l'ampleur de l'entreprise.

Division du travail

86. Les organismes de recherche ont des traits qui sont communs à d'autres genres d'institutions. Comme elles, ils sont des groupements de ressources humaines et matérielles travaillant d'une manière coordonnée à atteindre des objectifs prescrits, et leur structure interne doit faciliter la planification, l'organisation, la direction et le contrôle de leur activité.

87. Au-delà de ces traits communs, l'organisme de recherche possède ses caractéristiques propres, que lui impose la nature même de son activité. La recherche exige d'être stimulée. Le stimulant du chercheur scientifique, toutefois, ne peut lui venir que de l'intérieur de lui-même, d'où la faible utilité que peuvent avoir dans les institutions de recherche les moyens d'intéressement ordinaires, essentiellement extérieurs: directives, récompenses matérielles, menaces de sanctions, administration paternaliste ou autoritaire.

88. La liberté, pour ne pas devenir licence, exige de la maîtrise de soi. Cet équilibre est l'un des buts principaux de la formation qui se donne dans les universités. Il s'y ajoute l'habitude des scientifiques de se grouper dans des associations professionnelles dont l'un des buts est de confier le contrôle de la situation du scientifique à l'ensemble de ses pairs plutôt qu'à l'organisme qui l'emploie.

89. Si l'on poussait jusqu'à l'extrême la liberté de la recherche scientifique, avec la maîtrise de soi qui en est la contrepartie nécessaire, il n'existerait pas d'institutions scientifiques au sens habituel dans lequel s'entend l'organisation. Mais la recherche coûte cher et le patron du chercheur exige que celui-ci s'en tienne aux buts prescrits. Aussi est-il nécessaire de mettre en place certains mécanismes de coordination et de contrôle, comme dans toute entreprise organisée.

90. Presque toujours, la recherche organisée embrasse en même temps plusieurs disciplines scientifiques. La médecine, l'agronomie, l'extraction minière, les communications sont autant de domaines d'action qui doivent compter sur les connaissances provenant de nombreuses disciplines scientifiques. La façon de grouper les disciplines diverses au sein d'un organisme de recherche de quelque ampleur pose un problème qu'aggrave encore la spécialisation proliférante des domaines scientifiques.

91. La division du travail au niveau des recherches au sein de ces organismes se fonde sur la nature des diverses spécialisations. Elle se traduit par des désignations comme celles de spécialiste de la chimie organique, toxicologiste, biophysicien, etc.

92. Au niveau de la direction et de l'administration, la division du travail doit refléter davantage les préoccupations précises de l'organisation. Si le but premier de celle-ci est la recherche pure (recherche de connaissances nouvelles, sans plus), les diverses disciplines scientifiques seront souvent représentées même aux échelons supérieurs de l'administration. Les chimistes tendront à se grouper avec les chimistes, et les physiciens avec les physiciens. Il est alors possible et même avantageux de concentrer et les connaissances et les capacités de synthèse dans l'unité des disciplines établies.

93. Tout autre est la situation de l'organisme de recherche ayant pour but de résoudre des problèmes utilitaires. Les ramifications de ces problèmes débordent souvent le cadre d'une seule discipline et obligent à recourir à plusieurs spécialistes. L'influence que peut exercer la nature des problèmes à résoudre, par exemple, sur l'organisation du personnel, s'est manifestée dernièrement lorsque deux chimistes nucléaires ont été adjoints au personnel médical d'un hôpital canadien en raison de la valeur de leurs recherches et de leurs connaissances dans l'étude de problèmes médicaux particulièrement complexes. De même, les instituts de recherche agronomique regroupent souvent des phytopathologistes, des biochimistes, des entomologistes et des pédologistes.

94. Les organismes de recherche appliquée devant se consacrer strictement aux problèmes qui justifient leur existence, il arrive que des problèmes particuliers se posent de ce fait aux grandes entreprises en ce qui concerne le choix des locaux affectés à la recherche. La nécessité de bien connaître le problème pratique à résoudre et celle de faire l'essai sur place des solutions proposées justifient l'implantation de l'organisme de recherche à proximité du problème qu'il a à résoudre.

95. D'ordinaire, le recours à des disciplines scientifiques diverses est la marque d'une entreprise au développement déjà avancé. La recherche appliquée commence souvent, en effet, par des efforts quelque peu désordonnés. Comme on avait observé, par exemple, l'échec de certaines cultures infestées de pucerons, on fit travailler des entomologistes pendant plusieurs années avant de découvrir que l'insecte en question n'était rien de plus que le vecteur d'une maladie des plantes. Durant la première phase de recherches, la première chose qui importe est souvent, tout simplement, d'acquérir une certaine masse de connaissances concrètes à partir desquelles pourront s'amorcer des études avancées. La première étape consiste à cerner et apprécier le problème, à identifier et classer les causes, afin de découvrir ensuite des solutions pratiques par voie empirique ou par tâtonnements.

Autorité et responsabilité

96. Les modes de division du travail revêtent une assez grande importance à long terme, car ils déterminent la façon dont l'acquisition des connaissances scientifiques convergera vers l'objectif, mais il faut peut-être attacher plus d'importance encore à l'établissement des niveaux d'autorité et de responsabilité qui détermineront toute l'atmosphère de l'organisme.

97. Le commanditaire des travaux de recherche fait acte d'autorité lorsqu'il prescrit ses buts à l'organisme de recherche. Le mandat qu'il lui donne peut être fort général, comme de déterminer, par exemple, les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques de l'océan (organisme de recherche pure), ou très particulier, comme de mettre au point un meilleur appareillage pour la pêche au flétan (recherche appliquée). Dans les deux cas, le commanditaire influence presque forcément la fixation des buts ultimes de l'institution de recherche; cette limitation de sa liberté doit être acceptée par le savant s'il veut obtenir un emploi et le conserver.

98. Que l'objectif soit général ou particulier, mais surtout s'il est général, il reste beaucoup à décider au sein même de l'organisme de recherche. Dans quelles directions la recherche paraît-elle devoir donner le plus de résultats? Quels moyens disponibles faut-il consacrer à cette étude? Quelles sections de l'organisme pourront le mieux la mener à son terme? Autant de questions auxquelles l'organisme doit répondre lui-même et qui, dans une grande mesure, lui traceront ses objectifs immédiats et esquisseront sa structure interne.

99. Les institutions de recherche sont rarement autonomes dans l'exercice de leur autorité sur le travail à accomplir, mais elles doivent préserver jalousement une autorité entière sur la manière dont elles conduisent leurs études, car dans ce domaine le travailleur scientifique est seul compétent. De toute façon, la manière dont sont exercées l'autorité et la responsabilité au sein de l'institution présente une grande importance sur le plan humain. Il va en être fait ici une analyse du point de vue des quatre grandes activités de l'administration: planification, organisation, direction et contrôle.

Planification

100. L'établissement des projets de recherches doit tenir compte à la fois de ce qui est demandé de l'extérieur à l'institution et des conditions propres à celle-ci. Elle seule, en effet, peut répondre à des questions du genre de: «Quelles études sont nécessaires pour compléter les connaissances déjà acquises? Dans quelle voie les recherches seront-elles le plus utiles? Quelles recherches l'institution est-elle en mesure d'entreprendre?»

101. Dans beaucoup d'organismes, la planification est confiée aux directeurs à titre de fonction particulière, ou encore à un groupe consultatif d'échelon très élevé. Ni l'une ni l'autre de ces formules ne conviennent dans un organisme de recherche.

102. La recherche est une activité de création. Plus on mettra en œuvre de moyens de création et d'analyse dans la planification, plus on aura d'économies et de résultats utiles lorsque la recherche se poursuivra. Pour être efficace au maximum, d'autre part, la planification de la recherche doit se faire par une collaboration de tous les niveaux de l'autorité, depuis la plus haute direction jusqu'au travailleur scientifique lui-même. Elle comporte des décisions sur les moyens à employer, décisions que précisent et modifient d'autres décisions relatives aux méthodes à suivre et aux voies dans lesquelles il convient de pousser les recherches.

103. La planification de la recherche exige un ensemble de capacités administratives et scientifiques que l'on trouve rarement réunies chez le même homme. Aussi faut-il d'ordinaire recourir à la conférence de planification, à laquelle prennent part tous les membres du personnel dont l'apport peut être utile. Parce qu'elle réunit supérieurs et subordonnés, la conférence de planification montre à chacun que les rapports d'autorité établis par la compétence scientifique diffèrent souvent des rapports hiérarchiques ordinaires. Tous les participants y sont écoutés avec la même considération, encore que l'influence exercée par chacun sur les décisions variera suivant son expérience et ses connaissances.

104. Rien n'oblige à ne recourir qu'aux seules compétences que possède l'organisme. La planification sera peut-être plus étendue et meilleure si des spécialistes de l'extérieur y jouent un rôle, soit à titre personnel, soit en tant que membres de comités consultatifs.

105. Le directeur de la recherche qui a recours à une collaboration générale pour la planification se place évidemment dans une situation délicate. Sa responsabilité n'est nullement réduite, mais il lui sera parfois difficile de modifier ou de repousser une décision de la conférence venant en contradiction avec son jugement à lui. Toutefois, l'exercice de l'autorité ne fait pas disparaître les jugements qui contredisent le sien; ils ne sont que masqués. Le directeur doit juger de plus haut que les spécialistes qu'il dirige. Il lui revient de voir dans quelle mesure le travail planifié de son équipe peut s'intégrer efficacement et harmonieusement dans les plans d'ensemble de l'organisation et des autres institutions avec lesquelles celle-ci collabore. Au surplus sa hiérarchie des urgences et ses objectifs doivent respecter les bornes financières qui lui ont été fixées.

106. Il est d'autres avantages importants à la planification concertée. C'est un fait d'expérience que le chercheur qui a eu part aux décisions est animé d'un bien plus vif intérêt pour ses travaux, alors qu'autrement il aurait tendance à s'y livrer avec scepticisme et en adoptant une attitude négative. Enfin les chercheurs trouveront, dans une telle collaboration, à étendre leurs connaissances et leur champ d'intérêt.

Organisation

107. Si la planification réaliste prévoit les moyens qu'il sera nécessaire de mettre en œuvre pour la réalisation d'un projet, elle doit être suivie de l'acquisition et de la coordination de ces moyens, humains comme matériels, en vue de leur

emploi le meilleur. L'un des premiers besoins est celui de l'acquisition continue des moyens nécessaires, en provenance de sources extérieures. Il faut engager des employés et acquérir des laboratoires, du matériel, des fournitures.

108. Alors qu'établir un plan est un travail de création intellectuel, organiser est avant tout la coordination effective d'un certain nombre d'activités, ce qui exige une solide unité de commandement de la mobilisation des ressources. Ce que cela suppose de toute évidence, c'est que, autant que possible, un seul agent exécutif doit posséder l'autorité nécessaire pour procurer toutes les ressources dont l'institution de recherche a ordinairement besoin.

109. Voilà l'idéal que d'autres influences modifient dans une certaine mesure. L'acquisition des ressources ne doit pas se faire isolément de ceux qui auront à s'en servir. Dans le cours ordinaire des choses, il y a lieu de consulter celui qui utilise les ressources, sur le genre de ressources à acquérir dans le cadre d'un choix qui s'offre et sur le moment où il est opportun d'en faire l'acquisition, même s'il n'exerce pas l'autorité définitive sur ces décisions et ne représente pas l'institution dans les négociations avec les organismes extérieurs de fourniture et de contrôle.

110. Un problème crucial qui se pose dans le processus d'organisation tient à la structure des activités et du personnel de service dans l'institution de recherche. Un postulat fondamental veut que le personnel de soutien soit assigné au palier d'organisation qui est le principal usager de ses services. Là encore, toutefois, des considérations d'ordre pratique viennent souvent modifier les implications d'un principe abstrait. La dispersion généralisée du personnel de soutien peut, sur le plan économique, n'être pas saine parce que (i) il ne se trouve pas alors sous une surveillance compétente (dans l'exercice de ses occupations), ou (ii) la quantité de travail est insuffisante ou varie et ne le tient pas entièrement occupé. Il faut parvenir à un juste équilibre entre les forces de centralisation et de décentralisation quand on organise les services de techniciens, de commis, de dactylographes, de rédacteurs et d'autres membres du personnel de soutien. Toutefois, en réalisant cet équilibre, il faut prendre bien soin d'éviter de mal employer le temps des chercheurs scientifiques en les occupant à des besognes de routine.

Direction

111. La conduite de la recherche est un des domaines les plus solitaires de l'activité de l'homme, en ce sens que l'exercice traditionnel de l'autorité, où les ordres entraînent des réactions

d'obéissance, n'y donne aucun résultat. La productivité du personnel de recherches tient entièrement à son ingéniosité à mettre des données en corrélation et à faire la synthèse et l'évaluation des idées, car celui qui pratique simplement des expériences sous la direction et les idées des autres est avant tout un technicien.

112. L'expression «diriger» est par conséquent à peu près inutile chez les chercheurs et la notion qu'elle évoque ordinairement ne s'applique pas à leur travail. Toutefois, sont en règle générale utiles les conseils et les critiques positives qui évitent à l'homme de science à l'esprit réceptif de perdre son temps dans des impasses intellectuelles. Il faut, dans la façon de présenter ces conseil et ces critiques, tenir compte de l'expérience et de l'attitude de chacun. Par conséquent, il ne faut pas s'étonner de ce que les directeurs expérimentés et efficaces de la recherche se considèrent davantage comme les défenseurs que comme les commandants de leur personnel de recherche.

113. L'ambiance d'encouragement et d'appui que le directeur de la recherche favorise dans son institution ne doit pas tenir à ses seuls efforts à lui. Les idées et les critiques doivent être présentées à chacun par tous ses collègues selon leurs aptitudes et sans qu'il soit tenu compte de leur situation dans la hiérarchie officielle de l'organisation. Peuvent le mieux offrir un tel encouragement ceux qui ont fait eux-mêmes pendant un certain temps l'expérience de la persistance acharnée qu'il faut pour résoudre les problèmes scientifiques. En dernière analyse, toutefois, celui qui occupe officiellement le poste de directeur de la recherche doit régir le milieu de chacun de ses investigateurs parce que ce n'est que de cette façon qu'il peut diriger leur travail.

Contrôle

114. Le travail de contrôle est celui qui vise à faciliter la réalisation des objectifs de l'entreprise, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. La Direction exerce habituellement le contrôle en comparant réalisations et objectifs.

115. Le contrôle est souvent un domaine négligé de la gestion dans les institutions de recherche. On se dit: «Personne ne peut commander mes aptitudes pour la recherche», et de là à dire: «Personne d'autre ne peut évaluer ce qu'aurait dû être mon rendement», il n'y a qu'un pas assez facile à franchir. Ce qui précède est une simplification outrée qui ne tient pas compte des possibilités et des exigences de l'entreprise organisée. De toute évidence, on fait souvent des suppositions sur le rendement des investigateurs scientifiques. De telles suppositions sont

habituellement au fond de leur avancement sur le plan du traitement et de la situation au sein d'une institution. Un rapport équitable entre l'investigateur particulier et l'institution qui l'emploie exige l'affirmation consciente de contrôles. Il ne s'agit pas de savoir si des contrôles doivent exister, mais bien de savoir comment on peut les exercer de façon impartiale et juste.

116. Le contrôle qualitatif peut tenir aux méthodes de publication de l'institution de recherche. La communication qui paraît dans une revue scientifique de premier plan, après avoir été évaluée par un critique indépendant et compétent est, de façon générale, jugée acceptable par la collectivité des hommes de science. D'autre part, le contraire peut s'appliquer à bien des communications publiées dans des revues qui n'ont pas pour ligne de conduite de choisir avec rigueur les articles qu'ils publient, et il peut en être ainsi de certaines publications des institutions de recherche elles-mêmes. La publication de comptes rendus de recherches mal conçus et mal rédigés ne profite ni à la science ni à l'homme de science.

117. La présence de contrôles devrait renforcer l'auto-discipline de l'homme de science. Si les investigateurs ne jugent pas acceptable un rouage particulier de contrôle, on pourrait en le faisant persister détruire le climat même qui est essentiel à toute réalisation scientifique. Il importe donc que l'examen des travaux, l'évaluation des rapports techniques et tout autre mode de contrôle institutionnel ordinaire soient acceptables à la plupart sinon à tous ceux qui y sont assujétis.

118. On acceptera probablement davantage le contrôle s'il est davantage assuré par des groupes plutôt que par le supérieur particulier. En outre, le jugement impartial d'un groupe a ordinairement plus de poids que celui d'un particulier.

119. Si l'on adopte la méthode du groupe, l'agent exécutif aura pour principales responsabilités:

- a) de s'assurer que le rendement est jugé de façon impartiale et diligente par des comités compétents;
- b) de régir les récompenses accordées au personnel conformément à leurs réalisations et à leur valeur pour l'institution;
- c) de décider quoi faire de ceux qui ne satisfont pas au minimum qu'on attend d'eux.

120. Enfin, les exigences de l'institution à l'égard de son personnel de recherche doivent être aussi élevées que celles des institutions scientifiques les plus réputées et les plus remarquables. La méthode probablement la plus sûre d'établir des

normes raisonnables de rendement consiste en un échange continu d'hommes de science entre les institutions de recherche. Encore qu'il répugne habituellement à n'importe quelle institution de perdre un employé précieux, de telles «pertes» sont en réalité très souhaitables si l'on veut assurer le renouvellement des vues, des idées et des aspirations.

Récapitulation

121. Les premières responsabilités du directeur de la recherche consistent à s'assurer que soient clairement définis les objectifs de l'institution et de ses recherches, à acquérir les ressources nécessaires à la réalisation de ces objectifs et à veiller à ce que le programme de recherche soit dirigé et contrôlé efficacement. Si l'on a recours à des comités spéciaux comme rouages de planification et de contrôle, on est moins justifié d'avoir au sein de l'institution plusieurs paliers de direction et de surveillance.

122. Une longue échelle hiérarchique est malsaine dans quelque organisation que ce soit et il faut l'éviter dans les institutions de recherche. Quand il en existe une, il en résulte inévitablement de graves restrictions au champ d'action du chercheur. L'institution en vient à se diviser en compartiments étroits qui ne sont pas de nature à faciliter les échanges d'idées et de renseignements. La direction d'individu à individu peut en outre écartier la participation du subalterne et de ses collègues à la planification et au contrôle des programmes.

123. La nécessité commune aux institutions de recherche d'employer des spécialistes (statisticiens, biométriciens, et le reste) ne doit pas entraîner *ipso facto* la création d'autres postes de surveillance. Les spécialistes peuvent collaborer au programme de recherche à titre d'associés conseillers du directeur de la recherche. Ils peuvent apporter un concours particulier en qualité de présidents ou de membres-clés des comités de planification et de contrôle au sein de l'institution. Leur autorité sur le programme peut découler entièrement de leur compétence et non de l'autorité officielle de leur poste dans la hiérarchie.

124. L'organisation des services administratifs et autres services ordinaires de soutien dans une institution de recherche doit tenir compte des postulats qui suivent:

- a) l'exécution des fonctions afférentes aux finances, au personnel, aux achats et aux magasins dans une institution exige des aptitudes différentes de celles qu'exige la recherche;

- b) le personnel scientifique n'a pas, en règle générale, grande compétence pour exercer la direction nécessaire à la bonne exécution des fonctions administratives;
- c) les services administratifs doivent se montrer sensibles aux exigences particulières de l'institution de recherche et doivent avant tout être des services de soutien et non des services restrictifs.

125. Si ces postulats sont valables, ils dictent l'organisation et la direction des services administratifs internes d'une institution de recherche. Ils font conclure que, sauf pour ce qui est des secrétaires du personnel supérieur de recherche, les investigateurs ne doivent pas être tenus responsables ni comptables du travail du personnel administratif. Plutôt, celui-ci doit être organisé comme entité distincte sous la direction d'une personne compétente qui, à son tour, relève de l'agent exécutif supérieur de l'institution. Le directeur de l'institution ne doit avoir à s'occuper directement que des problèmes, décisions et ainsi de suite qui, par leur prix de revient ou leur importance, vont au delà de l'autorité qu'il a déléguée. En règle générale, le personnel de recherche doit avoir assez d'autorité pour commander les ressources et les services dont ils ont besoin et pour lesquels on peut se fier à eux, compte tenu de leur expérience et de leur sens des responsabilités.

126. D'autres services communs qui sont à la disposition de toute l'institution, par exemple: les ateliers de mécanique, les services photographiques et la bibliothèque, peuvent aussi utilement se grouper sous le directeur des services auxiliaires. Ceux-ci doivent être axés sur l'ensemble de l'organisation à peu près comme les services des finances et du personnel.

Chapitre 5

L'ORGANISATION EXTÉRIEURE ET SA PLACE DANS LA STRUCTURE

127. Une organisation extérieure est habituellement nécessaire dans un organisme qui assure un service direct aux membres du public ou en régit l'activité. Les unités extérieures sont ordinairement assujéties, sur le plan des fonctions, à deux groupes ou plus de spécialistes du siège de l'organisme, encore que les supérieurs exécutants à l'extérieur ne soient pas ordinairement comptables à ces groupes. Cet aspect de double subordination (c'est-à-dire, à la direction technique d'une source et à la direction administrative d'une autre source) représente le grand problème de l'organisation extérieure et de sa relation hiérarchique avec le siège de l'organisme.

128. Un premier pas à faire pour comprendre le problème d'intégration de l'autorité fonctionnelle et exécutante consiste à éclaircir le sens des expressions «fonctions» et «exécution». L'autorité fonctionnelle est le pouvoir de prescrire la ligne de conduite et les méthodes dans une fonction particulière. Exprimée en termes généraux, elle confère le droit de décider quelles activités seront entreprises et comment elles s'exerceront. D'autre part, l'autorité d'exécution consiste à diriger les travaux au jour le jour, soit: à déterminer qui accomplira ce qui a été prescrit et où et quand il l'accomplira.

129. Mises à part certaines économies dans les services de soutien et, peut-être, une plus grande commodité pour le public, il n'y a pas d'avantage intrinsèque à grouper des fonctions uniques en leur genre et indépendantes sous un seul administrateur dans un bureau extérieur. Étant donné qu'un tel régime fait intervenir un généraliste entre les spécialistes de l'extérieur et leurs homologues du siège de l'organisme, il peut, en particulier, amener les spécialistes du siège à retirer le pouvoir de prendre des décisions. Il peut aussi imposer des divisions géographiques qui ne conviennent pas à tous les éléments constitutifs du bureau intégré.

130. Par conséquent, dans un organisme à fins multiples, il vaut peut-être mieux que chaque direction autonome possède sa propre organisation extérieure conforme à ses propres

besoins. Ainsi, au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, la Direction des régions septentrionales et la Direction des parcs nationaux ont chacune leurs propres bureaux extérieurs, même si les chefs de ces directions relèvent du même sous-ministre et si leurs régions géographiques chevauchent. Il y a de même une décentralisation parallèle de la Direction de la recherche et de celle de la production et des marchés au ministère de l'Agriculture et de la direction des services de la marine et de celle des services de l'air au ministère des Transports.

131. Dans un organisme à fin unique ou dans un organisme au service d'une clientèle, des bureaux extérieurs intégrés assurent habituellement une plus grande efficacité. Ainsi, le ministère des Postes a des bureaux extérieurs intégrés, de même que la Commission d'assurance-chômage.

132. Entre les extrêmes de l'organisme à fins multiples qui a une décentralisation parallèle et l'organisme à fin unique où la décentralisation est intégrée, il existe bien des variations où la relation hiérarchique entre les services extérieurs et le siège doit se situer en quelque point entre la décentralisation parallèle et la décentralisation intégrée. Au ministère des Affaires des anciens combattants, par exemple, la Direction de l'établissement agricole des anciens combattants exerce à la fois l'autorité fonctionnelle et l'autorité exécutante dans ses bureaux extérieurs. De même, la Direction des services des traitements exerce les deux formes d'autorité sur les services médicaux professionnels à l'extérieur. Par contre, c'est un directeur régional qui dirige la direction des services du bien-être, des services administratifs et de ceux du Bureau des vétérans, ainsi que des services administratifs dont les institutions de traitement du ministère ont besoin.

133. Souvent, les effectifs extérieurs sont organisés en deux échelons, les bureaux de district ou locaux relevant d'un bureau régional et le bureau régional relevant du bureau central du ministère. Cela permet d'atteindre deux fins: d'établir un poste d'agent régional supérieur qui peut coordonner l'activité des bureaux locaux dans une région déterminée et empêcher la direction du chef de l'organisme au siège de s'étendre à un champ trop vaste. Les bureaux locaux, dans leurs contacts de tous les jours avec le public, ne sont ordinairement pas dans le doute quant à leur rôle précis et à leurs responsabilités. Tel n'est pas toujours le cas des bureaux régionaux, dont l'autorité est souvent vague et assujétie à des fréquentes contestations de la part des spécialistes des fonctions au siège du

ministère, spécialistes qui tiennent à étendre leur autorité jusqu'à dicter comment doit se faire le travail de tous les jours dans les bureaux locaux.

134. De là vient, par conséquent, qu'on ne peut pas s'attendre qu'une organisation extérieure comptant des bureaux régionaux fonctionne bien à moins que l'autorité et les responsabilités des fonctionnaires de l'extérieur et du siège ne soient bien définies. On comprend mal pourquoi certains organismes s'abstiennent délibérément d'établir un guide minutieux et complet des fonctions respectives des fonctionnaires régionaux et des services du siège. Affirmer, comme on le fait parfois, qu'une telle codification crée des divisions trop rigides de l'autorité ne résiste pas à un examen sérieux, parce que tous les avantages qu'on peut obtenir en maintenant lâches et indéfinies les délégations d'autorité sont plus que contrebalancés par les conflits d'autorité qui en résultent et par le fait que des fonctions essentielles ne s'exercent pas sous prétexte qu'elles sont du ressort de quel qu'un d'autre.

135. Les bureaux régionaux sont souvent des endroits où sont postés des spécialistes. Dans les circonstances appropriées, le bureau régional peut devenir le reflet du bureau central, étant doté de fonctionnaires ou de groupes spécialisés parallèlement à celui-ci. On se rendra compte, toutefois, que cette disposition ajoute un second et coûteux échelon de surveillance du personnel d'exécution (un spécialiste au siège et un autre au bureau régional) et que cela accroît beaucoup les chances que les spécialistes se mêlent des opérations mêmes. Plus on se rapproche du théâtre des opérations, plus on est tenté d'outrepasser ses pouvoirs d'ordre fonctionnel. Par conséquent, on trouve des situations où il est à conseiller de démembrer les groupes de spécialistes au palier régional et de disperser ceux-ci dans les bureaux locaux où ils peuvent s'occuper directement du public ou s'occuper directement des questions qui sont de leur spécialité.

136. Certaines circonstances, cependant, exigent l'établissement d'unités de spécialistes aux bureaux régionaux. Il faut alors prendre bien soin de définir clairement les responsabilités de chacun envers le siège et envers le directeur régional et de s'assurer qu'elles n'atténuent pas ou ne modifient pas autrement les rapports de supérieur à subalterne entre le directeur régional et le chef du bureau local.

137. Un problème qui se pose souvent dans les rapports entre les services extérieurs et le siège d'un organisme est le retard causé par le traitement des échanges de renseignements avec les mêmes formalités que s'il s'agissait de décisions à prendre. Il n'y a pas de doute que les décisions doivent être prises

en conformité de l'autorité qui a été formellement déléguée et il est admis que certaines recommandations doivent passer par deux échelons ou plus de la filière hiérarchique avant d'atteindre celui où l'on possède une autorité suffisante pour prendre la décision qui s'impose. Toutefois, des retards inutiles se produisent quand il faut qu'une simple demande de renseignements, mettons de la part d'un bureau local à un service du siège, passe par la même filière que les demandes de décisions, c'est-à-dire par la voie d'un administrateur régional, puis d'un spécialiste régional pour enfin atteindre la source des renseignements au siège. En règle générale, les communications qui ne demandent ni ne transmettent de décision de fond devraient se faire directement entre les employés intéressés, des copies étant envoyées, après coup, au palier supérieur de surveillance des correspondants.

138. Les fonctionnaires supérieurs de l'extérieur se plaignent parfois de ce que leurs avis ne sont pas convenablement représentés dans les délibérations et les prises de décisions au siège et, étant donné qu'ils relèvent d'habitude directement du chef de l'organisme, ils ne comprennent pas comment il se fait que l'on ne tienne pas compte de leurs intérêts. Dans de tels cas, on constate ordinairement que le chef de l'organisme a été incapable de se tenir parfaitement au courant du point de vue de ces fonctionnaires. Si des cas de ce genre sont fréquents et graves et qu'on ne peut aider autrement le chef de l'organisme à régler les conflits entre les services extérieurs et le bureau central, on trouvera peut-être nécessaire de nommer un fonctionnaire supérieur qu'on chargerait des services extérieurs et qui serait le porte-parole des fonctionnaires supérieurs de l'extérieur dans les questions qui les intéressent.

139. Quand on délègue aux bureaux extérieurs le pouvoir de prendre des décisions, il faut prévoir l'uniformité des décisions prises à l'extérieur et réaliser la conformité des décisions des services de l'extérieur avec la ligne de conduite du gouvernement. Il faut réaliser un certain équilibre entre la nécessité de prendre des décisions rapides et la nécessité de décisions conformes les unes aux autres et à la ligne de conduite tracée.

140. Le moyen le plus usuel de satisfaire à ces exigences parfois contraires consiste à établir des groupes de spécialistes au bureau central qui sont chargés de prescrire et d'appliquer les principes et les méthodes pour tout le pays dans leurs domaines respectifs. Quand ils sont ajoutés aux dispositions des lois et des règlements, les ordres et les directives de ces spécialistes des fonctions constituent un code complet qui permet aux fonctionnaires de l'extérieur de juger les questions dont ils sont saisis. Cependant, l'organisation ne sera pas complète tant

que des dispositions formelles ne seront pas prises pour assurer que les services de l'extérieur fournissent au siège les renseignements qui lui permettent de se rendre compte si on se conforme au code et si, ce qui est également important, le code convient aux objectifs de la fonction. On peut obtenir ces renseignements grâce à l'une ou l'autre des méthodes qui suivent ou à une combinaison de ces méthodes:

- a) vérification postérieure des décisions et de l'activité des services extérieurs;
- b) revues régulières à l'extérieur effectuées par des spécialistes particuliers du siège ou par des équipes de revue du siège;
- c) communications libres entre les fonctionnaires de l'extérieur et les spécialistes compétents du siège;
- d) rapports périodiques officiels, sous forme statistique ou narrative, sur le «volume» et l'à-propos de l'activité et des décisions des services extérieurs;
- e) établissement au siège d'un poste supérieur dont le titulaire aurait pour fonctions de diriger l'activité des services extérieurs et d'en rendre compte, et de se faire le porte-parole des administrateurs de l'extérieur.

Chapitre 6

ORGANISATION DES SERVICES DE SOUTIEN

Généralités

141. Les particularités qui permettent de distinguer et d'identifier entre elles les activités spécialisées et les activités de soutien ont fait l'objet du chapitre 3. Une énumération détaillée des principaux éléments de ces services figure à l'appendice D, sous les rubriques principales qui suivent: Personnel; Services financiers; Achat et Magasins; Gestion des archives et des dossiers; Services techniques; Services consultatifs de gestion; Information et Relations extérieures; Traitement des données; Contentieux; Services de bureau et Secrétariat. La liste indique aussi des dispositions facultatives pour ce qui est de l'emplacement de services particuliers et prévoit divers degrés de centralisation au sein des organismes.

142. Dans la recherche d'un meilleur rendement, il faut ordinairement une division de soutien qui assure l'équilibre entre l'efficacité et la rapidité d'une part et l'économie d'autre part. Cette division doit donc fonctionner dans une ambiance de tensions compensées. Si l'efficacité et la rapidité étaient les seuls critères d'appréciation d'un service de soutien, le meilleur mode d'organisation consisterait peut-être à doter chaque direction d'exécution de son propre effectif de spécialistes des services de soutien qui auraient pour seule préoccupation l'efficacité de la direction à laquelle ils seraient attachés, et l'on sacrifierait l'économie à l'expédition des affaires de la direction. Si l'économie était le seul critère, il est probable que des services centralisés répondraient le mieux aux besoins. Ils pourraient appliquer un frein ferme et indépendant, profiter des économies assurées par la spécialisation et le groupement et assurer une certaine concentration des activités qui tendent à faciliter la tâche et le contrôle des programmes.

143. C'est probablement en quelque point entre ces deux extrêmes que doit s'inscrire un service particulier de soutien dans un organisme particulier. Voici quels sont les principaux facteurs à considérer:

- a) Dans quelle mesure sont prescrits des contrôles compliqués à l'échelle du gouvernement? Par exemple, la

loi sur le service civil et les règlements édictés aux termes de cette loi régissent les méthodes en matière de personnel. Il faut les appliquer de façon uniforme et ils constituent un frein important à la liberté que l'organisme a de faire ce qu'il veut. Il existe aussi des contrôles compliqués à l'échelle du gouvernement dans les domaines tels que les budgets, le contrôle financier, l'administration des contrats et les achats. La loi sur l'administration financière et les règlements édictés aux termes de cette loi représentent l'expression de la volonté du gouvernement en matière de finances et, par conséquent, passent avant les préférences internes des organismes. De façon générale, plus on prescrit de contrôles compliqués à l'échelle du gouvernement, plus il est nécessaire d'établir des services *centralisés* au sein des organismes.

- b) L'importance de la rapidité comme facteur d'efficacité. Il n'y a guère de doute qu'un service décentralisé sera probablement plus rapide qu'un service centralisé. Si la rapidité est une considération importante dans un service particulier, il faut donner plus de poids à la décentralisation dans l'organisation. Ainsi, la décentralisation des dossiers vers les directions où l'on s'en sert se fonde ordinairement sur la nécessité d'une action rapide, ce qui fait disparaître les plaintes de service médiocre à l'adresse d'un service complètement centralisé.
- c) La nécessité de coordonner l'activité de soutien et l'activité d'exécution (activité propre au ministère). Certaines activités de soutien sont par nature presque assimilables à des activités d'exécution. Le calcul des besoins en aliments d'un hôpital est un exemple d'activité de soutien qui est presque une activité d'exécution parce qu'on ne peut guère s'en acquitter qu'à l'hôpital même. Il faut aussi tenir compte, en même temps que de la nécessité de la coordination, de la nécessité correspondante de fréquentes communications et consultations personnelles.
- d) La nécessité de la clarté dans la délégation des fonctions. Il arrive parfois qu'une tâche soit négligée parce que ni le service de soutien ni le service d'exécution ne sont sûrs de celui qui en est chargé, ce qui fait penser à la balle qui tombe entre deux voltigeurs parce chacun croyait que l'autre devait la recevoir. Les programmes de prévention des accidents et les services d'orientation sont des exemples importants de tâches qui tombent dans cette catégorie.

- e) Les frais. Rares sont les cas où sont documentés les avantages économiques d'une organisation particulière de service de soutien. Il n'est pas facile d'en évaluer tous les facteurs secondaires quand on calcule les frais d'un agencement ou d'un autre, mais il ne faut pas omettre d'en tenir compte.
- f) La nécessité établie d'un service particulier. Il n'est pas exceptionnel qu'un service de soutien étende ses fonctions au delà de celles qu'exigent réellement les directions d'exécution, comme par exemple, la rédaction de rapports qui peuvent n'être d'aucune valeur parce qu'ils sont désuets ou trop difficiles à interpréter pour être utiles.

144. Le reste du présent chapitre a pour objet d'exposer et d'examiner les problèmes d'organisation liés à certaines fonctions précises de soutien, savoir: Service du personnel; Service de contrôle des effectifs; Service d'inspection; et Service des achats, des contrats et des magasins.

Service du personnel et contrôle des effectifs

145. Dans la présente section, il est question de fonctions particulières dont il y a lieu, pour commencer, de définir l'objet et la portée en termes généraux. Les principales fonctions qui exigent une telle définition préalable sont:

- a) *La gestion du personnel*: le choix des gens, l'administration des conditions de travail et le perfectionnement et le bien-être des employés;
- b) *Le contrôle des effectifs*: l'établissement du nombre, de la classe et de l'organisation des postes nécessaires à l'accomplissement du travail d'un ministère;
- c) *Le contrôle du budget*: l'établissement et l'application de contrôles de la répartition et de l'utilisation des ressources;
- d) *La comptabilité*: la tenue d'écritures financières pour fins de contrôle financier et de gestion générale;
- e) *Gestion générale*: toutes les fonctions qui servent à assurer le bon fonctionnement du ministère par l'élaboration et l'application de lignes de conduite et de programmes, l'établissement de services communs et l'évaluation et le contrôle du rendement.

146. La loi sur le service civil de 1962 a confié aux ministères la responsabilité de l'organisation et enlevé à la Commission le contrôle des effectifs. La Commission du service civil a renoncé à son ancienne méthode des enquêtes qui embrassaient

à la fois une étude de l'organisation, des effectifs et du classement d'un bureau ou d'un secteur quelconque d'un ministère pour effectuer plutôt:

- a) des études plus vastes visant à définir des normes de classes (Direction des traitements et des normes),
- b) des études visant à classer les postes d'après des normes établies (Direction des opérations) et
- c) des études ou interventions consultatives en matière d'organisation et d'analyse de gestion (Direction des services consultatifs).

147. Ces changements ont imposé clairement aux ministères la responsabilité de définir, mettre en marche et exécuter des programmes:

- a) pour réexaminer et planifier leur organisation;
- b) pour établir des normes relatives aux effectifs et les appliquer pour fins de contrôle interne et de justification extérieure;
- c) pour préparer des descriptions d'emplois afin de permettre à la Commission du service civil de classer les postes dans le plus court délai possible.

148. Le contrôle des effectifs a pour objet de réaliser le meilleur équilibre possible entre l'économie des effectifs et l'exécution rationnelle du travail du ministère. Le contrôle du nombre de postes, le classement des postes, l'organisation et les méthodes de travail sont des fonctions qui concourent directement à assurer une bonne utilisation du personnel.

149. Ces fonctions représentent des éléments de la tâche de chaque surveillant. Pour être comptables du rendement, les directeurs à l'exécution doivent assumer la responsabilité des décisions prises dans l'exercice de ces fonctions. Les aptitudes et le temps qu'il faut pour l'exécution efficace de ces fonctions de contrôle exigent l'emploi de spécialistes qui sont chargés de faire des études exigeant des connaissances et des méthodes spécialisées et de recommander les mesures à faire adopter aux directeurs à l'exécution.

150. Dans tous les ministères et organismes, il faut trouver les réponses à deux questions fondamentales sur les fonctions de contrôle des effectifs, savoir:

- a) si l'on reconnaît bien la nécessité de l'autorité et de la responsabilité en matière de contrôle et d'économie des effectifs;
- b) si l'autorité et la responsabilité dans ce domaine sont convenablement déléguées au sein de l'organisation du ministère.

151. Les préposés au personnel doivent reconnaître les besoins de la direction et, en même temps, se préoccuper des employés. On admet de façon générale que, dans cette double optique, l'autorité et la responsabilité du Chef du personnel comprennent à juste titre:

- a) définir, pour fins d'approbation par le sous-chef, des lignes de conduite qui soient conformes à la loi et aux règlements sur le service civil, de même qu'aux autres statuts et règlements qui régissent la gestion du personnel;
- b) élaborer, établir et exécuter avec la collaboration des fonctionnaires-exécutants les programmes portant sur les questions qui suivent: l'initiation, la formation, le perfectionnement, l'évaluation, le bien-être et l'orientation;
- c) définir les méthodes du ministère quant au recrutement et à la sélection du personnel et y collaborer;
- d) participer aux formalités de promotion, de mutation, d'appel et de retraite;
- e) définir les pratiques et les méthodes d'établissement des dossiers relativement aux présences, aux congés, aux traitements, à la sécurité et aux primes à l'initiative, et assurer au besoin des services centralisés;
- f) maintenir une étroite liaison avec la Commission du service civil;
- g) s'occuper des relations avec le personnel;
- h) administrer les questions d'établissement des salaires particulières au ministère.

152. L'approvisionnement en personnel comporte deux tâches principales:

- a) l'établissement et le contrôle des effectifs;
- b) le classement et la description des emplois.

Le service du personnel remplira ces tâches de façon différente selon qu'il y verra une dépense à faire ou des ressources à développer.

153. L'énoncé des fonctions pertinentes d'un Chef du personnel décrit un rôle précis et important à remplir dans le domaine d'intérêt que représentent les gens du ministère. Il est un principe admis qui veut que l'effectif, la définition des fonctions et le classement des emplois se rattachent à des postes plutôt qu'à des personnes, c'est-à-dire qu'ils ont trait à l'administration et au contrôle du personnel à titre d'éléments de frais plutôt qu'à titre d'éléments de personnel.

154. Si l'on observait ce principe, il n'existerait pas, semble-t-il, de bonne raison pour que le Chef du personnel continue à avoir ce double intérêt quant au personnel du ministère. De fait, on pourrait affirmer que son rôle de contrôle peut nuire à son rôle véritable.

155. Il y a des cas où c'est l'homme qui fait le poste et cela se produit plus souvent dans les postes de direction et de création. Que le titulaire d'un poste puisse changer les fonctions de sa charge ne change en rien, bien entendu, le principe fondamental qui veut que l'on examine le poste pour fins de classement. Néanmoins, cela fait intervenir un élément de personnel, c'est-à-dire que le particulier dont il s'agit peut être et bien souvent est promu à son poste modifié et reclassé. Cependant, les deux, classement des postes et promotion de particuliers, restent distincts en droit et en principe.

156. Concluons donc, pour récapituler:

- a) qu'il existe un besoin bien établi de fonctions de contrôle de l'effectif au sein de l'organisation des ministères;
- b) qu'il faut susciter une conscience plus vive de la nécessité de l'économie d'effectifs au sein des ministères;
- c) et que le Personnel a un rôle suffisamment étendu et distinct à remplir envers les gens du ministère.

On en vient ainsi à affirmer que les fonctions de contrôle de l'effectif doivent être confiées à une unité distincte au sein de chaque ministère.

157. L'autorité et la responsabilité de l'Unité de contrôle de l'effectif doit à juste titre comprendre ce qui suit:

- a) définir, pour l'approbation du sous-chef, les programmes et les marches à suivre du ministère pour la répartition et l'utilisation rationnelles des effectifs;
- b) établir des plans d'organisation en collaboration avec les services d'exécution et l'aide de spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur du ministère;
- c) de la même façon, établir de meilleures méthodes de travail en collaboration;
- d) de la même façon aussi, définir des normes d'établissement des effectifs;
- e) reviser et contrôler les effectifs et l'emploi qu'on en fait au regard des normes établies;
- f) diriger la rédaction des descriptions d'emplois et les reviser;
- g) maintenir la liaison avec les organismes extérieurs de contrôle.

158. Le contrôle des effectifs, soit à titre de fonction soit à titre d'unité dans l'organisation, appartient à juste titre à un service de soutien du ministère. Il doit être l'un des moyens dont dispose le sous-chef pour réaliser une gestion rationnelle dans tout le ministère. Toutefois, où situer exactement cette fonction tiendra à la nature et à l'importance du ministère.

159. En règle générale, cette fonction appartient au groupe qui, dans l'organisation, est chargé du contrôle budgétaire. Il est nécessaire, ici, d'établir une distinction entre le contrôle budgétaire qui, au nom du sous-chef, contrôle la répartition et l'utilisation de *toutes* les ressources mises à la disposition du ministère et le service comptable qui enregistre les opérations financières. Dans les ministères où la section financière n'est qu'une unité de comptabilité, il ne conviendrait pas d'y situer le contrôle des effectifs. Dans ces cas-là, la fonction ou l'unité de contrôle des effectifs appartiendrait à plus juste titre au groupe des services de soutien du ministère.

160. Dans le petit ministère ou le petit organisme, le chef des Services de soutien pourrait ainsi être personnellement responsable du contrôle et des effectifs ou déléguer cette responsabilité à l'un de ses fonctionnaires. Si l'effectif représente le principal poste de dépense, il est peu probable que le ministère dispose d'une unité de contrôle budgétaire, ou même d'une unité de comptabilité, mais il se peut qu'il ait un Service du personnel. En l'occurrence, la fonction de contrôle des effectifs pourrait avec raison être confiée au Service du personnel, mais à titre de fonction bien distincte.

161. Dans les ministères d'importance intermédiaire ou considérable, où l'organisation des services de soutien est bien établie, il convient de confier le contrôle des effectifs au contrôle budgétaire. Si les effectifs constituent l'élément dominant des dépenses du ministère, le contrôle des effectifs serait l'aspect dominant du Service du contrôle budgétaire.

162. Dans un ministère à objet unique, le contrôle budgétaire (y compris le contrôle des effectifs) peut se placer au premier palier de délégation, c'est-à-dire au premier échelon inférieur au sous-chef. Le personnel serait, de même, directement comptable au sous-chef qui, de la sorte pourrait assumer la responsabilité de la coordination. Cet aménagement est possible et indiqué là où le sous-chef peut exercer les fonctions de premier agent exécutif et de directeur général des services de soutien du ministère.

163. Plusieurs ministères et organismes chargés d'un certain nombre de grandes fonctions groupent sous une direction administrative les services centraux de soutien et de contrôle. Ils agissent ainsi pour assurer au sous-chef un champ de contrôle qui ne soit pas démesuré et pour réaliser une direction unifiée de toutes les fonctions de gestion. Dans un tel plan d'organisation, le contrôle budgétaire (y compris le contrôle des effectifs) ressortit au directeur général des services de soutien, de même que le service du personnel et les autres services centraux de gestion. Cet aménagement facilite la coordination du Service du personnel et du Service de contrôle des effectifs pour aviser aux grandes augmentations ou diminutions de personnel.

164. Sont à tirer de la présente analyse les conclusions qui suivent:

- a) le contrôle des effectifs doit constituer une fonction distincte dans tous les ministères;
- b) il doit être confié à une unité chargée: (i) de l'organisation, (ii) du nombre de postes, (iii) des méthodes et des normes de travail et (iv) de la description des emplois;
- c) il doit, de préférence, être distinct et séparé du Service du personnel;
- d) il doit être lié au service de contrôle budgétaire;
- e) il doit, à titre de partie ou d'élément dominant du contrôle budgétaire, être placé à un palier élevé.
- f) dans les ministères dotés d'une direction de l'administration qui rassemble tous les services de soutien, il doit constituer l'une des principales fonctions de cette direction et relever directement du chef.

Inspections

165. Les spécialistes du siège doivent posséder des méthodes qui leur permettront de s'assurer que les fonctions à l'extérieur sont exécutées conformément aux principes et aux méthodes dont les spécialistes sont comptables. La nécessité de ces méthodes est commune aux spécialistes dans des fonctions statutaires et aux spécialistes dans les services de soutien et doit être prévue dans la structure de l'organisme.

166. Un moyen important de vérifier si les événements se conforment aux programmes consiste en l'inspection des bureaux de l'extérieur par des fonctionnaires du siège de l'organisme:

Cette inspection peut prendre l'une ou l'autre de trois formes ou les trois:

- a) Elle peut consister en des visites non coordonnées par des agents du palier fonctionnel; ces agents se rendent, chaque fois qu'ils l'estiment nécessaire, dans les bureaux qui, à leur avis, ont besoin d'une inspection. La souplesse d'un tel régime est souhaitable, mais elle peut assujétir un bureau à une suite de visiteurs, chacun dérangerant le fonctionnement ordinaire de l'unité. Il y a un autre inconvénient: c'est que rien n'assure une inspection suffisante de toutes les unités.
- b) Elle peut consister en des visites régulières et ordonnées faites en groupes ou individuellement par des inspecteurs permanents qui, dans l'organisation au siège, sont séparés des unités de spécialistes dont les fonctions à l'extérieur font l'objet de l'inspection. Encore que cela conserve à l'inspecteur sa qualité d'observateur impartial, il se peut que les inspecteurs perdent contact avec les événements dans les groupes de spécialistes et qu'après un certain temps, ils ne possèdent plus les connaissances nécessaires qui leur permettent de faire des inspections utiles.
- c) Une troisième méthode consiste à établir un calendrier d'inspection où sont équilibrés les besoins des divers groupes de spécialistes et à faire désigner par chaque groupe de spécialistes un représentant au sein d'une équipe qui fera l'inspection de chaque unité de l'extérieur en conformité du calendrier. Cette méthode assure que les inspections sont faites par un personnel qui est au courant et qu'elles se font régulièrement. Elle sert aussi à réunir des fonctionnaires du siège et de l'extérieur qui ont des intérêts communs. Son plus grave inconvénient, c'est qu'elle retient trop des fonctionnaires spécialisés, surtout quand il y a de nombreuses unités à visiter à l'extérieur.

167. Quelle que soit la méthode adoptée, la responsabilité générale du régime d'inspection doit être confiée à un fonctionnaire supérieur. Si la fréquence et la nature des inspections sont laissées à la discrétion de chaque chef de direction, il faut tenir un registre central des visites faites à l'extérieur et de leur but. Si l'on décide qu'il faut un service permanent d'inspection, celui-ci doit relever d'un fonctionnaire qui aura le pouvoir de s'assurer que des mesures sont prises quand il y a lieu, quelle que soit la direction dont il s'agit. Si l'on forme des équipes d'inspection dont les membres sont désignés selon les besoins, la direction doit en être confiée à un fonctionnaire

dont l'autorité soit transcendante. Les détails administratifs d'un tel régime peuvent être confiés à un fonctionnaire de l'effectif qui rend compte au fonctionnaire supérieur responsable.

Contrôle des achats, des adjudications et du matériel

168. Le Conseil du Trésor a prescrit des méthodes rigoureuses d'achat et d'adjudication par les organismes du gouvernement, afin d'assurer non seulement une mesure raisonnable d'efficacité et d'économie, mais aussi l'équité et l'intégrité.

169. L'achat et l'adjudication peuvent avoir lieu à l'un des trois niveaux du service fédéral. Les achats de nombreux produits et services ordinaires sont confiés à un organisme établi pour desservir l'ensemble du service fédéral. Ainsi, toute la papeterie et toutes les machines de bureau viennent du Département des impressions et de la papeterie publiques, les meubles, du ministère des Travaux publics, l'équipement et le matériel de défense, du ministère de la Production de défense, et ainsi de suite. Le principal avantage d'une centralisation des achats c'est qu'elle permet de réaliser des économies grâce aux achats massifs et à la normalisation. Mais le fruit des économies ainsi réalisées est partiellement annulé par les délais inhérents à l'approvisionnement à partir d'un point central et aussi parce que les articles obtenus ne répondent pas toujours aux besoins des organismes servis.

170. Le bureau central de l'organisme est le deuxième niveau où peuvent se prendre les décisions en matière d'achats. En centralisant l'autorité au sein d'un ministère, on peut appliquer des normes uniformes et obtenir à meilleur compte les articles utilisés dans tout l'organisme. Enfin, les achats peuvent être effectués par les bureaux régionaux de l'organisme; c'est ce qui s'appelle habituellement «acheter sur place».

171. A quelque niveau que se fassent les achats ou que se prennent les autres décisions contractuelles, on constatera que des contrôles rigoureux sont normalement imposés, pour les raisons indiquées au premier alinéa de la présente section.

172. Le secteur de l'approvisionnement comporte deux zones de décision principales et pour bien l'organiser on doit tenir compte de la différence qui existe entre elles. Il s'agit tout d'abord de déterminer le besoin. En principe, ce rôle n'appartient pas au Service des achats proprement dit, mais doit être confié plutôt aux fonctionnaires exécutants. On doit s'assurer si les fonds nécessaires sont disponibles, puis choisir entre les différentes façons d'employer ces fonds, c'est-à-dire décider ce

qu'il faut acheter. Mais, dans la pratique, les demandes d'achats sont ordinairement passées au crible par le Service des achats avant de franchir les diverses étapes de leur exécution. Dans les cas de réapprovisionnement, le Service des achats peut exiger des chiffres relatifs à la consommation et aux stocks à l'appui de la réquisition. S'il s'agit de nouveaux articles d'équipement, le Service des achats pourra peut-être demander si les critères mentionnés dans la demande sont le maximum ou le minimum, si l'on accepterait la substitution d'autres articles, et ainsi de suite. Parfois la soumission d'une demande d'achat ne sert qu'à amorcer les discussions entre l'auteur de la demande et le préposé aux achats avant que soient entamées les négociations en vue de l'achat.

173. Il importe d'identifier et d'étudier la façon dont le «besoin» est déterminé. S'il est permis aux fonctionnaires exécutants de dicter leurs volontés au Service des achats, on risque d'écarter des articles satisfaisants bien que moins coûteux. D'autre part, si la division des achats peut imposer ses vues aux fonctionnaires exécutants, on risque d'obliger les services d'exécution à accepter du matériel et des fournitures qui ne répondent pas précisément à leurs besoins. Étant donné que le rôle principal de la division des achats est de répondre aux besoins de ses clients, c'est aux fonctionnaires chargés des opérations où le matériel sera utilisé qu'il appartient en définitive de déterminer le «besoin»; le rôle du préposé aux achats doit être purement consultatif. C'est là un secteur où s'applique particulièrement le principe des services consultatifs obligatoires; on peut exiger que le préposé aux achats soit consulté au sujet des nouveaux besoins dès qu'ils se font sentir, mais que les fonctionnaires exécutants restent libres d'accepter ou de rejeter ses conseils.

174. Le second secteur est celui des achats, des négociations contractuelles et des commandes. Cette fonction très spécialisée exige une bonne connaissance des fournisseurs, de l'état du marché et des modes d'adjudication. Aussi l'organisation du Service des achats doit-elle être adaptée à la nature particulière des achats à effectuer. Lorsque le volume de travail et l'ampleur des dépenses le justifient, il est parfois préférable d'employer des acheteurs spécialisés dans l'achat des produits particuliers et de répartir la tâche selon les produits en cause. En d'autres circonstances, on assurera peut-être un meilleur service en confiant à chacun des acheteurs le soin d'approvisionner telles ou telles unités de l'organisation. Mais, dans tous les cas, on devrait libérer les acheteurs d'une grande partie du travail de vérification, d'écritures et de surveillance ordinaire qui fait inévitablement partie de l'achat.

175. L'achat sur place est une forme de «décentralisation» et, comme on le sait, la délégation d'autorité varie énormément d'un organisme à l'autre. Mais, de façon générale, il s'offre trois solutions:

- a) dans les cas urgents, accorder sans réserve l'autorisation d'acheter sur place;
- b) pour certains articles, autoriser les négociations sur place en vue de l'achat, les recommandations devant, toutefois, être soumises à l'approbation du bureau central;
- c) pour tous les autres besoins, charger le bureau central du soin d'entamer les négociations et de passer les commandes.

On définit ordinairement les limites de l'autorité déléguée en précisant les sommes qui peuvent être dépensées de façon autonome aux divers paliers d'autorité.

176. Le contrôle des stocks est étroitement relié à l'achat et bien qu'il ne soit pas toujours souhaitable de les confier au Service des achats, il est bon, du point de vue administratif, qu'il soit comptable au même fonctionnaire que le chef du Service des achats.

177. Pareillement, l'activité relative aux organismes d'approvisionnement centraux devrait aussi être organisée en relation étroite avec le Service des achats et des magasins, par exemple, l'obtention de papeterie, de machines de bureau et d'impressions du Département des impressions et de la papeterie publiques, l'obtention de meubles et de matériel de bureau du ministère des Travaux publics, et ainsi de suite. C'est une des conditions essentielles d'une saine organisation que ces fonctions interdépendantes soient la principale responsabilité d'un seul haut fonctionnaire.

Chapitre 7

COMITÉS ET RÉUNIONS

«Le comité est un des dispositifs d'organisation les plus omniprésents et controversés. Qu'on l'appelle comité, office, commission, groupe de travail, ou tribunal, sa nature reste essentiellement la même. Car un comité est un groupe de personnes auxquelles une question est renvoyée en tant que groupe. C'est cette caractéristique de l'action collective qui place le comité sur un plan distinct par rapport aux autres dispositifs de gestion.»¹

178. En tant que dispositifs d'organisation, les comités sont souvent mal utilisés, mais, quand les circonstances le justifient, ils constituent un élément important d'une bonne organisation.

179. Dans les services de l'État, les cas sont nombreux où le comité sert de direction collective. La Commission du service civil, la Commission d'assurance-chômage, le Conseil des ports nationaux et d'autres organismes sont composés de commissaires à plein temps qui exercent collectivement leur autorité sur un organisme. Lorsqu'un comité de ce genre joue le rôle de groupe directeur, deux nouvelles dimensions s'ajoutent au problème de l'organisation, à savoir, le partage des responsabilités, s'il y a lieu, entre les membres du «comité» et les rapports hiérarchiques collectifs entre les membres et les chefs des grandes subdivisions du ministère. Il est toujours souhaitable que la délégation d'autorité soit claire et nette, même lorsque l'organisme n'a qu'un chef unique; cette clarté est essentielle dans le cas d'une direction composée de plusieurs personnes si l'on veut atteindre sans heurts les objectifs de l'organisme. Dans certains cas, on nomme un directeur administratif chargé de mettre en œuvre le programme de l'organisme et d'en diriger l'application, et aussi d'assurer l'unité du commandement à un échelon au-dessous du groupe directeur. Cela présente un danger qui est que les subordonnés évitent le directeur administratif pour en appeler à l'autorité supérieure ou encore que le groupe directeur lui-même passe outre au directeur administratif lorsqu'il est tenté d'intervenir dans le cours ordinaire de la mise en œuvre et de l'application de programmes particuliers.

¹H. Koontz et C. O'Donnell, *Principles of Management*, McGraw-Hill, 1959, p. 224.

180. Les comités inter-organismes et internes peuvent être officiels et permanents; on doit alors les indiquer dans les organigrammes en tant qu'unités de l'organisation. En règle générale, ces comités ont des fonctions qu'on peut étudier et rattacher à des objectifs précis et il est ordinairement possible d'en estimer le coût puisqu'on connaît leur composition ainsi que la durée et la fréquence de leurs réunions. On peut analyser de la même façon,—mais les résultats seront peut-être moins précis,—les comités officieux.

181. Voici les désavantages possibles du régime des comités:

- a) dépense de temps et d'argent;
- b) tendance à aboutir à des compromis qui peuvent se révéler peu acceptables;
- c) indécision et tendance à temporiser;
- d) domination d'un comité par une seule personne, souvent son président, au point que le comité est détruit en tant que groupe d'égaux appelés à prendre des décisions et est remplacé par un seul chef et un groupe d'inférieurs;
- e) dispersion de l'autorité entre les membres du comité: quand tous sont responsables, nul ne l'est;
- f) tyrannie de la minorité, surtout lorsque le comité cherche à obtenir l'unanimité ou une adhésion générale à ses décisions.

182. Les comités peuvent aussi être mal utilisés lorsqu'on s'en sert:

- a) à la place d'un directeur;
- b) comme dispositif d'études ou de recherches;
- c) pour l'adoption de décisions relativement peu importantes;
- d) à l'égard de décisions qui dépassent l'autorité ou la compétence de ses membres.

183. Malgré tous ces risques et ces abus, il reste indubitable que les comités bien constitués sont essentiels, surtout lorsqu'il s'agit de questions nécessitant des décisions qui reflètent divers points de vue. Si la portée du mandat et l'autorité du comité sont bien définies, si les membres ont été bien choisis en fonction de la question en cause, si le comité a un ordre du jour bien conçu, s'il a un bon président, si les décisions du comité sont distribuées aux membres après les réunions, et si la nature des décisions qui sont prises en justifie le coût, alors le comité

a sa raison d'être. Lorsqu'ils réunissent les conditions précitées, les comités l'emportent, comme mode de direction, sur tout autre dispositif d'organisation. Il importe de se rappeler, toutefois, que les décisions qui en découlent sont excellentes parce que le comité a été bien constitué et non pas parce qu'elles émanent d'un comité.

184. Les comités fonctionnent au moyen de réunions, mais les réunions peuvent servir à d'autres fins. Les réunions peuvent être précieuses et parfois indispensables pour diffuser des renseignements, éclaircir des questions, réunir des vues divergentes et coordonner des opérations. La fréquence et la nature des réunions doit donc être une des pré-occupations des spécialistes en organisation, non seulement afin de déterminer la fréquence des réunions superflues, mais aussi pour déterminer s'il se prend des décisions unilatérales alors qu'il serait préférable qu'elles soient collectives.

Chapitre 8

CONCLUSIONS

185. Du fait de leur dynamisme, toutes les institutions bien établies changent fréquemment d'ampleur et d'orientation; de nouvelles pressions s'exercent sur elles; leur action change d'accent; et les rapports (tant officiels qu'officieux) entre les membres du personnel sont aussi variables et changeants que les humains eux-mêmes. D'où l'on pourrait peut-être conclure qu'une organisation absolument efficace est une chose qui n'existe que pendant un moment fugitif pourvu qu'on ait fait l'effort voulu pour la réaliser. Heureusement, une organisation bien structurée peut être plus «permanente», mais pour qu'elle reste bien saine elle doit faire régulièrement l'objet d'études et d'analyses.

186. Nous avons essayé dans le présent manuel d'exposer les aspects de la gestion qui sont censés se rattacher à l'établissement d'une organisation efficace dans les services de l'État. Chaque fois que la réalisation d'un objectif nécessite les efforts de plus d'une personne, il faut une organisation bien définie; néanmoins, il n'a pas été possible de mettre au point des règles d'organisation rigides et d'application universelle, et l'expérience a démontré que, dans ce domaine, la perfection nous échappe toujours.

187. Ainsi qu'il est indiqué dans la préface du présent manuel, l'organisation peut se définir simplement comme étant la conjugaison harmonieuse des fonctions et du personnel en vue d'atteindre des objectifs clairement établis. A moins qu'elle ne se fixe un but précis et concret, une organisation manquera d'unité d'objectif. Sans spécialisations, il est peu probable qu'on puisse accorder toute l'attention experte nécessaire aux diverses tâches à accomplir pour atteindre les objectifs fixés. En supposant que les objectifs soient nettement définis et que les fonctions propres à en faciliter la réalisation soient efficacement réparties, on doit ensuite voir à ce que le sommet même de l'institution et les titulaires des principaux postes assurent une direction et une coordination efficaces. Le degré souhaité d'harmonie entre les membres du personnel d'une organisation découle, dans une bonne mesure, de la compréhension qu'a chacun des buts et du rôle qui ont été fixés, ainsi que de l'intelligence collective de tout le groupe de la structure globale et de l'interdépendance de ces divers éléments.

188. Prise dans le sens absolu, une organisation est un réseau de postes reliés entre eux par des voies hiérarchiques ou de communication. D'autre part, organiser c'est choisir et mettre en place des personnes qui auront pour mission d'exécuter les fonctions prescrites à l'égard de chaque poste. Le terme «organisation officieuse» s'emploie pour indiquer les rapports de travail qui se créent entre les titulaires des divers postes. Il est presque impossible de prescrire quels seront ces rapports ou de les régir en profondeur, mais, lorsque, dans la pratique, il y a divergence essentielle entre elles et la structure officielle, le fonctionnement quotidien de l'organisation sera probablement à la fois confus et inégal. Quand la chose se produit, l'organisation est nettement déficiente et doit être modifiée. Il arrive parfois que des situations malsaines surgissent uniquement parce qu'on n'a pas arrêté les objectifs à atteindre et défini les attributions et les responsabilités; si l'on prend alors des mesures correctives et si l'on établit les rapports officiels qui s'imposent, les problèmes seront peut-être par le fait même résolus. A tout événement, des analyses périodiques révéleront, s'il en existe, les vices de structure de l'organisation officielle.

189. Les modifications profondes d'une organisation sont rarement simples à mettre en œuvre et on peut rarement en prévoir toutes les répercussions. Les changements à apporter à une structure officielle sont relativement simples à définir et à justifier, mais il en découlera une modification des rapports officieux entre les personnes en cause qui suscitera peut-être de nombreuses difficultés. On pourra réduire ces difficultés au minimum si l'on veut bien considérer les intéressés comme des personnes plutôt que comme de simples titulaires de poste. On réalisera souvent une mesure satisfaisante d'entente et de compréhension si les modifications projetées sont bien expliquées et font l'objet de discussions libres et franches. Par contre, remettre aux calendes des changements nécessaires afin d'éviter de déranger les individus n'aura probablement pour effet que d'aggraver la situation et d'affaiblir l'unité d'esprit et d'action de toute l'institution.

190. Les preuves sont nombreuses qu'une organisation mal structurée est coûteuse, qu'elle affaiblit le moral et qu'elle est peu susceptible d'atteindre les objectifs fixés. Mais une organisation n'est pas simplement la disposition mécanique de tâches et de responsabilités abstraites; c'est le cadre dans lequel des personnes doivent collaborer à fabriquer un produit, à fournir un service ou à atteindre un idéal. Une bonne organisation est celle qui est bien structurée, bien comprise des gens qu'elle emploie et systématiquement soumise à une étude et à des modifications lorsque les circonstances ou les impératifs de la situation l'exigent.

ÉTUDE ET ANALYSE DE L'ORGANISATION

*Exposé des services assurés par la Division de l'organisation,
Direction des services consultatifs,
Commission du service civil du Canada.*

Ottawa

Novembre 1961 (Revisé 1962)

Origine et but de la Division de l'organisation

C'est dans le cadre de la réorganisation générale des fonctions de la Commission du service civil, en octobre 1960, que fut établie la Division de l'organisation au sein de la Direction des services consultatifs. La Division a pour objet de fournir à tous les ministères et organismes de l'État un service de spécialistes en analyse de l'organisation; en cela elle s'identifie aux services qui sont mentionnés à l'article 6 c) de la Loi de 1961 sur le service civil.

Au cours de sa première année de fonctionnement, la Division a réalisé un certain nombre d'études qui démontrent à quel point ce service, répondant à un besoin, a été largement accepté. Ces études ont confirmé le principe selon lequel aucune organisation ne saurait demeurer figée dans sa structure, face à des fonctions croissantes et changeantes, sans risquer de nuire au moral de ses employés et d'amener une baisse de rendement. A l'administrateur de rang supérieur qui doit décider des changements à apporter dans la structure de l'organisation sous sa régie, la Division de l'organisation offre des conseils éclairés, indépendants et objectifs. Une étude est entreprise à la demande du sous-ministre d'un ministère et le rapport qui en découle lui est adressé, conformément à l'article 6 c) de la Loi de 1961 sur le service civil.

La Division se compose d'un petit groupe de spécialistes qui ont acquis une formation et de l'expérience dans l'appréciation du rendement d'une organisation et dans l'élaboration des améliorations jugées nécessaires. Le spécialiste consacre toute son attention à l'organisation qu'il étudie. Sa principale préoccupation est de fournir à la direction une réponse aux questions suivantes, qui sont typiques des problèmes fondamentaux d'une organisation:

Les fonctions sont-elles groupées dans un ordre logique au sein de l'organisation?

Le personnel est-il revêtu d'une autorité suffisante pour s'acquitter des responsabilités qui lui sont dévolues et pour établir clairement la responsabilité?

Les contrôles servent-ils de façon satisfaisante des fins légitimes sans être toutefois excessifs?

Existe-t-il des conflits qui peuvent être évités entre les emplois dits de consultation et d'exécution?

La portée de l'autorité de chaque directeur convient-elle à la situation?

Le nombre de paliers de direction dans une organisation est-il excessif?

Dans un projet de réorganisation, quelles sont les fins visées par l'organisation, quelles sont les influences extérieures et autres facteurs qu'il convient d'examiner?

Marche à suivre dans l'étude de l'organisation

Les techniques proprement dites qu'il convient d'appliquer à une étude dépendent de facteurs qui n'apparaissent que lorsqu'une étude est préparée conjointement par le ministère intéressé et par la Division de l'organisation. On peut cependant décrire les procédés généraux qui s'appliquent à la plupart des études.

Lorsqu'on décide d'effectuer une étude, on affecte à cette tâche un ou plusieurs organisateurs-conseils. Ceux-ci entreprennent sur-le-champ de se documenter sur les fonctions et la structure du ministère. Des réunions ont bientôt lieu avec les fonctionnaires supérieurs du ministère afin que l'on s'entende sur les fins et l'étendue de l'étude et que l'on dresse un programme provisoire en vue de sa réalisation. Il est avantageux, à ce stade, de s'assurer que tout le personnel de l'organisation est officiellement informé de la tenue de l'étude, ainsi que des fins visées, des méthodes et du programme adoptés, et que les employés sont officiellement invités à coopérer cordialement au succès de l'étude. La plupart des études franchissent rapidement cette étape initiale.

Le deuxième stade de l'étude consiste à réunir les faits. L'organisateur s'applique à obtenir une vue d'ensemble de l'activité de chaque service du ministère et à établir le rapport qui existe entre les diverses autorités de l'organisation. De façon générale, il obtient ces renseignements des employés qui détiennent les postes-clef, mais il peut aussi se servir de questionnaires pour compléter sa tâche. Le spécialiste recherche les expressions d'opinion et les propositions des membres de l'organisation, après quoi il en fait l'appréciation. Il faut faire remarquer qu'il ne fait pas l'appréciation individuelle des employés; d'autre part, le rendement d'un groupe peut être un signe de vigueur ou de faiblesse dans la structure qui est à l'étude.

Le troisième stade émergera graduellement du second. Il s'agit ici d'une période d'analyse au cours de laquelle le spécialiste reconnaît les problèmes d'organisation à l'examen des données constatées lors de recherches précédentes, et alors sont conçues et appréciées les solutions possibles. Ensuite les hauts fonctionnaires du ministère et d'autres membres de la Division de l'organisation soumettent à une étude critique mais constructive les conclusions et les solutions possibles présentées par le spécialiste. D'autres recherches peuvent alors confirmer ou détruire des conclusions douteuses. A ce stade, on met tout en œuvre pour obtenir l'accord des fonctionnaires du ministère sur les principaux problèmes et leur acceptation des solutions proposées, avant la rédaction du rapport définitif.

Le dernier stade de l'étude, au cours duquel on rédige un rapport circonstancié, apparaît souvent comme le dénouement terre à terre des stades précédents. Néanmoins, le rapport écrit produit plusieurs résultats heureux. Il éprouve enfin de façon appréciable la logique dont a pu faire preuve l'analyste dans sa façon de reconnaître les problèmes et d'élaborer des solutions pertinentes; il fournit le seul document valable où sont consignées les recommandations qui, en certains cas ou pendant un certain temps, pourront ne pas être mises en pratique, et il représente un utile point de départ pour toute étude subséquente de l'organisation. La précision des faits consignés dans le projet de rapport est soumise à la vérification du ministère avant la publication du rapport. Enfin, un rapport définitif est présenté à l'organisme responsable qui a demandé l'intervention.

Action complémentaire

Comme la Division de l'organisation est un organisme consultatif, la mise en œuvre de ses recommandation relève en définitive des fonctionnaires exécutifs qui ont à répondre de l'organisme et de son fonctionnement. De plus, la Division de l'organisation accepte volontiers toute restriction raisonnable que le ministère désire imposer à la dissémination des renseignements et à la distribution du rapport.

Le «facteur humain» est souvent d'importance primordiale dans l'élaboration d'un programme de modification de l'organisation, et c'est pourquoi la direction doit peser les répercussions qu'une réorganisation peut avoir sur des employés de valeur. A ce stade, cependant, la Division de l'organisation donnera volontiers des conseils sur la mise en application du rapport et elle proposera les mesures provisoires qui peuvent s'imposer.

La Division de l'organisation demande qu'un rapport périodique lui soit fait des mesures prises à la suite de ses recommandations, afin d'obtenir une appréciation sérieuse de la valeur pour le ministère de son étude et de ses recommandations pendant un espace raisonnable de temps.

Conclusion

Les modifications éclairées que l'on apporte à l'organisation sont une garantie que la fonction publique continuera de s'adapter aux fins et aux fonctions changeantes du gouvernement. Une organisation dynamique et bien gérée fait naître et soutient l'enthousiasme et le désir de bien faire chez son personnel, et elle est une assurance que le public obtiendra de son gouvernement le meilleur service. La raison d'être de la Division de l'organisation est d'aider les ministères et organismes de l'État à réaliser ces objectifs.

QUELQUES OUVRAGES SUR L'ORGANISATION*

*Bibliographie établie par la Division de l'organisation,
Direction des services consultatifs, Commission du
service civil, Octobre 1962.*

Les principes traditionnels de l'organisation et de la gestion

Classics in Management, H. F. Merrill (éditeur), American Management Association, New-York, 1960.

Ce livre renferme des textes choisis de 15 auteurs qui ont traité de l'art de diriger les grandes entreprises. On y trouve un tableau de l'évolution de la gestion en Europe et aux États-Unis au dix-neuvième siècle et dans les premières décennies du vingtième. On relève, parmi les auteurs, les noms de Frederick W. Taylor (qui a préconisé la «gestion scientifique»), de Henri Fayol et de Mary Parker Follett; l'ouvrage se termine par des exposés, dus à la plume d'Elton Mayo, des célèbres études Hawthorne et d'autres études industrielles qui démontraient l'importance des relations humaines dans la direction des entreprises.

Papers on the Science of Administration, L. Gulick et L. Urwick (éditeurs), Institute of Public Administration, New-York, 1937.

Les deux éditeurs sont d'éminents spécialistes du domaine de l'organisation qui ont réuni dans ce petit ouvrage de courtes études rédigées par eux-mêmes et par sept autres auteurs. Prises collectivement, ces études constituent une excellente introduction aux principes traditionnels de l'organisation fondés, surtout, sur les objectifs à atteindre et les fonctions à remplir dans l'entreprise organisée.

Administration industrielle et générale, Henri Fayol, Dunod, Paris, 1931.

Alors que son contemporain américain, F. W. Taylor, préconise l'étude analytique des systèmes et organisations au niveau du travail, Henri Fayol, lui, aborde de la même façon l'organisation de la haute direction. Publié en 1916, ce livre est un des meilleurs parmi les premiers ouvrages sur les principes traditionnels de l'organisation et de la gestion.

*On peut obtenir d'autres listes d'ouvrages recommandés en s'adressant à la Division de l'analyse de la gestion, Commission du service civil. Ces livres portent sur une foule de sujets divers du vaste domaine de l'amélioration des méthodes administratives.

Freedom and Co-ordination: Lectures in Business Organization par Mary Parker Follett, L. Urwick (éditeur), Pitman, Londres, 1949.

Contemporain de Taylor et de Fayol, Mary Parker Follett ajoute, à l'optique scientifique, des vues profondes sur l'importance des relations humaines dans l'entreprise organisée. L'auteur étudie les influences unifiantes qui peuvent être favorisées en vue d'arriver à la coordination et à la cohésion des organisations.

The Functions of the Executive, C. I. Barnard, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1938.

Dans ce livre, Barnard a concentré son esprit ouvert et perceptif sur sa propre expérience comme dirigeant d'entreprise. Il a été tantôt président de la New Jersey Bell Telephone Co., président de la Rockefeller Foundation, président de la National Science Foundation et administrateur des services de bien-être de l'État du New-Jersey.

Ce livre étudie le rôle du directeur; bien que l'auteur s'y révèle attaché au régime ordonné et sûr de l'organisation aux cadres bien structurés, il y manifeste aussi sa perception des influences sociales et psychologiques sur les éléments humains.

Principles of Management, H. Koontz et C. O'Donnell, McGraw-Hill Book Co. Inc., New-York, 1959.

Ce livre traite tout d'abord des problèmes quotidiens qui se posent à la direction. Plus que la plupart des autres ouvrages connexes, il fournit des réponses aux questions posées sur le sens de l'administration. L'auteur expose une fois de plus les principes de la gestion dans leur application actuelle à la plupart des grandes organisations et la valeur de cet ouvrage se trouve rehaussée par les nombreux exemples concrets qu'il cite de pratiques courantes. On y trouve des exemples, des modèles et des solutions qui peuvent être fort utiles à quiconque doit s'attaquer aux problèmes immédiats de la direction; réparti en chapitres qui portent sur les fondements de la direction, l'organisation, le personnel, la direction, la planification et le contrôle, cet ouvrage est facile à consulter. Cependant, il élucide assez peu la question du phénomène fondamental sur lequel repose la saine direction.

Les auteurs sont membres de la faculté de la *Graduate School of Business Administration*, de l'Université de la Californie.

Administrative Behaviour, H. A. Simon, MacMillan Co., New-York, 1947.

Ce livre du professeur Simon a pour objet de fournir des principes et une terminologie utiles sur les divers modes de fonctionnement des organisations. Il traite surtout de la psychologie dans l'art de prendre des décisions, de la nature et du rôle de l'autorité, des communications ainsi que de la loyauté envers l'organisation. Cet ouvrage présente une formule générale d'administration qui va au-delà des exposés ordinaires de principes d'organisation, dont quelques-uns font l'objet de critiques de la part de l'auteur qui les trouve imprécis et contradictoires. Bien que le sujet soit plutôt abstrait, une présentation claire et ordonnée fait de cet ouvrage un outil et un guide utiles.

The Practice of Management, P. F. Drucker, Harper and Brothers, New-York, 1954.

L'auteur, un des principaux organisateurs conseils américains, se révèle dans cet ouvrage comme l'un des tenants d'une méthode pragmatique de « gestion par objectifs ». Au niveau théorique, les principes ordinaires d'organisation sont soit écartés, soit subordonnés à l'intégrité de l'individu: ce dernier thème est exprimé dans la thèse de l'auteur en faveur des emplois stimulants, d'une délégation libérale d'autorité, de la maîtrise de soi ainsi que de la responsabilité sociale et morale des organisations.

Au niveau pratique, le livre est rempli d'exemples frappants de compagnies américaines qui, collectivement, soulignent le besoin d'une évolution dynamique dans les organisations.

Les principes d'organisation et de gestion à l'ère contemporaine

Personality and Organization, C. Argyris, Harper and Brothers, New-York, 1957.

Cet ouvrage préconise l'application des sciences sociales aux relations humaines dans l'organisation. On y relève aussi les effets de la psychologie et de la psychologie sociale, ou l'étude de l'action réciproque des petits groupes, par rapport au comportement de l'organisation. L'auteur formule, en terminant, plusieurs idées sur la façon d'acquiescer vraiment des qualités de chef, et il indique combien il est nécessaire de regarder vraiment au-dedans de soi-même si l'on veut atteindre l'objectif fixé.

L'auteur est professeur associé d'administration industrielle à l'Université Yale.

Exploration in Management, W. Brown, John Wiley and Sons, New-York, 1960.

Administrateur-délégué d'une société manufacturière de Grande-Bretagne, l'auteur exprime les vues d'un dirigeant d'entreprise qui a encouragé, au sein de sa propre organisation, l'analyse exhaustive et l'expérimentation par les soins de sociologues. Fondé sur l'expérience acquise dans l'entreprise même de l'auteur, le livre souligne combien il importe d'assurer l'évolution dynamique des organisations et d'organiser l'entreprise selon les objectifs et les ressources disponibles plutôt qu'en fonction des personnalités.

The Human Side of Enterprise, Douglas McGregor, McGraw-Hill Book Co. Inc., New-York, 1960.

Cet ouvrage établit un contraste entre les concepts traditionnels d'autorité et de contrôle dans une organisation et les concepts nouveaux fondés sur des recherches récentes dans le domaine de la gestion. Les limitations des concepts traditionnels sont examinées, à savoir: résistance des subordonnés, indifférence vis-à-vis des objectifs de l'organisation, refus d'assumer des responsabilités, intérêt insuffisant et autres conséquences. L'auteur souligne particulièrement les moyens grâce auxquels on peut beaucoup orienter les membres d'une organisation vers ses objectifs ainsi que l'importance des valeurs et des objectifs personnels. L'auteur, qui est psychologue, a été président du Collège Antioch et est maintenant professeur de gestion à la *School of Industrial Management* du *Massachusetts Institute of Technology*. M. McGregor est réputé en outre pour ses recherches au sein d'organisations industrielles.

New Patterns of Management, R. Likert, McGraw-Hill Co. Inc., New-York, 1961.

On devrait lire ce livre en regard de celui de M. McGregor puisqu'il le complète en préconisant la gestion à participation. Le livre de M. Likert traite beaucoup moins des principes de l'organisation que des moyens auxquels la direction a recours pour formuler et réaliser ses objectifs, et aussi pour mesurer et contrôler les résultats obtenus. Les thèses que préconise cet ouvrage sont solidement appuyées sur les résultats de recherches faites sur place.

L'auteur est directeur de l'*Institute for Social Research* et professeur de psychologie et de sociologie à l'Université du Michigan.

Creative Management, N. R. F. Maier et J. J. Hayes, John Wiley and Sons, New-York, 1962.

Voici un autre plaidoyer clair et lucide en faveur de la gestion à participation. Il rationalise ce concept par rapport aux

besoins des employés dans notre société, à l'intéressement des subordonnés, à la qualité des décisions et, finalement, aux impératifs d'ordre économique. Parmi les chapitres les plus intéressants figure le compte rendu de trois conférences expérimentales menées sous diverses formes de direction; ces conférences ont été suivies d'une enquête auprès des dirigeants et des participants pour comparer les effets de diverses formes de direction et de contrôle (autocratique, pseudo-démocratique ou manipulative, et à participation) sur la participation des divers membres et la qualité de leurs décisions. Le professeur Maier est psychologue à l'Université du Michigan et M. Hayes dirige un programme de formation de cadres pour les *United Air Lines*.

Organizational Change: The Effect of Successful Leadership, R. H. Guest, The Dorsey Press Inc. et Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois, 1962.

Dans cet ouvrage, Guest fait part, avec preuves à l'appui, des conditions qui existaient avant, pendant et après une amélioration marquée de la production et de l'efficacité dans une usine de montage d'automobiles. Le livre traite surtout des effets des techniques employées par un nouveau directeur sur le comportement humain et les relations au sein de la compagnie. L'auteur explique que la façon dont les fonctions de la direction s'exercent devrait faire l'objet d'un examen, même s'il n'est pas nécessaire de modifier la répartition des tâches, des responsabilités et de l'autorité.

L'administration publique

Government of Canada, R. M. Dawson, University of Toronto Press, Toronto, 1957.

Democratic Government in Canada, R. M. Dawson, Copp Clark Co., Toronto, 1957.

Le premier de ces deux livres est l'ouvrage le plus complet qui ait été rédigé jusqu'ici pour expliquer les rouages du gouvernement du Canada. On peut le résumer en indiquant les titres des principales parties: l'évolution constitutionnelle; la constitution; l'exécutif; l'administration; le pouvoir législatif; le pouvoir judiciaire; les partis politiques.

Le second livre est une version condensée du premier. Outre les sujets traités dans le premier, le second renferme certains chapitres sur les gouvernements provinciaux et municipaux.

M. Dawson est professeur d'économie politique à l'Université de Toronto.

Democratic Government and Politics, J. A. Corry et J. E. Hodgetts, University of Toronto Press, Toronto, 1959.

Ce livre, qui sert de complément à celui de M. Dawson, étudie les problèmes fondamentaux du gouvernement démocratique, particulièrement en ce qui concerne le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada. Non seulement explique-t-il les formes de gouvernement démocratique qui existent dans ces pays, mais il en développe la justification et identifie bon nombre des éléments destructeurs des régimes démocratiques. Les auteurs enseignent les sciences politiques à l'Université Queens.

Canadian Public Administration, J. E. Hodgetts et D. C. Corbet, MacMillan of Canada Ltd., Toronto, 1960.

Canadian Public Administration est un recueil d'études sur les aspects théoriques et pratiques de l'administration publique. Divisé en cinq parties, cet ouvrage traite tour à tour des sujets suivants: définitions et concepts; la structure de l'administration: théorie; la structure de l'administration: pratique; gestion du personnel; et pouvoirs et responsabilités d'ordre administratif.

Composé de 52 études, ce recueil offre un menu bien équilibré de théorie et de pratique. Il s'agit d'un ouvrage de référence exceptionnel que tout fonctionnaire public aurait avantage à consulter.

Basic Issues in Public Administration, D. C. Rowat (éditeur), MacMillan Co., New-York, 1961.

Rowat, qui est professeur de sciences politiques à l'Université Carleton, a créé un ouvrage unique en son genre en groupant des idées opposées sur quarante problèmes qui se posent couramment en administration publique. Dans bien des cas, l'éditeur a abrégé les textes en supprimant les parties qui, à son avis, étaient étrangères aux questions à l'étude. Il s'agit d'un excellent ouvrage de référence, tant pour l'élève que pour l'administrateur. On y trouve des vues opposées sur bon nombre de problèmes d'intérêt courant.

Communications publiées, rédigées par des membres de la division de l'organisation

Organization Theory and Practice, S. H. Mansbridge, Administration publique du Canada, vol. IV, n° 3, 1961. *Techniques for Analysing Organization Problems*, H. L. Laframboise, Administration publique du Canada, vol. V, n° 2, 1962.

L'évolution de l'organisation du gouvernement fédéral au Canada, J. M. DesRoches, Administration publique du Canada, vol. V, n° 4, 1962.

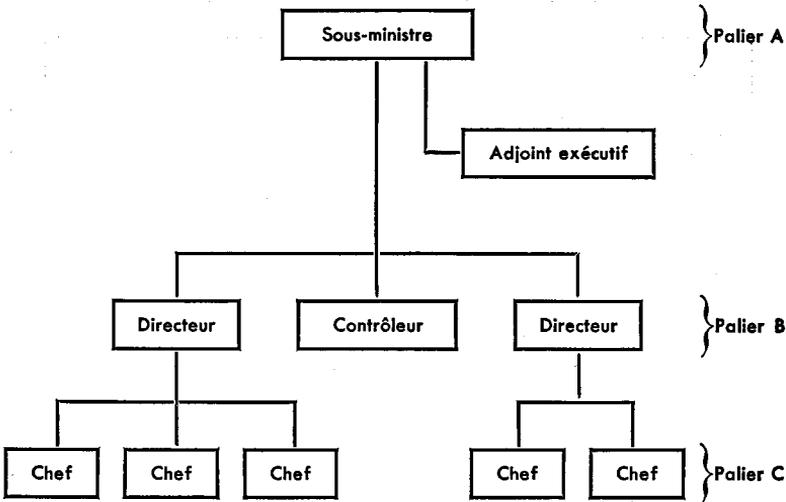
ORGANIGRAMMES

Instrument utile de planification, l'organigramme indique les principaux rapports d'autorité qui existent entre les diverses unités d'un organisme. L'existence d'organigrammes révèle que l'organisation a fait l'objet d'une certaine planification, tandis que leur absence peut signifier qu'on n'a pas déterminé les différents rapports d'autorité.

Les organigrammes ne peuvent pas tout indiquer, loin de là: ils n'indiquent que les rapports officiels et omettent certains liens officieux importants dont ne saurait se passer une organisation dynamique; ils ne montrent pas la *somme* d'autorité qui s'exerce entre deux points ou dont est nantie telle ou telle position; ils font voir, bien souvent, les rapports d'autorité qui sont *considérés* exister et non ceux qui existent vraiment.

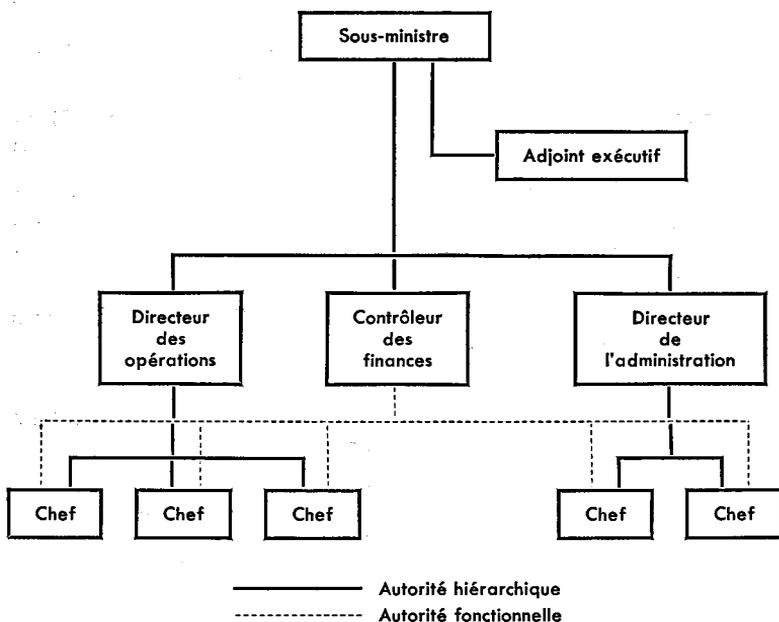
Pour être des instruments de planification vraiment efficaces, les organigrammes devraient avoir comme compléments des énoncés complets des pouvoirs et des responsabilités de chaque poste de l'organisation ainsi que des attributions dont est comptable le titulaire de chacune. Ces énoncés complémentaires portent divers noms: «Exposé des attributions», «Description de poste».

L'organigramme ordinaire se compose d'une série de cases disposées à peu près de la façon suivante:



Chaque case représente un poste et chaque ligne, les rapports entre supérieur et subordonné. On s'efforce ordinairement de placer au même palier tous les fonctionnaires de même rang (traitement, autorité, etc.), mais cela n'est pas toujours possible ni pratique. Par exemple, dans l'organigramme ci-dessus il est fort possible que l'adjoint exécutif ait un rang inférieur à celui d'un chef du palier C, mais le poste est indiqué à un palier beaucoup plus rapproché de celui du sous-ministre. Les paliers de l'organigramme n'indiquent donc pas toujours le degré d'importance.

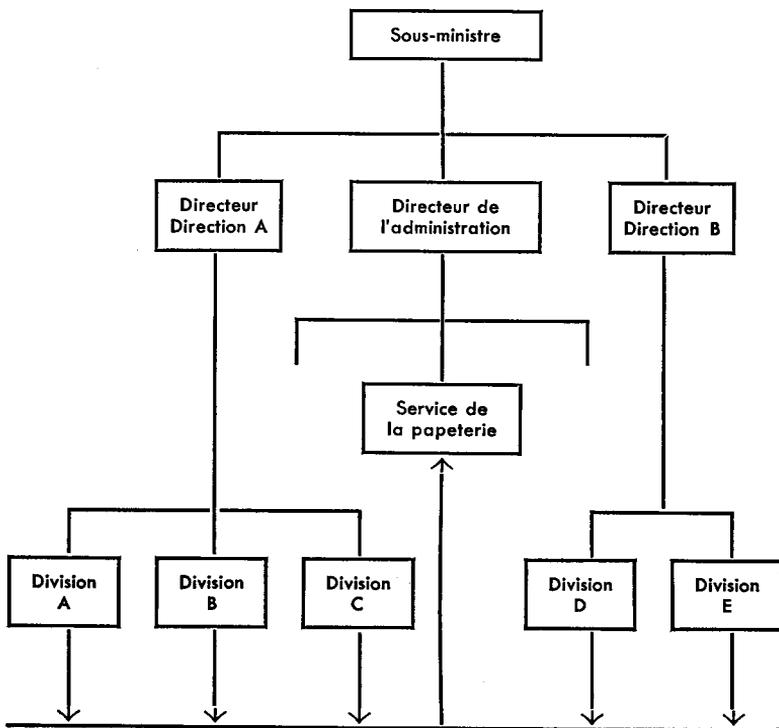
Parfois, l'organigramme indique non seulement les rapports d'ordre hiérarchique, mais aussi les rapports d'ordre «fonctionnel», ceux-ci étant ordinairement représentés par des lignes pointillées. Dans l'organigramme ci-dessus, l'autorité «fonctionnelle» pourrait être ainsi représentée:



Ce graphique indique que le contrôleur prescrit la politique et les méthodes financières et comptables pour tous les chefs de division, bien que ceux-ci ne soient comptables qu'à leurs directeurs respectifs de leur gestion générale. Plus les lignes pointillées indiquant les rapports d'ordre fonctionnel sont nombreuses plus il est difficile d'indiquer clairement la structure de l'organisation. Quand de nombreuses unités exercent, à travers tout l'organisme, une autorité fonctionnelle (achats, personnel, comptabilité, etc.), les lignes pointillées deviennent si nom-

breuses qu'elles finissent par embrouiller l'organigramme. Pour plus de clarté, on se sert souvent de lignes de couleur, mais il y a de quoi s'y perdre lorsque celles-ci sont employées à profusion.

Lorsque la structure d'une organisation prévoit un service de soutien qui sert, sur demande, plusieurs «clients» du même organisme, il se trouve assujéti à leur autorité. Les organigrammes sont parfois tracés de façon à faire voir cet état de choses au moyen de «flèches» aboutissant à certaines lignes d'autorité. Par exemple, une unité chargée de fournir la papeterie aurait des rapports d'autorité qui seraient mis en lumière de la façon suivante:

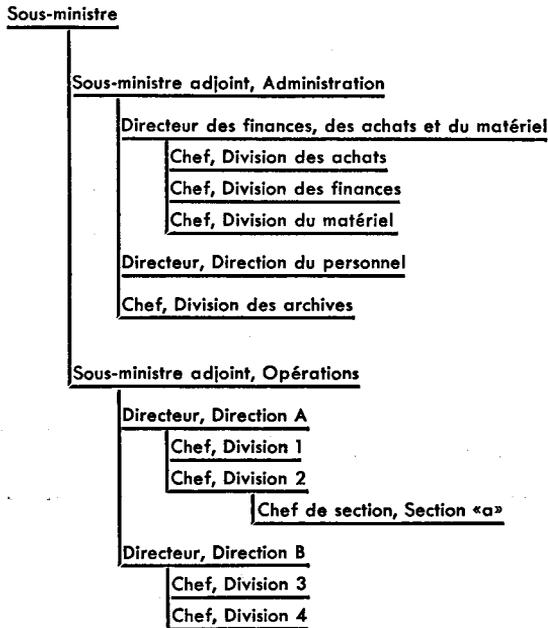


Ainsi, l'unité chargée de la papeterie est comptable au Directeur de l'administration de l'exécution générale de sa tâche, mais elle doit, dans le cadre de la politique établie, recevoir ses ordres des divisions qu'elle dessert. Mais, là encore, la clarté exige qu'on fasse un usage modéré de symboles tels que les flèches. Plus ces symboles apparaissent souvent dans l'organigramme plus ils finissent par perdre leur efficacité. Dans l'organigramme ci-dessus, si l'on ajoute des pointes de flèche à

chaque endroit où une ligne d'autorité aboutit à une case-poste, le rapport entre le service de la papeterie et les divisions qu'il sert sera beaucoup moins frappant.

On emploie diverses formes bizarres d'organigrammes pour chercher à donner un meilleur aperçu de la structure d'une organisation que ne le permet le simple organigramme à cases-postes. Un de ces organigrammes représente le fonctionnaire principal comme un cercle au centre de diverses lignes rayonnantes à la fin desquelles se trouvent des cases arquées représentant les subordonnés; un autre genre d'organigramme renverse tout simplement la pyramide de l'organigramme à cases ordinaire, afin de montrer que le fonctionnaire principal porte tout l'édifice sur ses épaules.

Deux types particuliers d'organigrammes spécialisés se révèlent fort utiles. Il y a d'abord l'organigramme hiérarchique, qui est ainsi conçu:



Les organigrammes hiérarchiques sont probablement les plus simples qui soient pour consigner les rapports d'autorité au stade de la planification ou de l'analyse de l'organisation. On peut les tracer rapidement, sans se servir de règle ou d'autre outil spécial, et, ce qui est encore plus important, on peut y indiquer par ordre les rapports d'autorité, sans avoir à déterminer d'avance la longueur ou la complexité éventuelle

de la structure représentée. Les organigrammes linéaires sont aussi fort utiles dans les manuels: on peut les reviser et les reproduire au dactylographe et communiquer ainsi un maximum de renseignements dans un faible espace.

La seconde technique utile, surtout lorsqu'il s'agit d'indiquer les rapports d'autorité ou la source des décisions est celle du diagramme des responsabilités. Ce tableau illustre clairement les responsabilités de chaque haut fonctionnaire dans l'adoption de telle ou telle mesure. Dans l'exemple ci-dessous, la proposition d'une mesure est représentée par les lettres PROP, la recommandation de donner suite à la proposition par les lettres REC, la consultation par les lettres CON, la décision par DEC, l'information par INF et la revue de contrôle par REV. Le rôle de chaque haut fonctionnaire dans le processus de la modification de l'effectif serait donc indiqué comme il suit:

Mesure envisagée	Directeur des opérations	Chef du personnel	Contrôleur de l'effectif	Directeur de l'adm.	Sous-ministre	Conseil du Trésor
Modification de l'effectif	PROP	INF	CON	REV	REC	DEC

Ce tableau linéaire des responsabilités doit être interprété de la façon suivante: le Directeur des opérations propose les changements après avoir consulté le Contrôleur de l'effectif. Copie est adressée au Chef du personnel, mais seulement à titre de renseignement. En définitive, c'est le Conseil du Trésor qui décide si la proposition est acceptable, mais elle ne lui est soumise qu'une fois qu'elle a été revue par le Directeur de l'administration et recommandée par le sous-ministre. L'utilité de ce genre de diagramme est limitée surtout par sa complexité. Il devrait prévoir toutes les interventions possibles ou, du moins, les activités principales qui franchissent les lignes de démarcation des divers secteurs de l'organisation. Il reste qu'un tel tableau, établi avec exactitude, est un des meilleurs guides dont puisse disposer quiconque doit prendre des décisions; c'est aussi une excellente source de renseignements sur les rapports d'autorité que doivent respecter les divers fonctionnaires à l'égard de fonctions précises.

FONCTIONS DES SERVICES SPÉCIALISÉS ET DE SOUTIEN

(Les éléments dont l'implantation est facultative sont précédés d'un astérisque. On peut les rattacher à diverses unités de l'organisation des services auxiliaires ou spécialistes.)

Services du personnel

1. Planification des effectifs
2. Nominations aux postes vacants
3. Direction des programmes de formation et de perfectionnement
4. Aspects administratifs de la discipline
- *5. Revue des besoins d'effectifs et des classes
6. Rémunération des employés
7. Conseils sur les compléments sociaux et les autres conditions de travail
8. Maintien des dossiers du personnel
9. Liaison avec les autres organismes de l'État au sujet de 1 à 8
- *10. Application du Régime des primes à l'initiative

Services financiers

1. Comptabilité générale
2. Collaboration à l'établissement des prévisions budgétaires
3. Contrôle des engagements et des dépenses
- *4. Régie du personnel (effectif, normes, classement)
5. Approbation des comptes à payer
6. Comptabilité du prix de revient
7. Liaison avec le personnel du Contrôleur du Trésor et celui du Conseil du Trésor
- *8. Contrôle des frais de déplacement des membres du personnel

Services des achats et des magasins

1. Achat du matériel et des services
2. Acquisition, emmagasinage et distribution des formules, de la papeterie et des articles de bureau

3. Acquisition, emmagasinage et distribution d'autres fournitures
4. Contrôle des stocks

Services de gestion des archives

1. Diriger le Service des archives
2. Organiser et diriger la Salle de courrier
3. Contrôler les méthodes de tenue des dossiers
4. Établir un plan de déclasserment des dossiers
- *5. Assurer ou contrôler le Services de messagers

Services consultatifs de gestion

1. Analyser les problèmes d'organisation
2. Analyser les problèmes d'administration
3. Analyser les problèmes de méthodes de travail
4. Fournir des analyses statistiques pour les fins de gestion
5. Mener des vérifications de gestion et des inspections
6. Mettre en œuvre un programme de réglementation des formules imprimées
- *7. Appliquer le Régime des primes à l'initiative

Services techniques

1. Contrôler les locaux, la propriété foncière et les immeubles
2. Contrôler les véhicules-moteurs du ministère
3. Fournir et contrôler les services du génie
4. Contrôler les méthodes de lutte contre les incendies
- *5. Contrôler les services téléphoniques

Information et relations extérieures

1. Traiter avec les diffuseurs de nouvelles
2. Conseiller les hauts fonctionnaires sur leurs déclarations publiques
3. Services de photographie
- *4. Bibliothèques
5. Rédiger et éditer les publications du ministère

Services de traitement des informations

1. Assurer un service électronique ou mécanique de traitement des informations
2. Donner des conseils sur l'emploi d'équipement

Contentieux

1. Conseiller le ministère sur les problèmes juridiques se rattachant aux lois qu'il est chargé d'appliquer
2. Rédiger des projets de loi et des règlements
3. Assurer la liaison entre le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil privé

Services de bureau

1. Assurer un service de photocopie
2. Assurer un service de transcription
- *3. Assurer ou contrôler le Service de messagers
4. Assurer ou contrôler le Service de sténographie et dactylographie

Secrétariat

1. Être le porte-parole officiel du ministère auprès du public
2. Rédiger les mémoires au Conseil du Trésor et au Gouverneur en conseil
3. Contrôler la publication de directives et de circulaires du ministère
4. Rédiger les documents à déposer au Parlement
- *5. Appliquer le Régime des primes à l'initiative

Degrés de centralisation des services intérieurs

1. Exécuté par le service intérieur central
2. Exécuté par le service intérieur central *et* par un service décentralisé relevant de l'autorité *hiérarchique* du chef du service central
3. Exécuté par le service intérieur central *et* par des services décentralisés relevant de l'autorité *fonctionnelle* du chef du service central
4. Exécuté par un service décentralisé relevant de l'autorité fonctionnelle du chef du service central
5. Exécuté par un service décentralisé relevant de nom seulement, quant à sa fonction, du chef du service central
6. Exécuté par un service décentralisé qui n'est aucunement comptable au chef du service central, s'il en est un