

## Recherches sociographiques



# L'histoire de l'administration publique québécoise

James I. Gow

Volume 16, Number 3, 1975

La communication administrations/publics

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/055704ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/055704ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

### ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Gow, J. I. (1975). L'histoire de l'administration publique québécoise. *Recherches sociographiques*, 16(3), 385–411. <https://doi.org/10.7202/055704ar>

### Article abstract

Depuis quelques années, on constate un regain d'intérêt pour l'histoire administrative dans les pays occidentaux, non seulement à cause de l'intérêt intrinsèque de la matière, mais aussi parce que l'histoire se révèle bon maître en science politique et administrative. Parmi les grandes questions qui se posent, tant aux citoyens du monde contemporain qu'aux chercheurs des sciences sociales, se trouve la question de l'inévitabilité de la grande organisation et de ses suites, à savoir son mode de fonctionnement bureaucratique ainsi que sa technocratie. Les immenses difficultés rencontrées dans le « développement » des pays du tiers monde ont eu comme conséquence, entre autres, de forcer les spécialistes de questions administratives à revoir leur science dans l'espoir de trouver dans le contexte politique, social et économique des facteurs d'explication trop longtemps négligés en Occident. On interroge l'histoire du développement des administrations des pays occidentaux afin de mieux comprendre les problèmes théoriques et pratiques posés par le développement ailleurs aujourd'hui.

Si l'histoire administrative est peu développée la raison semble en être: «... la nature même du fait administratif qui est diffus au sein des activités humaines, intermédiaire entre projet et réalisation, entre politique et technique...» Phénomène diffus, mais cependant universel, l'administration se prête aussi à la controverse. Depuis des grands noms tels Max Weber et Karl Marx on propose des modèles contradictoires, les uns s'arrêtant aux aspects fonctionnels ou dysfonctionnels de la bureaucratie, les autres analysant surtout la place des fonctionnaires par rapport aux classes dominantes. Pour nous, l'histoire administrative ne peut être distinguée de l'histoire politique; qui plus est, en tant que reflet de la vie politique, économique et sociale, l'histoire administrative se révèle même «un élément d'explication capitale» de cette dernière. Quels sont les faits administratifs que l'on peut interroger? En général, on peut s'intéresser aux textes (lois, règlements, rapports, etc.), aux personnes, (fonctionnaires, individus ou groupes), aux missions (tant de l'État que de l'administration) et au fonctionnement de l'administration (prise de décision, science administrative, etc.). D'après une conception étroite, l'administration n'est que la préparation et la mise en application des décisions de l'autorité politique. Par ailleurs, on peut aussi affirmer que «rien n'est étranger à l'histoire de l'Administration...», adoptant ainsi une conception large."

Le choix des faits à privilégier reflète aussi bien l'approche méthodologique que théorique que l'on adopte. Nous avons adopté une approche «... à méthode régressive, l'historien remontant du présent au passé, l'expérience lui fournissant la grille d'interprétation nécessaire.». Notre approche cherche à utiliser le langage des budgets-programmes ainsi que celui de l'analyse de système afin de dégager les différents extrants de l'administration, ses ressources, son organisation et son fonctionnement.

Ce texte se concentre sur trois grands thèmes, soit le rôle de l'État québécois, l'organisation et le fonctionnement de son administration et la place de ses fonctionnaires au sein du système politique. Ces thèmes sont traités en deux temps: un examen chronologique permet d'abord de voir l'évolution du rôle de l'État et celle des structures de réalisation; ensuite, une analyse d'ensemble aborde les questions d'organisation et de fonctionnement ainsi que de la place des fonctionnaires dans la société politique.

## L'HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE \*

Depuis quelques années, on constate un regain d'intérêt pour l'histoire administrative dans les pays occidentaux, non seulement à cause de l'intérêt intrinsèque de la matière, mais aussi parce que l'histoire se révèle bon maître en science politique et administrative.<sup>1</sup> Parmi les grandes questions qui se posent, tant aux citoyens du monde contemporain qu'aux chercheurs des sciences sociales, se trouve la question de l'inévitabilité de la grande organisation et de ses suites, à savoir son mode de fonctionnement bureaucratique ainsi que sa technostucture. Les immenses difficultés rencontrées dans le « développement » des pays du tiers monde ont eu comme conséquence, entre autres, de forcer les spécialistes de questions administratives à revoir leur science dans l'espoir de trouver dans le contexte politique, social et économique des facteurs d'explication trop longtemps négligés en Occident. On interroge l'histoire du développement des administrations des pays occidentaux afin de mieux comprendre les problèmes théoriques et pratiques posés par le développement ailleurs aujourd'hui.

Si l'histoire administrative est peu développée la raison semble en être :

« ... la nature même du fait administratif qui est diffus au sein des activités humaines, intermédiaire entre projet et réalisation, entre politique et technique... »<sup>2</sup>

---

\* Ce texte fut réalisé grâce à une subvention du Conseil des arts du Canada.

1. Lucien MEHL, « Pour une histoire de l'administration publique », *La Revue administrative*, (Paris), 115, 1967 : 9-13 ; P. BEAUDET et L. MEHL, « Le fait administratif », dans *Traité de science administrative*, (ouvrage collectif), Paris, 1966, ch. 2 ; Guy THUILLIER et Jean TULARD, « Problèmes de l'histoire de l'administration », *La Revue internationale des sciences administratives*, (Bruxelles), XXXVIII, 2, 1972 : 128-132 ; P. LEGENDRE, « Le régime historique des bureaucraties occidentales. Remarques sur le cas français » et E. N. GLADDEN, « Administration publique et histoire », *La revue internationale des sciences administratives*, XXXVIII, 4, 1972 : 361-368 et 379-384. Nous ne pouvons mentionner ici, faute d'espace, tous les ouvrages d'administration des pays tels la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Pour le Canada, on retiendra de R. M. DAWSON, *The Civil Service of Canada*, 1929 ; de J. E. HODGETTS, *Pioneer Public Service*, 1957 ; de J. E. HODGETTS, W. MCCLESHEY, R. WHITAKER et V. S. WILSON, *Biography of an Institution. The Civil Service Commission of Canada*, 1972 ; et de J. E. HODGETTS, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867-1970*, 1973.

2. L. MEHL, « Pour une histoire... », *op. cit.*, p. 10.

Phénomène diffus, mais cependant universel, l'administration se prête aussi à la controverse. Depuis des grands noms tels Max Weber et Karl Marx on propose des modèles contradictoires, les uns s'arrêtant aux aspects fonctionnels ou dysfonctionnels de la bureaucratie, les autres analysant surtout la place des fonctionnaires par rapport aux classes dominantes.<sup>3</sup> Pour nous, l'histoire administrative ne peut être distinguée de l'histoire politique; qui plus est, en tant que reflet de la vie politique, économique et sociale, l'histoire administrative se révèle même « un élément d'explication capitale » de cette dernière.<sup>4</sup>

Quels sont les faits administratifs que l'on peut interroger? En général, on peut s'intéresser aux textes (lois, règlements, rapports, etc.), aux personnes, (fonctionnaires, individus ou groupes), aux missions (tant de l'État que de l'administration) et au fonctionnement de l'administration (prise de décision, science administrative, etc.). D'après une conception étroite, l'administration n'est que la préparation et la mise en application des décisions de l'autorité politique.<sup>5</sup> Par ailleurs, on peut aussi affirmer que « rien n'est étranger à l'histoire de l'Administration... », adoptant ainsi une conception large.<sup>6</sup>

Le choix des faits à privilégier reflète aussi bien l'approche méthodologique que théorique que l'on adopte. Nous avons adopté une approche

« ... à méthode régressive, l'historien remontant du présent au passé, l'expérience lui fournissant la grille d'interprétation nécessaire. »<sup>7</sup>

Notre approche cherche à utiliser le langage des budgets-programmes ainsi que celui de l'analyse de système afin de dégager les différents extrants de l'administration, ses ressources, son organisation et son fonctionnement.<sup>8</sup>

Ce texte se concentre sur trois grands thèmes, soit le rôle de l'État québécois, l'organisation et le fonctionnement de son administration et la place de ses fonctionnaires au sein du système politique. Ces thèmes sont traités en deux temps: un examen chronologique permet d'abord de voir l'évolution du rôle de l'État et celle des structures de réalisation; ensuite, une analyse d'ensemble aborde les questions d'organisation et de fonctionnement ainsi que de la place des fonctionnaires dans la société politique.

3. On peut trouver l'exposé de Max WEBER dans sa traduction française, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971, ch. IV; une bonne synthèse de la position marxiste est présentée par Nicos POULANTZAS, *Pouvoir politique et classes sociales*, Maspero, 1972, tome II, partie V.

4. G. THULLIER et J. TULARD, *loc. cit.*, p. 128.

5. C'est la position de Lucien Mehl dans les deux textes déjà cités.

6. G. THULLIER et J. TULARD, *loc. cit.*, p. 129.

7. *Ibid.*, p. 131.

8. J. I. GOW, « Histoire administrative du Québec et théorie administrative », *Revue canadienne de science politique*, IV, 1, 1971: 141-145; ainsi que Lionel OUELLET, « Concepts et techniques d'analyse des phénomènes administratifs », *ibid.*, 1, 3, 1968: 310-335.

I. L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DU RÔLE DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS<sup>9</sup>

Nous entendons par rôle de l'État l'ensemble des missions que celui-ci s'attribue à l'égard de la vie d'une collectivité. À ce titre c'est une notion complexe qui a plusieurs composantes. En premier lieu, l'État doit déterminer le contenu de l'intérêt public. À cet égard, l'histoire des cent dernières années nous révèle une extension constante de la sphère d'intérêt et d'activité de l'État québécois. Cependant, il n'est pas suffisant de connaître les domaines où l'État intervient pour saisir son rôle; il faut aussi examiner la distribution des responsabilités établies par l'État ainsi que les moyens choisis pour œuvrer dans ces domaines.

Ainsi, l'État québécois a souvent déclaré d'intérêt public un type d'activité (ce qu'on appelle les « services publics », par exemple) qu'il laissait entre les mains de groupes non étatiques tout en conservant son droit de regard. Aussi, même quand il assume lui-même un ensemble de tâches et de responsabilités, il se trouve toujours devant le choix de les confier à une direction politique immédiate en se servant de la structure ministérielle ou bien de les déléguer à un organisme du secteur décentralisé (municipalités, commissions scolaires, entreprises publiques ou commissions indépendantes de contrôle). Dans cette perspective, on dira que l'histoire des derniers cent ans révèle un processus de centralisation par étapes. Cette centralisation prend normalement l'une des deux formes suivantes: dans le cas de missions déjà exercées par les municipalités et les commissions scolaires, elle prend la forme d'une aide financière croissante accompagnée d'un contrôle administratif correspondant. Dans le cas d'activités entièrement nouvelles, on assiste souvent à la création d'organismes autonomes avant que ces activités ne soient prises définitivement en main par des ministères. C'est ainsi que la plupart des ministères créés pendant les années 1960 ont hérité d'activités déjà existantes même si leur création témoignait de l'affirmation d'une volonté de diriger davantage les secteurs en question.

---

9. Cette section provient de la révision d'un texte fait pour le Congrès des affaires québécoises à l'Université Laval, en mars 1972: J. I. GOW, « Les interventions de l'État québécois dans le développement du Québec », polycopié, 15 p. Les sources de cette section sont trop nombreuses pour être mentionnées ici. Le lecteur qui voudrait avoir quelques références générales peut consulter: le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* (Rapport Tremblay), 1956, vol. I, première partie: « Aperçu historique »; Jean HAMELIN et Yves ROBY, *Histoire économique du Québec, 1851-1896*, Montréal, Fides, 1971; *l'Annuaire du Québec*, 1914, pp. 403-434 et 1966-67, « Aperçu chronologique de l'histoire politique du Québec, 1867-1967 », ainsi que les articles spéciaux énumérés en annexe à chaque édition; J. A. CORRY, *La croissance des activités gouvernementales depuis la Confédération*, étude faite pour la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois), 1939; A. D. DECELLES, « Quebec under Confederation, 1867-1913 », dans *Canada and Its Provinces* (sous la direction de Adam C. SHORTT et Arthur DOUGHERTY), Toronto, 1914, vol. XV, pp. 167-215; Claude MORIN, *Le pouvoir québécois en négociation*, Montréal, 1972: « Chronologie Québec 1960-1972 », pp. 194-208.

Nous avons dit qu'en plus du type de mission et d'organisation que l'État se donne, il faut aussi tenir compte des moyens qu'il y consacre et ce, afin d'avoir une idée complète sur le rôle de l'État à un moment donné. La manifestation principale de son engagement dans un secteur réside dans le budget des dépenses; on peut aussi examiner avec profit le personnel, son nombre et ses qualifications, ainsi que le soutien matériel et humain qu'il apporte à l'appui de la réalisation de ses objectifs. Du côté des budgets, les chiffres globaux et la composition des ensembles sont tous deux des éléments à surveiller.<sup>10</sup> Le tracé de la courbe des dépenses totales nous apprend que c'est seulement depuis la seconde guerre mondiale que leur hausse est constante et qu'auparavant il y avait des fluctuations considérables. L'une des raisons de ces fluctuations réside dans le fait qu'en temps de guerre le gouvernement fédéral s'accapare de la majorité des ressources fiscales disponibles. Une autre raison relève du caractère souvent parcellaire et intermittent des dépenses et de la dépendance de celles-ci par rapport aux revenus encaissés chaque année, de telle sorte que le gouvernement ne s'est jamais engagé dans des dépenses incompressibles du type de celles que nous connaissons depuis trente ans. En ce qui concerne la composition du budget des dépenses, l'on constate avec une certaine surprise que l'éducation a été un objet de dépenses relativement important au 19<sup>e</sup> siècle, se classant habituellement parmi les quatre premières catégories de dépenses. Ce n'est donc pas le niveau de dépenses qui peut fonder l'impression d'un manque d'intérêt pour l'éducation de la part des gouvernements de l'époque: c'est, bien sûr, la délégation de la responsabilité au Conseil de l'instruction publique et à ses comités catholique et protestant.

#### *La période 1867-1896*

Il peut paraître étonnant d'affirmer que le grand objectif de l'État québécois au 19<sup>e</sup> siècle était le développement économique. Pourtant si l'on considère ces trente ans dominés par des gouvernements conservateurs, il faut reconnaître que le développement recevait la part du lion des budgets sous forme de subventions à la construction des chemins de fer et d'aide à la colonisation (chemins et sociétés de colonisation). Par contre, les interventions de secours et de réglementation étaient rares. Le bien-être relevait d'abord des familles, ensuite des institutions charitables (religieuses) et municipales. Celles-ci avaient aussi à leur charge la plupart des responsabilités en matière de voirie et de santé publique. Vers la fin de la période cependant, deux interventions sont à retenir: d'abord en 1885 et 1891, la Législature adopte des lois appelées respectivement « Acte des manufactures » et « Acte des mines » afin d'obliger les propriétaires d'établissements industriels et miniers à respecter des conditions de sécurité et

10. Sur l'évolution des dépenses, voir le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Commission Bélanger), 1965 p. 487 ainsi que André BERNARD, « La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'assemblée législative du Québec », dans *Réflexions sur la politique au Québec*, Cahiers de Sainte-Marie, 1968, pp. 31-43.

d'hygiène minimales. Aussi, en 1887, le Conseil d'hygiène publique est créé avec mission de prévenir les ravages des maladies contagieuses.

Même si le 19<sup>e</sup> siècle se caractérisait par une volonté de développer le pays, l'État n'en n'était que le promoteur. L'entrepreneurship, il le laissait aux groupements privés auxquels il consentait des subventions considérables. Les gouvernements d'alors étaient convaincus que la hausse des dépenses ordinaires de l'État devait suivre celle des revenus, elle-même conséquence du développement économique. Ceci n'excluait pas des emprunts pour le financement de projets à long terme et c'est ainsi que de 1874 à 1900 la politique ferroviaire du Gouvernement du Québec a coûté de \$20 à \$26 millions;<sup>11</sup> de même, la dette nette de la Province a augmenté de zéro à près de vingt-cinq millions au cours de la période 1867-1897. Cet endettement a eu des effets profonds sur les gouvernements subséquents. Incapables au début des années 1890 de trouver preneur pour leurs obligations, ils ont opté pour une prudence et un conservatisme financiers tels, que le Québec a connu une série d'excédents budgétaires au début du siècle sans égal ailleurs au Canada. Ce conservatisme financier s'est poursuivi sous Maurice Duplessis qui s'est vanté d'avoir eu une série d'excédents budgétaires ininterrompus à partir de son retour au pouvoir en 1944 (au compte des dépenses « ordinaires », faut-il le rappeler, et non pour l'ensemble des dépenses).

Cette volonté de développer le pays tout en évitant d'y engager l'État comme gestionnaire, voire même comme actionnaire, a été renforcée par une autre attitude courante de l'époque en faveur d'un État très décentralisé. On croyait qu'il était préférable de déléguer aux intéressés l'administration détaillée de programmes destinés à des milieux bien structurés. C'est ainsi que deux grands conseils, le Conseil de l'agriculture et le Conseil de l'instruction publique, ont pris en main les deux secteurs impliqués quoique celui-ci eût une autorité beaucoup plus grande dans son domaine que celui-là dans le sien. On organise des cercles et des sociétés agricoles; on encourage la formation des sociétés de colonisation. L'État oriente l'agriculture vers l'industrie laitière en encourageant et en finançant la création de la Société d'industrie laitière. S'il s'agit là d'une décentralisation en faveur des spécialistes, il faut retenir la place importante occupée par les hommes d'Église dans ces domaines, surtout en éducation et en colonisation. Plus tard, quand on appliquera la doctrine de la décentralisation à l'organisation des premiers programmes de santé publique, on fera appel à des médecins pour former le Conseil d'hygiène publique plutôt que de créer un ministère de la santé.

Avec toute cette série de délégations, le gouvernement avait alors besoin de beaucoup d'inspections. Il y en avait pour les chemins de fer, pour les écoles,

11. Le chiffre de \$26 millions est avancé par Y. C. JAURON dans *Histoire des finances publiques de la Province de Québec, 1867-73*, thèse de maîtrise (économie), Université de Montréal, 1954, cité par André GOSSELIN, « L'évolution économique du Québec: 1867-1896 », dans *Économie québécoise*, Cahiers de l'Université du Québec, 1969, p. 137. Le chiffre de \$20 millions vient de HAMELIN et ROBY, *op. cit.*, p. 132.

pour l'industrie forestière, pour les usines et les mines; le même corps d'inspecteurs faisait enquête auprès des prisons, des écoles de réforme et de commerce, des asiles d'aliénés... Ce sont les signes timides mais réels d'interventions importantes futures.

#### *La période 1896-1936*

À vrai dire, nous pourrions traiter en bloc, pour les fins de cet exposé, la période 1896-1960 car elle ne présente aucune rupture importante en ce qui concerne le rôle de l'État. Il s'agit d'une période où le souci de développement passe au second plan à mesure que l'État se voit obligé de réglementer de plus en plus la vie économique et sociale pour des motifs de protection et de secours.

Durant cette première moitié du siècle, la période 1896-1936 s'avère être la plus riche en innovations tant sur le plan du développement que sur celui de la réglementation. En matière de développement, les chemins de fer sont oubliés pour être remplacés par la voirie. Celle-ci durera plus longtemps que les chemins de fer comme matière vedette du budget de dépenses; les dépenses de voirie ne seront cependant jamais supérieures aux subventions accordées aux sociétés ferroviaires du 19<sup>e</sup> siècle. Ceci en dépit du fait que pendant les années 1920, la construction et l'entretien des routes grugeront les quatre dixièmes du budget total. Une autre innovation de l'époque dans le domaine du développement mérite d'être retenue: celle de la création de la Commission des eaux courantes du Québec (1910). Sa mission était non seulement de faire l'inventaire des ressources hydrauliques mais aussi de construire des barrages aux fins d'emmagasinage et de contrôle de débit d'eau. Au moment de son abolition et de son absorption par le Ministère des ressources hydrauliques en 1954, la Commission avait sous son contrôle vingt-huit réservoirs d'emmagasinement.

Période riche aussi, avons-nous dit, en matière de protection et de secours. Ceci est particulièrement évident dans le monde du travail, où l'on assiste aux premières législations concernant la protection des ouvriers et des ouvrières. Ainsi furent votées les lois des accidents du travail (1909, 1928, 1931) et du salaire minimum pour les femmes (1919). Les relations de travail sont progressivement soumises à des dispositions législatives de plus en plus précises. La loi des différends ouvriers (1901) prévoit un rôle de conciliation pour l'État; celle des grèves et contre-grèves municipales (1921) limite le droit de grève des employés du secteur municipal. La loi de 1934 permet au gouvernement d'étendre à toutes les entreprises d'un secteur économique, dans une région donnée, les termes d'une convention collective conclue entre les parties les plus importantes du secteur.

À côté de l'extension des services de santé par le biais de la création des unités sanitaires (1926), l'État québécois entreprend ses premières activités dans le domaine du bien-être social. En 1921, la loi de l'assistance publique met fin au monopole des institutions privées dans ce secteur. Pendant la crise économique, les gouvernements dépenseront beaucoup pour l'aide aux chômeurs et pour le « retour à la terre ».

Aussi intéressantes que les nouvelles missions sont les institutions et les moyens utilisés par les gouvernements de la période 1896–1936 pour les réaliser. Si un ministère est parfois créé au moment d'entreprendre de nouvelles missions (travail et voirie) on a souvent recours aussi au procédé de la régie ou commission indépendante de contrôle. Ce fut le cas des secteurs du travail, des affaires municipales (la Commission municipale, 1932), du commerce des boissons alcooliques et du secteur des utilités ou services publics. Ce dernier cas est révélateur de l'hésitation des gouvernements à intervenir directement dans le jeu de la vie économique. La Commission des utilités publiques (1909) avait comme objectif de réglementer les services publics provinciaux des communications, des transports et de l'énergie, sans qu'on ne lui donne d'autres guides ou normes que des expressions vagues telles que « tarifs raisonnables » et sans qu'elle ait à répondre de ses actes devant l'Assemblée législative. Au plan de l'organisation, on trouve peu de cas d'entreprises publiques ayant une mission de développement. À part celui quelque peu ambigu de la Commission des eaux courantes, il n'y a comme entreprise publique que celle du commerce des boissons alcooliques qui fût nationalisé (Commission des liqueurs, 1921). Ceci fut accompli pour des fins de contrôle social et de revenus publics et non pour des raisons de développement.

Au chapitre des moyens d'action, retenons-en deux. D'abord les services existants organisent des corps de fonctionnaires professionnels, soit les ingénieurs forestiers, les agronomes, les médecins et infirmières des unités sanitaires. Deuxièmement, on assiste à la promotion d'activités nouvelles par ce qu'on appellerait ailleurs des plans conjoints. Les grands programmes de voirie, d'assistance publique et d'aide aux chômeurs ont tous été, à leurs débuts, des programmes à frais partagés, entre le gouvernement provincial d'une part et d'autre part les municipalités et parfois des institutions privées. C'est, comme il a déjà été dit, une étape sur le chemin de la centralisation.

#### *La période 1936–1960*

Cette période est celle, bien sûr, de Maurice Duplessis. Si le gouvernement Godbout a pu innover même en temps de guerre par la nationalisation de la compagnie Montreal Light Heat and Power, par l'adoption du Code du travail et par la création de la Commission du service civil, le deuxième gouvernement Duplessis, lui, devait mettre en œuvre ces décisions.

Or, dans bien des cas, les deux gouvernements Duplessis n'ont fait que poursuivre et perfectionner l'œuvre de protection et de secours commencée sous les gouvernements précédents ; par exemple, la loi des salaires raisonnables de 1937 et la création de la Commission du salaire minimum en 1946 assurent aux ouvriers la protection donnée aux ouvrières depuis 1919. Là où ces gouvernements semblent avoir vraiment innové, c'est dans les domaines de l'agriculture et de la jeunesse. Les programmes de crédit agricole (1936), d'électrification rurale (1945) et de mise en marché des produits agricoles (1956) ont constitué

des mesures de renouveau pour le monde rural. Pour les jeunes, des réseaux d'écoles techniques et de centres d'apprentissage ont été établis ; pour la jeunesse délinquante, une volonté plus nette de protection et de récupération se manifeste par la création de la Cour du bien-être social en 1950. Au plan du développement économique, à part les mesures d'aide à l'agriculture, on voit peu d'innovations pendant cette période. La voirie continue à être un objet de dépense prioritaire. En matière de richesses naturelles, l'approche fondamentale consiste toujours à faire confiance à l'entreprise privée. L'exemple le mieux connu de cette politique est celui de la cession des droits d'extraction du minerai de fer de l'Ungava à la compagnie américaine Iron Ore en 1948.

Sur le plan de l'organisation, les gouvernements Duplessis manifestent la même attirance que leurs prédécesseurs pour les régies ; les trois nouveaux programmes agricoles sont administrés par des « offices » de ce type. Cependant, nous retrouvons plusieurs nouveaux ministères dont les titres sont modernes : Affaires municipales, Industrie et commerce (1936), Santé (1936), Bien-être social et jeunesse (1946) et Ressources hydrauliques (1958). Aussi, les organes de consultation et de participation se font rares. Les Conseils de l'agriculture et d'hygiène publique ont disparu. Le Conseil de l'instruction publique ne se réunit plus depuis 1904, laissant tous ses pouvoirs aux comités catholique et protestant. En somme, la voie principale de participation des intéressés, ce sont les organismes de direction collégiale, les régies et les entreprises publiques avec des missions d'exécution seulement. Jamais ces organismes ne s'occuperont de questions de politique ou de lignes de conduite.

Quant aux moyens utilisés, les tendances remarquées à cet égard pendant la période précédente se manifestent toujours. Au sein de la fonction publique une place est faite aux diplômés de l'École des hautes études commerciales de Montréal au Ministère de l'industrie et du commerce sans que le gouvernement ne reconnaisse pour autant l'importance de l'analyse économique. Les commissions scolaires se trouvent dans une position de tutelle comparable à celle des municipalités ; celles-là, par une loi de 1946, tout en faisant assumer leurs dettes par le Gouvernement provincial et en créant un fonds de l'éducation, doivent se soumettre à la supervision de la Commission municipale pour tout ce qui touche leurs emprunts.

#### *De 1960 à nos jours*

La période des années 1960 est trop près de nous et trop riche en activités pour qu'on puisse porter des jugements sommaires sur l'évolution du rôle de l'État. Il est évident que les gouvernements successifs ont tenté d'intervenir de façon plus positive afin d'orienter le développement socio-économique du Québec. Ce qui est moins clair, c'est le degré de leur réussite. Pour le moins, on peut dire que la volonté d'agir s'accompagne d'une acceptation, de la part des

gouvernements, du devoir d'élaborer et de défendre des politiques dans ces domaines où il n'en existait point auparavant. C'est ainsi qu'en créant les ministères des Richesses naturelles (1961), des Affaires culturelles (1961), de l'Éducation (1964), des Affaires intergouvernementales (1967), des Institutions financières (1967), de l'Immigration (1968), des Communications (1969), de la Fonction publique (1969) et des Affaires sociales (1970), on se crée des devoirs de planification et de coordination dans tous ces domaines. Par ailleurs, la création d'organes de planification (le Conseil d'orientation économique en 1961, l'Office de planification et de développement en 1968-1969) et de consultation (les « conseils supérieurs » dans plusieurs ministères, plus une foule d'autres) n'est pas étrangère à cette nouvelle conception du rôle du gouvernement sinon de l'État. Aussi, dans le secteur du développement et de l'aménagement régional, se retrouve ce même souci de planification et de consultation.

À côté des grandes mesures de protection que sont l'assurance-hospitalisation (1961), le régime des rentes (1965), l'aide sociale (1969), et l'assurance-maladie (1970), se retrouvent des mesures d'ordre économique. Celles-ci sont souvent réalisées par le biais d'entreprises publiques telles que l'Hydro-Québec, la Société générale de financement, la Caisse de dépôts (1965), la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM, 1965), celle d'initiative pétrolière (SOQUIP, 1969), celle de récupération et d'exploitation forestière (REXFOR, 1969) et celle de la Société de développement de la Baie James (1971).

En termes d'organisation, la profusion de régies et d'entreprises publiques ne peut pas cacher le fait que la tendance dominante de ces années est celle de la centralisation. Si l'État distribue toujours la plupart de ses services en matière d'éducation, de santé et de bien-être par le biais d'organismes décentralisés, la marge d'indépendance de ces derniers devient par contre de plus en plus étroite. Les inconvénients de la centralisation et l'inégalité écrasante des forces en présence ont motivé les gouvernements successifs depuis 1965 à chercher les moyens de renforcer le secteur décentralisé, par le regroupement des municipalités et des commissions scolaires, par la régionalisation scolaire, par la création des communautés urbaines et par la loi sur les services de santé et les services sociaux. Un phénomène qui a contribué à cette centralisation tout en la diluant est la négociation collective des conditions de travail dans le secteur public. Le fait de payer la note a permis au gouvernement d'être présent aux tables de négociation dans les secteurs scolaires et hospitaliers ; mais en même temps, il se trouve dans l'obligation de s'entendre avec les associations d'employés concernées.

Au chapitre des moyens, à part la montée vertigineuse des dépenses, grâce, rappelons-le, à la récupération des pouvoirs fiscaux par le gouvernement québécois, la décennie des années 1960-1970 est marquée du sceau de la réforme administrative. De nouveaux organismes de planification administrative, de

coordination et de contrôle sont créés. Afin de jouer ces nouveaux rôles, on engage pour la première fois des spécialistes diplômés des sciences sociales, de l'informatique, de l'administration.

### *Conclusion*

Le rôle de l'État au Québec a évolué sur les trois plans que nous avons retenus ; les missions de l'État n'ont pas cessé d'augmenter. Elles ont été de plus en plus assumées par l'État lui-même et ont exigé l'emploi de moyens humains et matériels toujours plus nombreux et plus complexes. Au 19<sup>e</sup> siècle, nous avons vu un État profondément engagé dans la promotion du développement économique mais qui en déléguait la réalisation à des tiers. Pendant les premiers soixante ans du 20<sup>e</sup> siècle, les interventions étatiques de protection et de secours se sont multipliées sans que l'État se donne les moyens organisationnels et humains pour établir des politiques coordonnées et cohérentes dans les domaines de son intervention. Depuis 1960, une volonté nouvelle de faire de l'État un instrument de développement collectif a poussé les gouvernements à réorganiser l'administration publique afin de faciliter la planification et la coordination de ses activités.

Plusieurs tendances sont à remarquer du côté des missions de l'État. Certaines missions traditionnelles, comme celle de la police, sont beaucoup mieux assurées au 20<sup>e</sup> qu'au 19<sup>e</sup> siècle. D'autres, comme celle de la garde et du traitement des malades mentaux, se transforment, passant d'une mission de protection de la société à une mission de traitement des malades. Certaines missions « nouvelles », celles de l'immigration et de délégation à l'étranger sont, à vrai dire, la reprise d'activités commencées il y a bien des années puis délaissées. En matière de bien-être social, l'ère de l'État-providence a peut-être commencé avec la loi d'assistance publique en 1921, mais cette préoccupation reste fragmentaire jusqu'aux années 1960. Finalement, le rôle de l'État en matière de développement économique a toujours été un rôle de suppléance jusqu'en 1960. Il n'intervenait dans la vie économique que lorsque l'entreprise privée se montrait incapable ou non intéressée à la réalisation de projets d'infrastructure ou de recherche, d'étude et de formation. C'est donc un rôle de suppléance parce qu'il se résumait à faciliter la tâche à l'entreprise privée. Depuis 1960, le rôle supplétif est toujours présent mais une volonté d'agir plus directement sur l'économie s'est manifestée.

## II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION QUÉBÉCOISE

À la suite de ce survol de l'évolution du rôle de l'État, il convient de voir comment la croissance continue des missions a transformé l'administration elle-même. Il sera question ici de l'évolution des structures, du développement de la fonction publique ainsi que de la bureaucratisation de l'administration.

Au lendemain de la Confédération, la tâche de mettre sur pied une administration publique québécoise a pu sembler immense. Selon le Trésorier (ministre des finances) de l'époque :

« Nous sommes entrés en fonction le 15 juillet, sans qu'il y ait à cette époque, un seul employé que je sache, dans aucun département. Personne n'était là pour nous servir. Nous avons été obligés de faire venir un Greffier temporaire du Conseil, de rassembler à la hâte quelques clercs et assistants d'une sorte ou d'une autre, comme nous avons pu les trouver. [...] Nous n'avions pas d'archives, pas d'employés, par de départements, pas de chefs de service, et nous devions entrer immédiatement en campagne électorale. »<sup>12</sup>

Pourtant, il y a eu continuité avec l'ancien gouvernement du Canada-Uni sur le plan des institutions et celui des hommes. Grâce au rapport d'un comité d'enquête des années 1869-1870, nous savons que la plupart des employés de la nouvelle administration avaient été à l'emploi de l'ancienne et ce, parfois, depuis de longues années.<sup>13</sup>

L'administration de l'Union avait développé les structures au point où elle laissait en héritage tant au Gouvernement fédéral qu'à celui du Québec, une trame structurale qui ne fût modifiée par la suite que très lentement.<sup>14</sup> L'organisation en ministères était déjà acquise et le poste de sous-chef ou de sous-ministre était identifié à la direction permanente et immédiate du ministère, par opposition au poste politique de ministre. Les titres de ministre et de sous-ministre ne seront généralisés qu'en 1901, mais en 1867 il est déjà clair que les « assistants » aux « commissaires » des terres de la couronne et de l'agriculture ainsi que des travaux publics, l'assistant des « Officiers en loi de la Couronne », celui du Trésorier provincial, celui du Secrétaire provincial comme le Secrétaire de l'instruction publique, sont des sous-chefs au sens où nous entendons ce titre aujourd'hui.<sup>15</sup> Suivant en cela le modèle de l'administration de l'Union, l'administration québécoise est dotée, dès ses débuts, des postes de Greffier du Conseil exécutif, d'Auditeur et d'Imprimeur de la Reine. Il y a aussi un Bureau d'examineurs du service civil, composé des sous-chefs des différents ministères qui, en principe, doit vérifier les aptitudes des différents candidats aux postes de la fonction publique ; il laissera peu de traces avant de disparaître de la loi en 1925.

Il a été dit plus haut que la croissance des missions de l'État québécois s'est accompagnée d'une prolifération d'organes et d'organismes responsables de ces missions. Il peut être utile d'examiner ici les effets de cette croissance sur la

12. *Exposé financier de l'honorable Christopher Dunkin* (i.e. le discours du budget) du 14 février 1868, cité par Guy BOUTHILLIER, « Québec, son État et son Administration en 1867-68 » (texte photocopié, Université de Montréal, sans date).

13. *Premier rapport des commissaires du service civil de la Province de Québec sur les bureaux des départements au siège du gouvernement* (Rapport Dunscomb), Documents de la session 1869-70, n° 12, par. 78. C'est le seul rapport des « commissaires du service civil » avant la création de la Commission du service civil en 1943.

14. J. E. HODGETTS, *Pioneer Public Service*, Toronto, 1957 ; ainsi que le rapport Dunscomb.

15. Rapport Dunscomb, *op. cit.*, par. 7-8.

structure ministérielle de l'administration québécoise car le ministère est l'instrument capital de la direction et de la responsabilité politiques de l'administration centrale. La centralisation enlève des responsabilités aux organismes décentralisés, qu'ils le soient du point de vue territorial (secteurs municipal et scolaire) ou fonctionnel (domaine d'activité des entreprises publiques, des régies, des conseils et des organismes privés d'intérêt public). Le résultat de cette centralisation a été d'augmenter les responsabilités de conception, de coordination et de contrôle de l'administration centrale.

Un signe de ce développement réside dans la croissance limitée du nombre de ministères au Québec. En 1867-68, si on compte le ministère du Conseil exécutif mais non le Bureau du lieutenant-gouverneur, il y a sept ministères. Il y en a toujours sept en 1900 mais leur composition a changé et l'un des ministères de 1867, l'Instruction publique, a disparu. Au lendemain de la guerre de 1914-1918, ils sont au nombre de dix et en 1945 au nombre de dix-sept. À la fin de l'époque Duplessis, il y a vingt ministères, tandis qu'en 1975, après une quinzaine de changements à la structure ministérielle, il n'y en a que vingt et un. Ainsi pendant qu'on ne cesse de créer des ministères qui correspondent à de nouveaux secteurs d'activité, on procède aussi à des regroupements et à des fusionnements d'anciens ministères en tout ou en partie. Il y a peu de ministères qui disparaissent complètement. À part ceux des chemins de fer et de la colonisation, l'exemple majeur est celui du Secrétariat de la province. Celui-ci a été à l'instar des ministères de l'Intérieur en Europe, la pépinière de l'administration québécoise. Au moment de sa disparition en 1969 une dizaine de ministères lui doivent des tranches importantes de leurs responsabilités, dont notamment l'Éducation, la Santé, le Bien-être, les Institutions financières, coopératives et compagnies, les Affaires culturelles et l'Immigration. Le sort d'autres anciens ministères est comparable; ils ne disparaissent que pour réapparaître dans une forme nouvelle. Parmi les nouveaux ministères créés depuis 1960, bon nombre sont de ce type: Richesses naturelles (1961, regroupant Mines et Ressources hydrauliques), Tourisme, chasse et pêche (1962), Affaires sociales (1970, regroupant Santé et Famille et Bien-être social), Transport (1972, fusionnement de la Voirie).

Il y a bien des raisons de créer un ministère et elles ne sont pas toutes administratives. Néanmoins, ces changements témoignent d'un désir de rationalisation des structures afin de pouvoir mieux dégager des politiques sectorielles. Au cours de cette période les ministères se sont dotés de services de planification, de personnel, d'analyse d'organisation et de procédés administratifs. Au niveau de l'administration centrale le même phénomène se retrouve. De 1868 à 1960, l'administration s'est donnée peu d'outils de planification, de coordination, de contrôle. Il n'y a que le Bureau de la statistique (1912), le Service des achats (1938) et la Commission du service civil (1943). Cependant, à partir de 1960, il y a une croissance remarquable d'organes et d'organismes centraux ayant comme

mission de développer des politiques d'ensemble ou bien de les appliquer,<sup>16</sup> dans le domaine de la planification économique et du développement du territoire (Conseil d'orientation économique, 1961, et Office de planification et de développement, 1969), de la coordination gouvernementale (Secrétariat général du gouvernement, 1968), des finances (Conseil de la trésorerie, 1961, et Conseil du Trésor, 1970), du personnel (rôle nouveau pour la Commission du service civil dès 1960, Commission de la fonction publique, 1965, Ministère de la fonction publique, 1969), de la coordination des relations avec l'extérieur (Ministère des relations fédérales-provinciales, 1961, et des relations intergouvernementales, 1967) et de l'information gouvernementale (Office d'information et de publicité, 1961, Ministère des communications, 1969).

### *Les effectifs*

Cette évolution des structures a son pendant dans l'évolution des effectifs de l'État du Québec. Il est très difficile de se faire une idée précise de cette évolution en termes quantitatifs. Les statistiques sont rares et partielles et les définitions changent. Le meilleur exemple de cet état de fait concerne la catégorie des employés du « gouvernement civil » qui était donnée par les Comptes publics au dix-neuvième siècle ; elle comprenait alors les employés du « service intérieur », c'est-à-dire ceux qui travaillaient à Québec, mais non les employés du service extérieur. On peut essayer de dénombrer ceux-ci, mais faute de critère précis, on distingue difficilement fonctionnaires, employés contractuels et fournisseurs de service. L'absence de publication régulière de chiffres comparables et homogènes se poursuit jusqu'à nos jours, de sorte que la seule source fiable est celle publiée par Statistique Canada.<sup>17</sup>

Malgré toutes ces réserves, on peut se faire une idée générale de la croissance des effectifs. En 1867-68, il y avait quelque quatre-vingt-douze employés au siège du gouvernement.<sup>18</sup> En 1896, ce chiffre avait doublé, mais un dénombrement à partir des Comptes publics indique au moins sept cents employés dans les services extérieurs comme intérieurs.<sup>19</sup> Pour la période plus récente, on peut avancer les chiffres suivants :

16. Les rapports entre les organes et organismes centraux et les organismes autonomes de l'administration québécoise sont examinés dans un livre récent : André GÉLINAS, *Les organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise*, Montréal, 1975.

17. *Provincial Government Employment*, série 72-007. Voir cependant la note (c) au tableau I.

18. Rapport Dunscomb, par. 6.

19. Paul PAINCHAUD, *Le Service civil dans la Province de Québec, 1867-1900*, thèse de maîtrise, Université de Montréal, 1956, p. 232 ; Louis GENDREAU, *L'administration publique au Québec en 1896*, polycopié, Département de science politique, Université de Montréal, 1969.

TABLEAU I

*Nombre approximatif des employés de l'Administration québécoise.*

ANNÉE	MINISTÈRES ET ADMINISTRATIONS	ENTREPRISES PUBLIQUES	TOTAL
1933 .....	6 770	1 302	8 072 <sup>a</sup>
1955 (31 mars) .....	22 262	6 044	28 306 <sup>b</sup>
1965 (31 mars) .....	41 847	14 411	56 258 <sup>c</sup>
1970 (31 mars) .....	53 700	16 366	70 066 <sup>c</sup>
1973 (31 mars) .....	61 358	21 637	82 995 <sup>c</sup>

SOURCES: a) *Journaux de l'Assemblée législative du Québec*, vol. LXVII, 1933, p. 116.

b) *Annuaire du Québec*, 1964-1965, p. 114.

c) Statistique-Canada, *Provincial Government Employment*, série 72-007. Cette série a été présentée sous une forme nouvelle à partir d'avril 1973, de sorte que l'effectif global des employés du Gouvernement du Québec qu'on y trouve pour mars 1975, soit 105 605, n'est pas comparable aux chiffres donnés ici pour 1965-1973.

La croissance quantitative des effectifs se double d'une spécialisation grandissante des employés. Le plus souvent, l'État fait appel aux disciplines disponibles; parfois il en suscitera la création. Depuis le dix-neuvième siècle il engage des avocats, notaires, ingénieurs, arpenteurs, médecins, médecins vétérinaires.<sup>20</sup> Au vingtième siècle on y ajoutera des comptables et des géologues en nombres importants. L'État a toujours un rôle à jouer dans la création d'une profession (par l'adoption d'une législation), mais il prend parfois des initiatives plus importantes pour des cas qui le concernent directement, par exemple, les agronomes et les ingénieurs forestiers.<sup>21</sup> S'il est très difficile de connaître de manière précise la composition professionnelle de la fonction publique dans le passé, quelques études permettent cependant d'en voir l'évolution récente. La révision de la classification des emplois en 1959 a permis l'énumération suivante: quatre cents ingénieurs, quatre cents comptables, trois cents agronomes, cent cinquante médecins et cent avocats et notaires.<sup>22</sup> À ce moment il y avait moins de cinquante spécialistes des sciences sociales. Six ans plus tard, on en trouvera de cent quatre-vingt à deux cents.<sup>23</sup> C'est un autre signe de la volonté

20. HAMELIN et ROBY, *op. cit.*, chapitres sur la voirie et l'agriculture; RICHARD BRUNELLE, *Les relations entre les corporations professionnelles et la fonction publique au Québec, 1867....*, travail polycopié, Département de Science politique, Université de Montréal, 1970.

21. LOUIS GENDREAU, *L'administration québécoise: secteur agricole, 1867-1966*, travail polycopié, Département de science politique, Université de Montréal, 1970, deuxième partie, pp. 3-4; GEORGES MAHEU, « Esquisse historique sur l'origine, la naissance et l'évolution de la Corporation des ingénieurs forestiers du Québec », *Forêt conservation*, septembre 1970: 11-14.

22. ROCH BOLDDUC, « Le recrutement et la sélection dans la fonction publique du Québec », *Administration publique du Canada*, VII, 2, juin 1964, p. 207.

23. GÉRARD LAPOINTE, *Essais sur la fonction publique québécoise, op. cit.*, tableau 1-38, p. 236; PAUL GERVAIS, *Les diplômés en sciences sociales dans la fonction publique du Québec*, thèse de maîtrise (science politique), Université de Montréal, 1970, pp. 48-49.

des dirigeants de l'administration d'accroître sa capacité d'étude, de conception, d'animation et de contrôle. Ce tableau sera complété par la révision de la classification des emplois de 1966-1967 qui prévoit que le diplômé d'université commencera sa carrière dans la fonction publique dans l'un des vingt-sept corps de fonctionnaires professionnels et par la création en 1969 de l'École nationale d'administration publique. Cette école a pour mission de fournir aux futurs cadres supérieurs de l'administration québécoise les connaissances qui pourraient leur manquer en techniques et sur leur milieu.<sup>24</sup>

### *Le fonctionnement : la bureaucratisation*

Afin d'examiner brièvement l'évolution du système administratif du Québec, on peut se demander jusqu'à quel point cette évolution correspond au développement d'une bureaucratie moderne selon la définition classique que lui a donnée Max Weber. Selon Weber, une administration publique moderne, de par la quantité de son travail ainsi que par le savoir spécialisé qu'elle exige, doit tendre vers la bureaucratisation sinon elle risque de sombrer dans le dilettantisme.<sup>25</sup> Son type idéal de la bureaucratie comportait des aspects d'organisation (permanence, hiérarchie et spécialisation des tâches) comme des aspects de comportement (séparation de la fonction et de la vie privée du fonctionnaire, application des règles sans égard des personnes, prééminence de l'écrit, spécialisation des employés et sélection au mérite, précision, continuité et discrétion dans le travail). Tout en reconnaissant qu'aucun système administratif n'est jamais parvenu à réaliser ce modèle, nous allons brièvement appliquer à l'administration québécoise chacun des éléments retenus par Weber.

Du côté organisationnel, on peut dire que le Québec avait déjà en 1867 une administration permanente et hiérarchisée. Cependant la hiérarchie était lâche, étant donné le fort degré de décentralisation qui prévalait alors. C'est la lente centralisation qui mènera à une hiérarchisation permettant ainsi d'établir une plus grande uniformité dans l'application des lois. Il y avait aussi une spécialisation des tâches au dix-neuvième siècle, mais elle était limitée par le rôle restreint de l'État ainsi que par le degré d'évolution de l'enseignement. Les premières classifications ne parlaient que de « sous-chefs, clerks et messagers »<sup>26</sup> même si l'on sait qu'il y avait des spécialistes à l'emploi du gouvernement, tels les ingénieurs et les agronomes. En 1912 la loi ajoute une catégorie d'employés « nommés à cause de leurs connaissances professionnelles, scientifiques ou techniques spéciales ».<sup>27</sup> De 1925 à nos jours la classification est devenue si complexe qu'elle est adoptée sous forme d'arrêté en conseil. Si elle témoigne

24. Roland PARENTEAU, « Une nouvelle approche dans la formation des administrateurs publics : l'École nationale d'administration publique », *Administration publique au Canada*, XV, 3, 1972 : 465-480.

25. Max WEBER, *Économie et société*, op. cit., ch. IV.

26. S.Q., 1876, (40 Victoria), c. 9, art. 2.

27. S.Q., 1912, (2 Géo. V), c. 11, art. 3.

surtout d'une spécialisation de personnes, elle reflète aussi, évidemment, la spécialisation des tâches. Cette spécialisation a été longtemps limitée à la répartition verticale des tâches. Nous venons de voir cependant qu'il y a eu une certaine spécialisation horizontale qui n'a guère augmenté de 1867 à 1960, pour ensuite faire un bond formidable au cours des années 1960. C'est donc dire que les principes de hiérarchie et de spécialisation se sont imposés progressivement depuis 1867.

Quant aux facteurs touchant le comportement, le premier retenu par Weber concerne la séparation entre la fonction ou le poste et la vie privée du titulaire. Cette idée se comprend mieux quand on sait que sous les anciens régimes, il y avait ce que Weber appelle « l'appropriation » des ressources publiques par des individus. Au Québec, la vente des emplois n'a jamais été pratiquée, la notion de l'État étant suffisamment développée pour qu'il ne vienne pas à l'esprit des fonctionnaires de considérer leur emploi comme une propriété. Par contre, la séparation fut très incomplète pendant longtemps au chapitre de l'enrichissement personnel au-delà de ce qu'apportait le salaire. Au dix-neuvième siècle, la décentralisation très poussée se doublait d'une interpénétration des intérêts privés et publics. La notion de conflit d'intérêt était peu développée et on ne voyait pas d'inconvénients à ce que les mandataires de l'État en matière de chemins de fer, de colonisation, d'immigration, d'agriculture ou de chemins puissent profiter personnellement des mesures prises à l'égard de chaque secteur. Il ne s'agit pas nécessairement de patronage mais plutôt d'une tolérance envers la poursuite parallèle d'intérêts privés et publics de la part des fonctionnaires. Que cette tolérance ait pu être source d'abus, cela a été montré par certains rapports d'enquête ainsi que par un témoignage qui dénonce cette pratique aussi tard qu'en 1960.<sup>28</sup> Ce n'est qu'en 1969 que la notion de conflit d'intérêt fait une entrée timide dans la loi de la fonction publique.<sup>29</sup> En 1974, elle fait l'objet d'une formulation générale dans le Règlement relatif à l'éthique et à la discipline dans la fonction publique.<sup>30</sup>

Dans un système bureaucratique, l'existence de règles impersonnelles dépend, en bonne partie, de la prééminence de l'écrit sur l'oral. Les dossiers représentent la mémoire nécessaire au bon fonctionnement d'une grande organisation tandis que les règlements, directives, procédures et les textes budgétaires sont indispensables si l'on veut prévoir avec certitude que le comportement des administrateurs sera conforme aux décisions de l'autorité politique. Depuis ses débuts, l'État québécois utilise des dossiers, garde des archives, se réfère aux lois et règlements pour sa gouverne. Cependant jusqu'à récemment, rares étaient les textes quelque peu précis touchant l'organisation et

28. Voir, entre autres : *Rapport de la Commission d'enquête sur le commerce du livre dans la Province de Québec* (Rapport Bouchard), 1963 ; Stanislas VACHON, *Le Service civil de la Province de Québec vu de l'intérieur*, Charlesbourg, Québec, 1960. Selon Vachon il y avait un mot pour désigner le travail personnel que l'on faisait aux dépens de l'État : les « sideline » (p. 7).

29. Loi de la fonction publique, art. 56a.

30. Arrêté en conseil 2208-74 du 12 juin 1974, arts. 5 et 6.

les règles de fonctionnement de l'administration. De manière générale, on peut invoquer, pour le démontrer, l'absence d'études sur le droit administratif avant le milieu des années 1960<sup>31</sup> et la persistance jusqu'alors de modes de travail « qui se rapprochent sensiblement de la tradition orale ».<sup>32</sup> De manière plus précise on peut invoquer les domaines de l'administration des finances et du personnel.

C'est d'abord dans le domaine des dépenses publiques que la bureaucratisation voit jour. La loi et la procédure indique dès 1867-1868 les étapes à parcourir pour ce qui est des dépenses et de la vérification des comptes, de sorte que la Commission Dunscomb a pu en donner une description précise.<sup>33</sup> Le partage des responsabilités ne sera guère changé avant la création du Conseil de la trésorerie et du poste de Contrôleur de la trésorerie en 1961. Néanmoins, la loi et la pratique laissaient place à une interprétation considérable. Tandis que l'obligation de déposer un budget des dépenses (« les estimés ») laissait supposer une tentative de planifier les dépenses une année d'avance, les gouvernements ne manifestèrent guère, et ce pendant longtemps, un souci évident de se soumettre à cette discipline. De 1896 à 1940, à l'exception de cinq années, les prévisions des dépenses ont sous-estimé les dépenses réelles par une marge moyenne de cinquante pour cent.<sup>34</sup> Il y avait donc un certain contrôle du détail des dépenses, mais peu de leur planification. Depuis 1960 une meilleure planification des dépenses a été au centre des préoccupations des gouvernements et des instances administratives supérieures. L'aboutissement des travaux engagés dans ce domaine a été l'adoption en 1972 d'un système de budgets par programmes.<sup>35</sup>

En matière de personnel les textes importants se font attendre longtemps. Les lois successives du « service civil » disent peu sur les droits et obligations des fonctionnaires. Ce n'est que dans la loi de 1943 qu'on trouve un contrôle des décisions de révocation ou de destitution et ce par l'obligation imposée à l'autorité politique d'obtenir une recommandation écrite à ce sujet de la Commission du service civil.<sup>36</sup> Les lois de 1965 et de 1969, ainsi que le Code d'éthique de 1974 préciseront davantage les droits et obligations des employés. Un autre exemple de précision croissante grâce aux textes relève du domaine de la classification des emplois. En 1960, la classification de 1925 était devenue désuète et souvent ignorée. De plus, elle n'était pas publiée, de sorte qu'un employé pouvait difficilement contester une nomination pour laquelle il se croyait qualifié.<sup>37</sup> Les réformes de la classification de 1966-1967 et de 1971-1972

31. Le peu de développement du droit administratif s'explique en partie par la tradition du droit public britannique qui, refusant d'admettre l'existence d'un droit autonome de l'État, s'est limité pendant longtemps aux relations entre les cours judiciaires et l'administration.

32. G. LAPOINTE, *op. cit.*, p. 141.

33. Rapport Dunscomb, *op. cit.*, par. 60-66.

34. André BERNARD, *Parliamentary Control of Public Finance in the Province of Quebec*, thèse de maîtrise, McGill University, 1964.

35. Jacques BENJAMIN, « La rationalisation des choix budgétaires, les cas québécois et canadien », *La revue canadienne de science politique*, V, 3, 1972 : 348-364 ; texte reproduit dans son livre, *Planification et politique au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1974.

36. R. BOLDUC, *op. cit.*, p. 205.

37. S. VACHON, *op. cit.*, p. 15.

ont permis à tous de connaître les exigences de chaque emploi comme elles ont permis à la Commission de la fonction publique de mieux vérifier l'aptitude des candidats.

Selon Weber, la spécialisation des tâches dans une bureaucratie a pour corollaire la spécialisation des employés et leur sélection au mérite. Au Québec, il n'y a pas eu de concours ouverts avant 1960.<sup>38</sup> Ceci ne veut pas dire, cependant, que le recrutement se faisait auparavant sur une base complètement arbitraire. Nous avons vu qu'il y a eu une spécialisation croissante des emplois dans la fonction publique. Faute de meilleures preuves, on ne peut que supposer que les postes techniques ont été pourvus de spécialistes par le truchement de l'examen professionnel, lequel peut se limiter à la simple vérification du diplôme. Vu sous cet angle, le patronage en ce qui concerne les nominations semble s'être exercé là où les qualifications des postes étaient vagues (postes administratifs) ou minimales (emplois de bureaux ou d'ouvriers).<sup>39</sup> Quant à la permanence de l'emploi, chose aujourd'hui acquise, elle n'était pas assurée, mais pour la masse des employés (à cause peut-être de la longévité des gouvernements) elle semble avoir été une réalité. Certes, on connaît des cas de fonctionnaires de longue carrière; un recensement des titulaires de postes de sous-ministre ou leur équivalent entre 1867 et 1960 a donné une durée moyenne de près de quinze ans en poste.<sup>40</sup> Aussi, le Gouvernement du Québec a instauré depuis fort longtemps un régime de retraite de ses fonctionnaires; la première loi touchant les employés du service intérieur date de 1876,<sup>41</sup> celle des services extérieurs, de 1921.<sup>42</sup>

Finalement, la bureaucratie suppose l'application des lois aux citoyens sans considérations de personnes. Le Québec possède un folklore très riche quant à la relation entre le parti au pouvoir et les prestations de service. Si le phénomène est très difficile à contrôler, par contre on peut observer l'apparition depuis vingt ans de mécanismes d'appel contre des décisions administratives, mécanismes qui permettent aux citoyens de faire valoir leurs droits et leurs griefs sans avoir à prendre le long et dispendieux chemin des cours judiciaires. Le meilleur exemple ici est celui du Protecteur du citoyen dont le poste a été créé en 1968.

On peut dire, donc, que l'administration québécoise a évolué d'un état de bureaucratisation fort limité au dix-neuvième siècle vers un état fort développé au milieu des années 1970. Que ce soit sur le plan des structures, de la spécialisation des employés ou du fonctionnement du système administratif, les années 1960 auront vu le progrès le plus impressionnant dans ce domaine. En même temps, diverses tentatives de renforcement du secteur décentralisé et de

38. R. BOLDDUC, *op. cit.*; G. LAPOINTE, *op. cit.*, p. 62.

39. Voir: Jérôme PROULX, *Le panier de crabes*, Montréal, 1971, pp. 14-21, qui mentionne le Ministère de la voirie et la Régie des alcools comme étant des endroits privilégiés de nominations politiques.

40. Travail fait au département de science politique, Université de Montréal, 1970, par Jacques LEFFBURE.

41. S.Q., 1876, (40 Victoria), c. 10.

42. S.Q., 1921, (11 Geo. V), c. 20.

consultation des publics intéressés ont été amorcées dans l'espoir d'éviter les inconvénients du système bureaucratique, mais c'est bien ce dernier qui prévaut aujourd'hui.

### III. LES FONCTIONNAIRES ET LA VIE POLITIQUE

Il serait fort osé d'essayer de rendre justice à ce sujet complexe dans quelques pages, d'autant plus qu'il recouvre des aspects de la vie politique qui sont souvent cachés à la vue de l'observateur. Néanmoins nous allons esquisser quelques jalons des relations entre les fonctionnaires et différentes forces politiques, notamment les ministres, les députés et les groupes d'intérêt. Nous terminerons ensuite ce chapitre par un examen de quelques modèles théoriques concernant la place de l'administration au sein du système politique.

#### *Ministres et fonctionnaires*

La première relation à exprimer est celle existant entre les ministres d'un gouvernement et les fonctionnaires. Les ministres d'un nouveau gouvernement ont rarement un mandat très précis à l'égard de l'administration. Les programmes électoraux des partis se limitent en effet à des énoncés généraux dont la mise en pratique doit être étudiée et pondérée avant d'être réalisée.<sup>43</sup> Dans ce processus les ministres, sous la direction du Premier ministre, ont toujours possédé des moyens puissants. Ils peuvent demander conseil à n'importe qui, aux hauts fonctionnaires comme à des conseillers extérieurs à l'administration. Ils créent souvent des commissions d'étude et d'enquête. Ils déterminent les priorités législatives et budgétaires tout comme ils doivent approuver les règlements d'application des lois. Ils font le choix des organes ou organismes auxquels ils vont confier la responsabilité des différentes missions de l'État et ils peuvent, comme on l'a vu, décider de confier des missions d'intérêt public à des agents des secteurs privés ou para-publics. En matière de personnel, ils ont toujours le choix de leurs conseillers immédiats, mais leur marge de manœuvre s'est limitée de beaucoup depuis quelques années.

L'un des facteurs qui entre en jeu pour l'homme politique devenu ministre est le fait qu'il a des intérêts partisans à défendre qui ne se confondent pas nécessairement avec ceux de l'État. Dans ce sens, l'accès au pouvoir représente une tentation pour l'homme politique d'utiliser les moyens de l'État afin de promouvoir ces intérêts partisans: c'est la raison d'être du patronage. Ce phénomène est si bien ancré dans notre système qu'il résiste encore aux tentatives de réforme.

Cependant, la bureaucratisation de l'administration a limité les pouvoirs des hommes politiques sur les deux plans, à savoir le contrôle des grandes

43. Jean-Louis ROY, *Les programmes électoraux du Québec*, Tome I, 1867-1927, Montréal, 1970, p. XII.

politiques et le contrôle des moyens d'action administrative. Pour la masse des fonctionnaires, les pouvoirs accrus de la Commission de la fonction publique ainsi que l'adoption de la négociation collective des conditions de travail leur assurent aujourd'hui une protection telle qu'ils ne craignent plus les changements de gouvernement.<sup>44</sup> Les nominations dont disposent librement les ministres se limitent aux membres de leur cabinet personnel (les « secrétaires particuliers » de la loi de la fonction publique, art. 65). Le Premier ministre propose au lieutenant-gouverneur en conseil les personnes qui sont nommées sous-ministres ou sous-ministres adjoints (Loi de la fonction publique, art. 33). Les membres des commissions, régies et offices sont presque toujours nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, c'est-à-dire au choix du conseil des ministres, quoique, parfois, après consultation des groupes intéressés.<sup>45</sup>

Pour ce qui est des grandes politiques, la marge de manœuvre des hommes politiques est réduite pour plusieurs raisons. Une raison majeure consiste en la nature incompressible des dépenses. Jusqu'en 1945, les dépenses ont connu des fluctuations à cause d'une doctrine qui voulait que les dépenses soient faites à la lumière des recettes de l'année et aussi, comme corollaire, à cause de la nature parcellaire et discontinue des dépenses. Avec l'État-providence, les gouvernements sont entrés dans une ère de « budgets croissants pour des services constants »,<sup>46</sup> de sorte qu'aujourd'hui il est très difficile, voire impossible, de réduire les dépenses d'une année à l'autre. Une deuxième raison du rétrécissement du champ d'action de l'homme politique vient de la complexité des problèmes auxquels l'État contemporain doit faire face. Ce n'est pas par hasard que le mot « technocrate » est entré dans le langage politique du Québec des années 1960. La spécialisation croissante des fonctionnaires les a rendus beaucoup mieux qualifiés pour traiter des problèmes techniques de leur domaine que l'homme politique, que son métier de ministre oblige par surcroît à se consacrer surtout à des tâches de représentation.<sup>47</sup> Une étude récente faite auprès des sous-ministres et des sous-ministres adjoints du Québec montre qu'ils se voient davantage comme conseillers avec mission de concevoir de nouvelles politiques et de nouveaux programmes que comme exécutants ou gestionnaires.

44. Gilles LESAGE, « Les fonctionnaires ne craignent plus les changements de régime », *Le Devoir*, 5 mai 1970, p. 3; Raymond HUDON, « Pour une analyse politique du patronage », *Revue canadienne de science politique*, VII, 3, 1974: 494-496. Depuis la préparation de ce texte, une étude importante sur le sujet a été publiée: Vincent LEMIEUX et Raymond HUDON, *Patronage et politique au Québec: 1944-1972*, Sillery, Les Éditions du Boréal Express, 1975.

45. Ministère de la Justice, *Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, Québec, 1971, pp. 133-134.

46. Gérard BÉLANGER, « Le secteur public: un budget croissant pour des services constants », dans *Le Québec d'aujourd'hui, regards d'universitaires*, sous la direction de Jean-Luc MIGUÉ, Montréal, 1971, pp. 17-30. Suite aux réformes des années 1960, les secteurs de l'éducation, de la santé et du bien-être absorbent les deux-tiers du budget de dépenses de la Province. (*Annuaire du Québec*, 1972, p. 817, et 1973, pp. 71-72.)

47. Sur les origines des hommes politiques, voir: Robert BOILY, « Les hommes politiques du Québec, 1867-1967 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, XXI, 3a, 1967: 599-634.

res.<sup>48</sup> Au-delà de ces grands commis, il y a les nouveaux professionnels de la planification, de la coordination et du contrôle, dont l'administration saurait difficilement se passer. Depuis quelques années, les ministres québécois s'entourent de « cabinets » composés de personnes nommées selon le libre choix de chaque ministre, mais ces cabinets ne rivalisent pas avec la haute fonction publique sur le plan technique. Ils ont surtout des rôles de relationniste.<sup>49</sup>

Et pourtant, le Québec n'est pas encore entré dans l'ère des technobureaucrates qui entretiennent la machine étatique pendant que les hommes politiques jouent pour la galerie. Au niveau des décisions de grande politique, beaucoup dépendent des orientations et des appuis du parti au pouvoir, de son désir de fonctionner de manière ouverte et systématique ou l'inverse, de la qualité des talents qu'il va recruter tant dans son équipe ministérielle que dans celle des principaux conseillers. Au niveau des moyens, s'il est aujourd'hui plus difficile de s'approprier l'administration, il est toujours possible de la contourner pour faire la distribution des biens publics aux amis politiques par le jeu des contrats et des subventions.<sup>50</sup>

On arrive donc à un équilibre instable entre les hommes politiques du gouvernement et l'administration. Pour la plus grande partie des dépenses publiques comme pour l'ensemble des programmes existants, les hommes au pouvoir ont peu de possibilités de changer les grandes options comme les principaux moyens de les réaliser. Ils doivent, dans ce domaine, travailler avec l'administration. Pour les nouvelles initiatives, cependant, comme pour le recours à des moyens extra-administratifs de conseil ou de réalisation, ils ont des possibilités importantes d'action autonome.<sup>51</sup> Finalement, par leurs orientations, par leurs choix du personnel supérieur, par leurs décisions en matière de répartition des tâches, ils orientent toute l'administration pour ce qui est de son dynamisme et de son style.

### *Députés et fonctionnaires*

Les transformations de l'administration québécoise ont aussi eu leur effet sur les relations entre elle et les membres de l'Assemblée nationale. Traditionnellement, les députés s'intéressaient à des questions de détail, tels les nominations, les contrats, les subventions, les décisions touchant des projets de construction. L'organisation du travail parlementaire autant que les origines et

48. Alain BACCIGALUPO, « Les grands technocrates québécois », Communication présentée au Congrès conjoint de la Société canadienne de science politique et l'Association canadienne de science politique, Montréal, août 1973.

49. Alain BACCIGALUPO, « Les cabinets ministériels dans l'administration publique québécoise », *La Revue administrative*, (Paris), 1973 : 317-328.

50. Raymond HUDON, *loc. cit.*, pp. 493-500 ; Jérôme PROULX, *op. cit.*

51. Le *Rapport de la Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction* (Commission Cliche), Québec, L'Éditeur officiel du Québec, 1975, a été occasionné par des événements impliquant deux institutions administratives créées en marge du système administratif central : la Commission de l'industrie de la construction et la Société de développement de la Baie James.

les orientations des députés le voulaient ainsi. Au début des années 1960, on a amorcé des changements majeurs qui ont permis aux députés de mieux accomplir leur rôle de contrôleurs de l'administration. Un premier pas fut la publication d'un *Journal des débats* à partir de 1964, chose que toute législature moderne se doit de faire mais qui, sauf pour la période 1879-1892, avait fait défaut au Québec. Ensuite, par des retouches multiples, le système de travail en commissions permanentes a été élaboré, de sorte qu'aujourd'hui il y a une commission parlementaire pour chaque ministère avec responsabilité d'examiner dans le détail les projets de loi et de règlement et les budgets de dépense du ministère impliqué.<sup>52</sup> Chose importante, les hauts fonctionnaires peuvent aller témoigner devant ces commissions et y être interrogés, ce qui ne peut se produire à l'Assemblée.

Il reste que la complexité et l'étendue des activités étatiques rendent difficile le travail du député. Plus représentatif de la population et donc moins instruit que la haute fonction publique,<sup>53</sup> il lui manque souvent les moyens de bien surveiller celle-ci. Face aux ressources techniques immenses de l'administration, les députés, dans le passé, ont dû faire appel soit à des ressources personnelles, soit à celles, très limitées, de leur parti pour l'étude des dossiers qu'ils devaient examiner. Depuis 1972, l'Assemblée vote une somme modeste pour un service de recherche des « partis politiques reconnus ».<sup>54</sup> Même avec des ressources beaucoup plus considérables, le député se trouverait dans une position difficile du fait des attentes très différentes qu'il rencontre selon qu'il se trouve à la capitale ou dans son comté. Au parlement, on voudrait qu'il soit spécialiste d'un domaine, travaillant habituellement loin du regard des *media* de communication, au sein de sa commission spécialisée. Dans son comté on s'attend à ce qu'il joue le rôle d'intermédiaire entre les citoyens et l'administration pour ce qui est des prestations, des informations, en somme, des questions de détail touchant ses électeurs.<sup>55</sup> Les groupes organisés préfèrent exercer leurs pressions à Québec, soit auprès des hommes politiques, le Premier ministre et les ministres, soit auprès de la haute fonction publique.<sup>56</sup>

### *Groupes et citoyens*

Quant aux groupes organisés, leur rôle vis-à-vis de l'administration a beaucoup évolué depuis 1867. Nous avons vu que, dans une bonne mesure, la

52. J. I. GOW, « Les dépenses publiques québécoises : prévision et contrôle », dans, du même auteur, *Administration publique québécoise : textes et documents*, Montréal, 1970, pp. 103-106. Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale (1973) est un modèle de brièveté et de précision par rapport à celui de 1941.

53. André GÉLINAS, « Les parlementaires et l'administration publique au Québec », *Revue canadienne de science politique*, 1, 2, 1968 : 164-179 ; repris dans : J. I. Gow, *Administration publique québécoise*, op. cit., p. 266.

54. Depuis 1975-76, cette somme est de l'ordre de \$230 000 par an.

55. André GÉLINAS, *Les parlementaires et l'administration au Québec*, Québec, 1969, ch. 9.

56. *Id.*, p. 207.

centralisation a enlevé aux groupes intéressés la direction de leurs affaires. Au dix-neuvième siècle, la décentralisation avait pris la forme de délégations considérables de pouvoir en faveur des groupes intéressés. Au vingtième siècle, l'intervention de l'État s'est souvent faite par le moyen de commissions ou de régies où se faisait une certaine forme de représentation des groupes intéressés au choix des gouvernements. La centralisation des dernières années a de nouveau limité la part de délégation des décisions de politique majeure aux intéressés, de sorte qu'aujourd'hui le secteur décentralisé est de plus en plus contrôlé.<sup>57</sup> L'État moderne a cependant besoin de groupes spécialisés comme interlocuteurs et ce, pour des raisons d'information et de légitimation de son activité.<sup>58</sup> Le Québec ne fait pas exception à cette règle. Depuis quinze ans, le gouvernement cherche à officialiser les contacts au moyen de conseils supérieurs auprès d'un grand nombre de ministères et de l'Office du plan, de comités consultatifs nombreux et d'organismes de consultation régionale tels les conseils de développement régional.

On voit que l'État ne fait que suivre la tendance générale de la société vers la spécialisation professionnelle, le regroupement des intérêts économiques dans de vastes ensembles et la sécularisation. En effet, le grand perdant dans ce processus est l'Église qui bénéficiait autrefois de délégations très importantes en matière d'éducation, de colonisation et de bien-être.<sup>59</sup> Elle a pu s'associer à plusieurs mouvements professionnels à leurs débuts — par exemple, la Confédération des travailleurs catholiques du Canada (1922), l'Union catholique des cultivateurs (1924) et la Corporation des instituteurs et institutrices catholiques (1946) — mais la laïcisation de ces groupements a suivi.

La plupart des ministères font face à des publics structurés. Ils finissent parfois par y être identifiés.<sup>60</sup> Cependant, si le plus grand nombre des consultations se fait de manière ouverte et structurée, celles qui sont les plus importantes sont probablement faites à huis clos entre les hommes d'affaires, les leaders syndicaux et les notables locaux d'une part et, d'autre part, le Premier ministre, ses collègues et les hauts fonctionnaires.<sup>61</sup> Ces contacts échappent non seulement aux citoyens et aux députés mais aussi à la plupart des fonctionnaires.

Enfin, pour les citoyens ordinaires, l'administration a été et demeure un monde peu connu. Dans le passé, la publication d'informations gouvernementa-

57. Le dernier exemple est celui du contrôle accru des professions par suite de l'adoption du Code des professions (projet de loi 250) en 1973, ainsi que les diverses lois spéciales de gouverne de chaque profession. Voir plus loin, aux pp.

58. Charles ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue française de science politique*, XVI, 3, 1966 : 466-467; Léon DION, *Fondements de la société libérale. Société et politique*. Tome 1, *La vie des groupes*, Québec, 1971, pp. 267 sq.

59. Sur « l'omniprésence » de l'Église, voir : Jean-Charles FALARDEAU, « Rôle et importance de l'Église au Canada-français », *Esprit*, août-septembre 1952 : 214-229.

60. Le ministère « porte-parole » de sa clientèle est un phénomène général. Voir : Léon DION, *Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis*, Québec, 1965, pp. 95 sq.

61. Pierre FOURNIER, « Les chefs d'entreprises et le gouvernement Bourassa », *Le Devoir*, 6 octobre 1973, p. 5.

les avait surtout pour but de fournir à certains publics des renseignements techniques ou un savoir vulgarisé dont ils pouvaient profiter dans leur vie quotidienne. L'information sur l'organisation et le fonctionnement du gouvernement était rare et incomplète, même après l'apparition de l'*Annuaire statistique* en 1914. Les différentes tentatives de mettre sur pied un organisme d'information indépendant (au cours des années 1960) se sont soldées par l'absorption de l'Office d'information et de publicité au sein du Ministère des communications en 1969, après huit ans d'existence turbulente. Néanmoins, les années 1960 ont vu un effort considérable d'information du public, tant par des rapports annuels, que par des rapports nombreux d'enquêtes spéciales (royales ou non), de sorte que le public intéressé avait accès à des renseignements importants dans un grand nombre des domaines. Pour le grand public le Ministère des communications a inauguré en 1975 une collection de publications sur « L'État et le citoyen » avec le *Guide du citoyen* et le *Répertoire administratif du Québec*.

Quant aux revendications et aux réclamations que pourraient avoir les citoyens ordinaires, on a vu que l'État essaie de les structurer afin de pouvoir traiter avec des représentants autorisés des groupes reconnus.

Le phénomène récent d'occupations de bureaux ou d'autres formes de contestation populaire montre qu'il est difficile de structurer ces rapports de manière à satisfaire à la fois et l'administration et les citoyens. D'autre part, la création du poste de Protecteur du citoyen résulte de la reconnaissance que tous les citoyens qui se croient lésés par un acte de l'administration n'ont pas les moyens de faire valoir leur point de vue. Ce rôle d'ombudsman était autrefois dévolu davantage au député, autre signe de l'impact de l'évolution de l'administration.

#### IV. CONCLUSION

Dans ce texte, nous avons essayé d'esquisser l'évolution de l'administration québécoise par l'examen sommaire de celle du rôle de l'État, de son organisation et fonctionnement et de ses rapports avec le monde politique. S'il a été question souvent d'événements récents, c'est pour deux raisons. D'une part, l'administration a connu un essor particulier depuis 1960, elle est entrée dans l'ère de la bureaucratie moderne depuis peu. D'autre part, l'évolution récente a laissé beaucoup plus de traces, de sorte que l'on est beaucoup mieux en mesure de l'étudier. Comme témoin, on peut invoquer le fait que le phénomène de l'administration n'a donné lieu à des études spécialisées que depuis 1960. Plus on remonte vers le passé, plus on est obligé de chercher ailleurs l'agent qui remplit une fonction aujourd'hui dévolue à l'administration.

Ceci nous mène, en terminant, à nous interroger sur les différents modèles que l'on peut utiliser pour expliquer l'histoire de l'administration. On en a déjà vu un, celui de la bureaucratie. Selon Max Weber l'étendue et la complexité des tâches de l'administration ne laissait à l'autorité politique que le choix entre la

« bureaucratization » et la « dilettantization ». <sup>62</sup> Le modèle de Weber a été souvent contesté, mais un courant de pensée persiste qui cherche l'explication de l'évolution de l'administration dans les lois ou exigences internes du fonctionnement interne de l'administration (exprimée en termes de fonctions ou de systèmes). <sup>63</sup>

Ce genre de modèle est contesté par l'analyse marxiste. Pour ce courant de pensée, l'inévitabilité de la bureaucratie a été une idée répugnante; la bureaucratie serait propre à un mode de production capitaliste, non au socialisme. D'après Poulantzas, la bureaucratie est un corps parasitaire qui vit aux dépens de la classe dominante et qui n'a pas de pouvoir propre. <sup>64</sup> Le modèle bureaucratique est aussi contesté par une approche du genre anthropologique qui veut que l'on envisage l'administration dans le contexte de toute la société environnante car le comportement des fonctionnaires relève autant des attitudes, des mœurs et des structures sociales que d'une organisation de type bureaucratique. <sup>65</sup>

Il est impossible de trouver des moyens de trancher ce débat car chaque modèle apporte une manière de voir qui ne sera pas nécessairement invalidée par une démonstration empirique. En plus, chaque modèle a des fondements idéologiques, de sorte qu'une discussion abstraite est presque impossible. Cependant, l'étude de l'administration apporte un élément essentiel à la connaissance politique, et nous croyons qu'il faut au moins poser le problème aussi clairement que possible.

La centralisation et la bureaucratization de l'administration sont indéniables. En cela, l'administration reflète, parfois avec un retard, la modernisation ou le développement de toute la société en ce sens que la différenciation institutionnelle et la spécialisation de tout le système social trouvent leur pendant au sein de l'État. Le modèle bureaucratique semble être pertinent, donc, et il apporte une dimension à l'étude du développement politique. Par ailleurs, si le rythme très lent de cette bureaucratization au Québec évoque l'une des grandes différences entre la bureaucratization des pays occidentaux et celle qui se fait dans les pays du tiers-monde aujourd'hui, il nous montre les inconvénients d'une dichotomie développée/sous-développée. Le Québec avait plusieurs éléments d'une bureaucratie en 1867 mais la décentralisation très poussée et l'interpénétration de l'État et du secteur privé lui donnait une allure de sous-développement (selon des critères actuels, bien sûr). Aujourd'hui, il a une bureaucratie développée, mais qui coexiste avec toutes les formes de patronage que l'on sait. Or cette coexistence fait ressortir l'utilité des approches ou modèles autres que bureaucratiques. En termes de modèle anthropologique, on

62. Max WEBER, *Économie et société*, op. cit., p. 229.

63. Lionel OUELLET, « Concepts et techniques d'analyse... », op. cit.

64. N. POULANTZAS, *Pouvoir politique et classes sociales*, op. cit., Tome II, pp. 178 sq.

65. Le nom le mieux connu de cette école de pensée est celui de Fred RIGGS, auteur de *Administration in Developing Countries. The Theory of the Prismatic Society*, Boston, 1964, et éditeur de *Frontiers of Development Administration*, Durham, N.C., 1970.

dira qu'il est toujours possible aux individus de s'approprier des biens publics pour des fins non étatiques (signe d'une société pré-bureaucratique selon Weber) et que les citoyens ordinaires préfèrent souvent un mode de contact plus personnel que celui que permet la bureaucratie. Le modèle qui s'inspire de la lutte des classes nous rappelle que si l'État est dominé par une classe ou un mouvement, l'administration le sera aussi. Plusieurs auteurs insistent d'ailleurs sur le fait qu'on ne peut parler de bureaucratie que dans des conditions d'une certaine compétition entre les groupes politiques au sein d'un État, car autrement le comportement objectif attribué aux fonctionnaires serait impossible à atteindre.<sup>66</sup>

Quant à l'opposition entre le modèle fonctionnaliste-bureaucratique et le modèle marxiste, elle pose, en réalité, la question du degré d'autonomie relative de l'État par rapport aux forces économiques dans un contexte capitaliste.<sup>67</sup> Vue sous l'angle de l'administration, il semble que la réponse dépend et du secteur et du type d'activité étatique et, aussi, de la place des fonctionnaires en tant que groupe social. Certains secteurs, comme l'éducation, la santé et le bien-être social se sont développés, semble-t-il, sans beaucoup d'intervention du monde des affaires. C'est surtout avec l'Église que le débat a dû être mené car c'est elle qui dominait ces champs d'opération.<sup>68</sup> Dans d'autres cas, par exemple le secteur minier et celui des forêts, le rapport de forces aura favorisé le secteur privé.<sup>69</sup> Il semble aussi que la réaction des intérêts économiques varie selon l'enjeu. On ne réagit pas de la même façon devant des mesures de réglementation d'une industrie que devant des mesures de bien-être général (ou de redistribution) ou encore devant des mesures de distribution (contrats, subventions, privilèges fiscaux).<sup>70</sup> Par exemple, si le Québec a connu peu de nationalisations, et si bon nombre de ses sociétés d'État ont été créées pour seconder les industries privées (SOQUEM, SOQUIP et REXFOR), il a pu par contre créer un instrument d'intervention économique important (la Caisse de dépôts et de placements) et des mesures sociales d'une grande envergure (assurance-hospitalisation et assurance-maladie) sans devoir mener une lutte avec les forces dominantes du secteur privé.<sup>71</sup>

66. C'est la thèse notamment de S. M. EISENSTADT, *The Political System of Empires. The Rise and Fall of the Historical Bureaucratic Societies*, New York, 1963.

67. N. POULANTZAS, *op. cit.*, p. 178.

68. C'est le cas lors des deux tentatives de création du Ministère de l'éducation en 1897 et en 1963, comme c'est le cas lors de l'adoption de la loi de l'assistance publique en 1921.

69. Richard BRUNELLE, *Histoire de l'administration québécoise: le secteur minier*, travail polycopié, Département de science politique, Université de Montréal, novembre 1972, 140 p.; Louise TOUPIN, *L'intervention du Premier ministre Taschereau dans l'industrie du papier-journal*, mémoire de maîtrise (science politique), Université de Montréal, avril 1972.

70. Theodore LOWI, « American Business, Public Policy, Case-Studies and Political science », *World Politics*, July 1964 : 677-715; Robert SALISBURY, « The Analysis of Public Policy: a Search for Theories and for Rules », dans Austin RANNEY, ed., *Political Science and Public Policy*, Chicago, 1968.

71. On se rappelle que l'opposition à l'assurance-maladie est venue des médecins, et notamment des médecins spécialistes qui ont fait la grève à l'automne de 1970.

Cependant c'est au chapitre de l'analyse des groupes ou des classes que l'étude de l'administration apporte les éléments les plus intéressants à l'analyse du modèle marxiste. Il semble aujourd'hui difficilement contestable que la bureaucratisation et la syndicalisation de la masse des fonctionnaires a fait d'elle un groupe qui possède certains moyens d'action sur le parti au pouvoir en même temps qu'il est amené à distinguer ses intérêts de ceux du gouvernement. Sans doute quand on appelle la bureaucratie un groupe parasite, on se réfère aux élites administratives qui doivent travailler de concert avec le parti au pouvoir. Sans accepter la thèse que l'on a vue plus haut d'une domination technocratique, il faut convenir que leur place stratégique et leur savoir apportent aux cadres supérieurs et aux professionnels de la fonction publique un certain pouvoir face à la fois aux chefs politiques de l'administration et aux interlocuteurs de l'administration du secteur privé.<sup>72</sup>

L'émergence de certaines élites administratives coïncide avec celle d'autres élites nouvelles de la classe moyenne.<sup>73</sup> Leur indépendance par rapport au secteur privé dépend de leur formation, de leur modèle de carrière (exclusivement au service de l'État ou faite de passages d'un secteur à l'autre) et de leur idéologie. Il semble que l'on assiste depuis quelques années à l'émergence d'un « sens de l'État » parmi les hauts fonctionnaires, facteur non négligeable pour cette discussion.<sup>74</sup>

On voit que l'histoire de l'administration ne manque pas d'intérêt pour celui qui s'intéresse à l'évolution d'une société et qu'elle sera aussi controversée que l'histoire politique dont elle fait partie. Phénomène diffus, discret et intermédiaire, il n'en demeure pas moins important dans une société où le secteur public ne cesse de croître.

James Iain Gow

*Département de science politique,  
Université de Montréal.*

---

72. L'un des facteurs de faiblesse des gouvernements des années 1930, selon Albert FAUCHER, provient du fait qu'ils ne possèdent pas « les services qui (les) eussent rendu(s) capables de dialoguer avec la bureaucratie des entreprises de l'électricité et de l'industrie du papier-journal ». (« Pouvoir politique et pouvoir économique dans l'évolution du Canada français », dans *Le Pouvoir dans la société canadienne-française*, numéro spécial de *Recherches sociographiques*, VII, 2, 1966, p. 65.)

73. Jacques BRAZEAU, « Les nouvelles classes moyennes », dans *Le pouvoir dans la société canadienne-française*, *op. cit.*, pp. 156-158.

74. Alain BACCIGALUPO, « Les grands technocrates québécois », *op. cit.*