

ROBERT BERNIER

Un **SIÈCLE** de **PROPAGANDE?**

Information
Communication
Marketing gouvernemental



Presses de l'Université du Québec

Un **SIÈCLE** de **PROPAGANDE ?**

**Information
Communication
Marketing gouvernemental**

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : puq@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.quebec.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

DIFFUSION DE L'ÉDITION QUÉBÉCOISE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone : 33 1 43 54 49 02

Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone : 022 960 95 25

Télécopieur : 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

ROBERT BERNIER

Un **SIÈCLE** de **PROPAGANDE ?**

**Information
Communication
Marketing gouvernemental**

Préface de Gary Evans

2001



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Données de catalogage avant publication (Canada)

Bernier, Robert, 1951 (3 jan.-

Un siècle de propagande ? : information, communication et marketing

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1121-9

1. Administration publique – Marketing – Québec (Province) – Histoire – 20^e siècle.
2. Administration publique – Marketing – Canada – Histoire – 20^e siècle.
3. Communication politique – Québec (Province) – Histoire – 20^e siècle. 4. Communication politique – Canada – Histoire – 20^e siècle. 5. Propagande – Québec (Province) – Histoire – 20^e siècle. 6. Propagande – Canada – Histoire – 20^e siècle. I. Titre.

JL252.Z13P85 2001

352.7'48'09714

C2001-941157-X

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Révision linguistique : LE GRAPHE ENR.

Mise en pages : CARACTÉRA PRODUCTION GRAPHIQUE INC.

Couverture : RICHARD Hodgson

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2001 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2001 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 4^e trimestre 2001

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

*À Pierre Decelles,
qui a soutenu cet ouvrage,
et à Stéphanie, 9 ans, l'avenir.*

PRÉFACE

Lorsque le pape Grégoire XV fonde, en 1622, le collegium de propaganda fide (la congrégation de la Propagation de la foi ou la Propagande), le mot « propagande » désigne l'usage systématique de l'éducation pour reconquérir les cœurs et les esprits de ceux qui se sont laissé influencer par la Réforme protestante. Au cours des siècles, le sens de ce mot évolue et, dès le milieu du XIX^e siècle, on l'utilise pour caractériser la forme de relations qu'entretiennent les gouvernements avec leurs citoyens. Au Canada, le gouvernement l'utilise, au moyen d'imprimés et plus tard de films, pour encourager l'immigration et, pendant la Première Guerre mondiale, pour rallier les citoyens canadiens autour de la position adoptée. Pendant l'entre-deux-guerres, c'est en tourisme qu'on a recours à la propagande sur le plan tant fédéral que provincial. Durant la Deuxième Guerre mondiale, l'axe redevient idéologique alors qu'Ottawa confie à l'Écossais John Grierson, un expert en propagande, les relations de presse ainsi que la production de films documentaires sur le gouvernement dans une croisade que Grierson qualifiera de guerre idéologique ayant pour enjeu l'esprit humain.

Une fois la paix revenue, Ottawa réduit de façon notable les dépenses liées à la propagande. Cependant, le vent de changement qui commence à souffler au Québec contre le parti monolithique et fortement enraciné de Duplessis incite le gouvernement fédéral à soutenir la faction progressiste qui aspire à s'exprimer sur le plan culturel. La Commission royale d'enquête sur les arts, les sciences et les lettres au Canada (commission Massey-Lévesque) encouragera l'utilisation de l'Office national du film et du réseau de Radio-Canada afin de démontrer comment la présence du gouvernement fédéral peut être propice à la génération d'activistes de l'après-guerre désireux de s'investir pour provoquer des changements. À la même époque, les théoriciens américains des médias, comme Paul Lazarsfeld, démontrent que les gouvernements peuvent utiliser les communications pour influencer les citoyens vivant dans des sociétés démocratiques ; c'est ce qui conduira les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada à accroître leurs activités propagandistes. Dans le contexte de la guerre froide, le mot propagande est

devenu synonyme d'information, et ce, peu importe que l'on en fasse usage à des fins touristiques ou commerciales, ou encore pour renseigner la population sur les services offerts par le gouvernement.

Une fois bien engagé dans la Révolution tranquille et conscient du besoin d'encourager et de stimuler une nouvelle classe technocratique (et urbaine), de même qu'une population rurale attachée à ses traditions, le Québec s'est, lui aussi, lancé dans le « jeu de l'information ». C'est sur cette toile de fond que le dernier ouvrage de Robert Bernier prend tout son sens. Il analyse les trajectoires parallèles qu'ont suivies les gouvernements fédéral et provinciaux dans leurs efforts pour véhiculer l'information, qu'elle soit idéologique ou non. Fidèle à une tradition culturelle ancrée dans le libéralisme, Ottawa hésite à s'engager dans des opérations d'information idéologique. En outre, le « je-m'en-foutisme » des fonctionnaires ne les incite guère à faire preuve de zèle « informationnel ». Étant donné que ses propres services refusent d'emboîter le pas, le gouvernement fédéral crée Information Canada pour remplir ce rôle, mais cet organisme n'aura qu'une influence négligeable. En 1976, lorsque les Québécois élisent un gouvernement souverainiste, Ottawa commence à utiliser ses ressources financières et politiques pour réagir sur le plan informationnel, comme on le verra lors du référendum de 1980 et, par la suite, au moment de la campagne entourant le rapatriement de la Constitution en 1982.

Robert Bernier note que, pendant tout ce temps, la machine informationnelle, aussi bien au fédéral qu'au provincial, continue d'embaucher des technocrates expérimentés. Ce que ne dément pas la croissance constante du nombre d'employés dans la fonction publique au cours de cette période. Si cette expansion est profitable, du moins aux travailleurs, l'efficacité demeure difficile à obtenir, même si la campagne en faveur du libre-échange à la fin des années 1980, elle, a porté des fruits. Bernier montre que les populations rurales semblent mieux servies par les envois postaux même s'il y a toujours un noyau démographique que l'on n'arrive pas à atteindre. Sur le plan provincial, le gouvernement du Québec a plus de facilité à toucher sa population rurale, tandis que les régions urbaines restent mieux servies par les campagnes d'information fédérales.

La réduction inévitable des services d'information survient en 1990, d'une part, pour des raisons financières (dans son livre, Bernier dévoile les coûts non négligeables de la bureaucratie de l'information) et, d'autre part, parce que les fonds publics – lorsqu'ils sont consacrés à l'atteinte d'objectifs informationnels sur le plan local, telles des mesures incitatives favorables à l'investissement et à l'économie de même qu'à la satisfaction des besoins de populations ciblées – semblent donner de meilleurs résultats qu'une expansion continue de la bureaucratie. Après avoir évité de justesse de perdre le référendum québécois de 1995, Ottawa réagit en accroissant ses activités d'information. Le service de l'information

devient l'un des trois principaux postes de dépenses à l'échelle nationale et ce, au regard de la publicité annuelle, en dépit du fait qu'on semble toujours incapable d'amener le Québec rural à se sentir plus concerné.

Bernier rapporte de nombreux résultats de sondage qui illustrent l'importance de la télévision en tant que relais d'information ainsi que la difficulté de toucher certains segments de la population. Ces résultats révèlent une autre tendance intéressante : lorsque le Parti québécois met plus d'effort dans les régions rurales, il demeure mieux connu (et peut-être plus rassuré sur le plan politique), alors qu'Ottawa a adopté l'approche historique (c'est-à-dire du laisser-faire) qui consiste à mettre en branle ses activités d'information (propagande) seulement lorsqu'une crise nationale le requiert et à répondre par une mesure adhocratique jusqu'à ce que la crise se résorbe et soit suivie d'une réduction des dépenses. L'ouvrage de Bernier soulève des questions sur lesquelles personne ne s'est encore penché : La population du Québec sera-t-elle encline à réagir à la prochaine crise nationale si la machine responsable de l'information et des politiques publiques d'Ottawa est supplantée par la présence provinciale ? La propagande continuera-t-elle d'agir sur l'opinion publique et subsistera-t-il une volonté de préserver la Confédération ? Ces questions pourraient bien constituer la trame du prochain livre du professeur Bernier.

Gary Evans
Département des communications
Université d'Ottawa

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage s'inscrit dans la continuité des recherches que nous avons effectuées sur les appareils de communication gouvernementaux et se déroule sur plus d'un siècle. Il a été réalisé sur deux périodes, la première s'étend de 1984 à 1988 et porte sur l'histoire de la propagande, de la publicité et du marketing de l'État québécois entre 1929 et 1985. La seconde débute à l'été 1999 pour se terminer à l'automne 2001 et repose sur l'étude des communications des gouvernements du Canada, du Québec, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, des provinces de l'Atlantique, de la France et du Royaume-Uni. La problématique présentée dans cet ouvrage rejoint celle développée dans la thèse de doctorat de l'auteur permettant ainsi d'arrimer les deux recherches à l'intérieur des balises que nous avons établies dans l'étude du cas québécois.

Nos premiers remerciements vont à Gary Evans, l'auteur de deux ouvrages marquants sur l'histoire de la propagande et de l'Office national du film au Canada, publiés aux Presses de l'Université de Toronto (Evans, 1984, 1991). Sans sa précieuse collaboration, nous n'aurions pu comprendre les émotions du moment ni apprécier à sa juste valeur le travail exceptionnel réalisé par l'Écossais John Grierson dans le développement du film documentaire en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada ainsi que dans la conceptualisation et la direction de la propagande de guerre au Canada. Nous tenons aussi à témoigner notre reconnaissance aux administrateurs publics des gouvernements du Canada, de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et des provinces atlantiques que nous avons interviewés au cours de cette recherche.

La chronologie des événements rapportés dans cette recherche s'étale sur plus d'un siècle et fait état des lois, des décrets, des appareils et de leur dotation administrative. Certaines périodes sont plus documentées que d'autres en raison de l'intensité qui caractérisait l'activité de communication alors ; c'est le cas des périodes 1939-1945, 1966-1970, 1976-

1985 et 1995 à aujourd'hui. Nous tenons à remercier, entre autres, le cinéaste québécois Jacques Godbout pour l'entrevue qu'il nous a accordée ainsi que Vincent Lemieux, professeur titulaire à l'Université Laval, et Jacques Deguise, professeur titulaire au Département de communication de la même université, qui ont lu et commenté le présent ouvrage. Enfin, nous tenons à souligner l'appui indispensable fourni par Édouard Cloutier, professeur titulaire au Département de science politique de l'Université de Montréal entre 1984 et 1988, au moment où nous étudions le cas québécois.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	IX
Avant-propos	XIII
Chapitre I Propagande, publicité et marketing gouvernemental	1
La structure politico-administrative des communications gouvernementales	1
Les formes de propagande	3
De la propagande au marketing dans les appareils gouvernementaux de communication	5
La relation entre le politique et l'administratif en matière de marketing gouvernemental	6
Centralisation et politisation en marketing gouvernemental	8
Éthique dans la communication publique	9
La pratique du marketing gouvernemental	10
Connaître la population	10
Persuader la population	11
Gérer la connaissance et l'influence	12
L'organisation du marketing gouvernemental	12
Le cycle de vie des appareils gouvernementaux de communication	15
Adhocratie : bureaucratie mécaniste et professionnelle	15
La fragmentation des communications gouvernementales	17

Les portails de services gouvernementaux en ligne	17
L'accessibilité aux services gouvernementaux	19
L'environnement politique et constitutionnel	20
Chapitre II La propagande au Canada et au Québec – 1851-1941	23
La propagande au Québec – 1869-1941	27
Chapitre III L'âge d'or de la propagande – 1939-1945.	29
Le démantèlement de l'appareil de propagande canadien – 1945-1960	32
La réorganisation de l'Office national du film et la guerre psychologique	34
L'ONF et Radio-Canada	36
La composante francophone de l'ONF et la presse québécoise	37
La grève de Radio-Canada et son impact	37
L'ONF et le cinéma vérité	39
Jacques Godbout et l'héritage de l'ONF	41
Le gouvernement du Québec et l'information gouvernementale – 1945-1960	42
Chapitre IV Les communications gouvernementales à Ottawa et à Québec – 1960-1976.	45
Ottawa et l'information gouvernementale – 1960-1976	45
La Révolution tranquille – 1961-1966	49
Les communications gouvernementales de l'Union nationale – 1966-1970	55
Le marketing gouvernemental sous Bourassa I – 1970-1976	62
Chapitre V Le marketing du gouvernement du Parti québécois – 1977-1985	75
Le Parti québécois est reporté au pouvoir le 13 avril 1981	83

Chapitre VI	Le marketing de l'État québécois – 1986-2000...	107
	Les communications gouvernementales	
	sous Bourassa II – 1986-1993	107
	L'effondrement du marketing de l'exécutif	
	gouvernemental, le retour à la décentralisation	
	et la consécration du renseignement généraliste –	
	1986-1994	107
	De Parizeau à Bouchard : du programmatique	
	au clientélisme – 1994-2000	110
	L'état de la situation en matière de communication	
	gouvernementale et de perception de l'État	
	québécois – automne 1996	113
	La perception des communications	
	gouvernementales et de l'administration	
	publique québécoise	113
	La portée des interventions de communication	
	anticipée par les directions des communications	
	au gouvernement du Québec – 1996	115
	Les coûts de la communication gouvernementale	
	au Québec – 1977-1992	116
	L'évolution des coûts	116
	Le secteur du renseignement	117
	Les avantages de Communication-Québec	119
	Le secteur de l'information	119
	Une plus grande cohérence	
	des communications gouvernementales	121
	Les stratégies d'intervention en communication	
	suggérées par les communicateurs	
	de l'État québécois (FDCGQ)	123
	Dossiers d'actualité prioritaires	127
	Québec et l'information économique	128
	La vocation utilitaire des communications	
	gouvernementales	130
	Un retour à la centralisation des communications	
	gouvernementales	130
Chapitre VII	Le gouvernement du Canada – 1980-2000	135
	Les conservateurs – 1984-1993	139
	Les interventions extérieures	141
	Les gens d'affaires	141
	Les rôles de Bush, Reagan	
	et Thatcher dans l'élection	147
	Les groupes de pression et les syndicats	148
	Le retour des libéraux – 1993-2000	151
	Les leçons apprises	152

Chapitre VIII Communication-Québec 167

- L'organisation de Communication-Québec – 1973-2000 ... 167
- Structure et dynamique de l'organisation 168
- L'information 168
- L'information en situation d'urgence 169
- Autres activités d'information 170
- Le renseignement 171
- Le système Lorence, Seconde et Internet 172
- Le renseignement fédéral 173
- Une structure hybride et déconcentrée 175
- La culture organisationnelle
de Communication-Québec 176
- Croissance, productivité,
contrôle de la qualité et ressources 177
 - Une évaluation sommaire et informelle
de l'organisation 178
 - Le produit et la perception du public 180
 - Les forces et les faiblesses
de Communication-Québec 181
 - Le cycle de vie de l'organisation 181

Chapitre IX L'impact de l'information gouvernementale ... 183

- Le patrimoine de la Vieille Capitale:
un visage inexploré 194
 - La notoriété du patrimoine historique de Québec .. 195
 - L'identification du patrimoine historique
canadien à Québec 195
 - Le degré de connaissance individuelle
des édifices historiques 196
 - Un événement porteur 197
 - Les champs d'intérêt du consommateur 197
 - Les types de visites requises 198
 - La stratégie publicitaire 198
 - Conclusions et recommandations 199
 - La gestion stratégique des communications
externes du gouvernement du Canada
au Québec 200
 - Les composantes de l'intervention 202
 - Conclusion 211

Chapitre X	Les communications gouvernementales des provinces	213
	L'Ontario	213
	Les communications gouvernementales en Colombie-Britannique	219
	La rétroaction	225
	La perception de l'exécutif gouvernemental	225
	Les communications en région	226
	La publicité gouvernementale et l'agence de placement média (AOR)	227
	Le marketing de l'Alberta	228
	Le marketing management gouvernemental en Saskatchewan	230
	Les coûts de la publicité gouvernementale	234
	La Nouvelle-Écosse et ses communications gouvernementales	235
	Le marketing gouvernemental du Nouveau-Brunswick	236
	Les communications du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador	239
	Les autres provinces et territoires	240
Chapitre XI	Les communications gouvernementales en Grande-Bretagne et en France	243
	Les communications gouvernementales en Grande-Bretagne	243
	L'information gouvernementale en France	249
Conclusion		253
	Considérations finales	267
Annexe		273
Bibliographie		275
Index		297
Notice biographique		303

CHAPITRE

PROPAGANDE, PUBLICITÉ ET MARKETING GOUVERNEMENTAL

LA STRUCTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE DES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES

Les communications gouvernementales sont étroitement associées au phénomène de rétroaction qui prévaut entre la population et l'État. Par conséquent, la dépendance des gouvernements à l'égard des appareils de communication est constante et favorise le développement et le contrôle de ces derniers par l'exécutif gouvernemental (Bernier, 1988, p. 23). L'existence de la propagande remonte à l'Antiquité. Chris Emlyn-Jones retrace son origine dans la Grèce antique : « *The Helen has been awarded its place in the history of rhetoric as the earliest attempt at a theoretical discussion of the psychology of verbal persuasion [...]* The central importance of the teaching of persuasive speaking in the Sophists curriculum testifies to their social, if

not direct political, importance... In Greek images of cultural development, verbal persuasion was often seen as in direct opposition to violence as a means of settling disputes » (cité dans Hawthorn, 1987, p. 57 et 61).

La propagande est une forme de communication qui tente d'obtenir une réponse favorable du récepteur à l'égard de l'idée, du produit ou du service qui en fait l'objet. Cet ouvrage a pour but de situer les appareils de communication gouvernementaux fédéraux, québécois, de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et des Maritimes afin d'analyser leur évolution sur une longue période. Deux types d'appareils de communication externe ont été déployés dans le cas canadien incluant le Québec. Le gouvernement du Canada a surtout travaillé avec des organisations adhocratiques en période de crise et, pour sa part, le gouvernement du Québec a travaillé avec des appareils bureaucratiques qui lui ont conféré un statut permanent au fil des ans. Ces deux types de gestion fondamentalement différents ont toutefois été dominés par une volonté de cohésion et de coordination de l'information et de la publicité gouvernementale à travers le temps. Ces objectifs n'ont été que partiellement atteints au cours de la période étudiée, ce qui nous amène à formuler l'hypothèse suivante: « La volonté de l'exécutif gouvernemental de coordonner et de contrôler l'information gouvernementale a souvent été limitée par le poids d'une rétroaction défavorable de la population, de la presse et des bureaucraties à son égard. » La conséquence immédiate de cette hypothèse nous incite à poser une seconde hypothèse: « La cohésion et la coordination de l'information et de la publicité gouvernementale dans nos États sont illusoirs. »

En raison de la fragmentation des marchés de l'information attribuable aux nombreuses sources d'information disponibles, les gouvernements ne rejoignent qu'une fraction de la population. Cette situation est confirmée par les données quantitatives et qualitatives qui apparaissent dans ce livre. Nous parlons ici de la relation État-citoyen, et non de brèves campagnes publicitaires de treize semaines destinées à réaliser le marketing de l'exécutif gouvernemental. Notre recherche privilégie la gestion des appareils de communication et l'efficacité de la relation qu'ils ont pu établir avec leurs auditoires au cours de leur cycle de vie. Nous relèverons certaines campagnes publicitaires afin d'illustrer une situation, sans toutefois baser cette recherche sur l'analyse en profondeur des messages transmis par nos gouvernements.

Nous accorderons une attention particulière aux rapports politico-administratifs qui ont prévalu, et qui prévalent encore, dans la gestion de ces appareils ainsi qu'à la volonté de l'exécutif gouvernemental de centraliser et de politiser l'information et la publicité gouvernementales. Les relations entre les élus, les fonctionnaires, la presse et la population

seront analysées à l'intérieur d'une démarche systémique où le poids des exigences du système politique se fait sentir dans la configuration des appareils et des messages gouvernementaux. L'environnement politique, démographique, économique, culturel, historique et technologique va déterminer l'évolution des communications gouvernementales dans le cas Canada-Québec. Avant de traiter de cette évolution, il importe de présenter les principaux concepts qui vont guider notre recherche.

LES FORMES DE PROPAGANDE

La propagande, bien qu'elle puisse prendre diverses formes, est toujours motivée par la promotion d'une idéologie (Jowett et O'Donnell, 1999, p. 11). Selon ces auteurs, la propagande peut en être une d'agitation, lorsqu'elle vise à faire bouger un auditoire dans une direction avec un certain succès, ou intégrative, lorsqu'elle tente de rendre l'auditoire passif et avalisant. Parmi les autres types de propagande, citons la propagande blanche qui est généralement de l'information crédible véhiculée de façon à promouvoir l'idéologie et la valeur de la source. Nous la retrouvons souvent dans les événements sportifs à caractère olympique où les grandes puissances vont commenter la performance de leurs athlètes en soulignant l'importance de la contribution de leur pays au développement des athlètes et de leur société respective. Jowett et O'Donnell l'identifient ainsi : « *International sports competitions also inspire white propaganda from journalists. During the 1984 Summer Olympics, many complaints were voiced about biased coverage by the American reporters, particularly from the British Broadcasting Corporation (BBC)* » (*ibid.*, p. 12). Quant à la propagande noire, elle apparaît lorsque la source est fautive et transmet des informations mensongères ; c'est la propagande du « Grand Mensonge (*Big Lie*) » comme celle de Joseph Goebbels en Allemagne dans la période comprise entre 1933 et 1945. La propagande grise est celle de la source plus ou moins bien identifiée dont l'acuité de l'information transmise est incertaine. Pour ce qui est de la désinformation, elle prend tout son sens dans la nature incomplète et erronée de l'information transmise à un auditoire. Les Soviétiques ont excellé au cours des années 1970 dans la diffusion de campagnes de désinformation efficace sur les plans militaire et industriel. La subpropagande (Doob, 1948) est une autre manifestation de l'activité qui se traduit dans un processus de facilitation de la relation propagandiste – « propagandé » sur une longue période de temps dans un climat amical et léger où le message transmis est tamisé par le véhicule de communication (messages radio, communiqués, expositions, séminaires, clubs sociaux et programmes culturels). Jowett et O'Donnell

proposent la définition d'un modèle de propagande fondé sur la rétroaction entre l'émetteur et le récepteur qui s'apparente au modèle systémique développé par Easton en 1974. Les deux auteurs perçoivent la propagande dans un processus d'échange entre l'émetteur et le récepteur qui rejoint la discipline du marketing social et politique tel qu'il est vu par Kotler (1972, 1985, 1999 ; Kotler et collab., 1989 ; Lindon, 1976, 1986).

Récemment, Kotler a récidivé en mettant l'accent sur le marketing tactique fondé sur la collecte des données du marché, le renseignement et l'adaptation à l'ère du marketing électronique (Kotler, 1999). Pour leur part, Lovelock et Lapert relèvent, dans un ouvrage récent, l'impact des nouvelles technologies sur les façons de livrer les services aux usagers pour les entreprises et les gouvernements. Ils proposent d'asseoir la stratégie de communication avec Internet sur le modèle des 4 W : *Who, What, When, Why* (qui, quoi, quand et pourquoi). Le *Qui* est lié à la connaissance des cibles, des usagers ; le *Quoi* signifie que le site Web doit contenir des informations intéressantes ; le *Quand* met l'accent sur la mise à jour du site dans un contexte dynamique ; le *Pourquoi* est fondé sur la nature utilitaire des informations contenues dans le site. Les auteurs pensent que le marketing des services est plus vaste que les activités traditionnelles du département marketing et qu'il fait appel à une coopération étroite de toutes les ressources humaines et techniques de l'organisation (Lovelock et Lapert, 1999 ; voir aussi Chebat et Filiatreault, 1999). Toutefois, au-delà de cette vision fonctionnaliste des concepts de propagande et de marketing, nous constatons que le phénomène de gouvernementalité met en évidence la réalité des disciplines comme système de contrôle dans la production du langage discursif (social) fixant ainsi ses limites à travers une identité en action dont la forme se dessine dans une réactivation permanente des règles (Foucault, 1972, dans Druick, 1999). Ces règles ou comportements implicites apparaissent dès 1926 dans les premières stratégies visuelles du Empire Marketing Board qui feront la promotion des relations commerciales entre Londres et ses dominions au cours de la période comprise entre 1926 et 1933. Elles se manifesteront dans les axes de communication et les thèmes qui seront développés en s'inspirant de la trame sociale, de l'individu dans un groupe de la population s'affairant à sa tâche quotidienne dans son environnement de travail. Ces films documentaires sont ceux de l'Écossais John Grierson qui travaille pour l'EMB et conçoit leur production visuelle qui est influencée, selon Druick, par son passage à la faculté des sciences sociales de l'Université de Chicago en 1924 où il travaille sur sa thèse de maîtrise avec les professeurs de l'époque, Charles Merriam et Robert Park qui, plus tard, compteront parmi les architectes de la victoire de Roosevelt dans les années trente. Ces sociologues exerceront une influence sur Grierson, selon Druick, car il s'inspirera de leur méthodologie fondée sur une connaissance des

caractéristiques sociodémographiques de la population pour réaliser ses documentaires pour l'EMB et, plus tard, au Canada. Très tôt, les outils des sciences sociales, c'est-à-dire les techniques de sondage et l'observation participante, vont contribuer à mettre en évidence dans les films documentaires au Canada le multiculturalisme et le sentiment d'appartenance au pays (Druick, 1999, p. 10 et 11). Durant la Deuxième Guerre mondiale, les sondages aléatoires sont introduits et les panels de consommateurs sont utilisés par Grierson et son équipe de l'Office national du film.

DE LA PROPAGANDE AU MARKETING DANS LES APPAREILS GOUVERNEMENTAUX DE COMMUNICATION

Bien que l'existence de la propagande remonte à l'Antiquité, son utilisation durant le premier conflit exerce une certaine influence chez les masses qui y ont été exposées (Laswell, cité dans Qualter, 1985, p. 111-112).

La propagande est érigée en système au cours de la Révolution russe d'octobre 1917. L'agitation et l'éducation politique sont des activités coordonnées à l'intérieur de la structure agitation et propagande (*agit-prop*) destinée à imposer une cohérence idéologique. Le même phénomène va se reproduire en Allemagne avec la promotion de l'idéal national socialiste. Le ministère de la Propagande sera établi en 1933 et dirigé par le maître de la propagande noire Joseph Goebbels. Le Canada avec son War-time Information Board, le Royaume-Uni avec son British Ministry of Information et les États-Unis avec leur United States Information Agency vont constituer l'essentiel de l'effort de propagande blanche et parfois noire effectué par les alliés au cours de la Deuxième Guerre mondiale.

L'utilisation par les gouvernements de la communication persuasive afin de modifier le comportement des individus est perçue par Jacques Ellul comme étant de la propagande politique (1969, p. 62). Il découvre aussi la présence d'une propagande sociologique qu'il définit comme étant la pénétration d'une idéologie via la promotion des bienfaits de la société ambiante. Cette propagande sociologique n'est pas, dans sa phase initiale de développement, le fruit d'une propagande délibérée, elle est spontanée et reflète la mise en valeur d'un modèle de société comme ce fut le cas aux États-Unis avec l'*American Way of Life* qui a constitué un puissant outil d'intégration des nouveaux arrivants à la société américaine. La propagande sociologique devient permanente selon Ellul lorsque la société civile concernée l'utilise aux fins de légitimer et de promouvoir ses institutions. D'ailleurs, elle ouvre la voie à l'emploi de la propagande politique en temps de crise comme ce sera le cas aux États-

Unis durant la « chasse aux sorcières » au début des années 1950 et aujourd'hui dans la lutte que ce pays livre aux terroristes à la suite des attaques du 11 septembre 2001 sur New York et Washington.

Quant aux administrateurs publics ils sont soucieux de légitimer leur existence et de préserver leur image publique. Altheide et Johnson ont constaté dans leur recherche la présence d'une propagande bureaucratique destinée à soutenir le système bureaucratique (1980, p. 18). Le Bureau d'information du Canada, dans sa phase d'arrimage avec l'administration publique fédérale, a réalisé une propagande bureaucratique efficace auprès des ministères et agences afin de survivre et de devenir par la suite Communication-Canada. Le succès de cette opération est attribuable entre autres à Marc Lafrenière, sous-ministre en titre du BIC de 1997 à juin 2001 et à son successeur M^e Guy McKenzie.

Les communications gouvernementales se sont développées en réponse aux tensions qu'exerçait sur l'appareil gouvernemental la montée des exigences de la population et à l'interventionnisme croissant de l'État dans l'économie, depuis le début de la Deuxième Guerre mondiale. Le contenu des messages de propagande et de publicité gouvernementale, conçus sans rétroaction, n'atteignait plus une population dont la diversification et le poids des demandes provoquaient des tensions dans le système politique, contraignant ainsi l'État à réviser ses canaux de communication (Easton, 1974). Ainsi, l'exécutif gouvernemental et l'administration publique en sont venus à faire appel à la démarche marketing pour connaître les désirs de la population et améliorer leur performance et gérer avec plus d'efficacité les moyens de persuasion devant agir sur elle. À ce phénomène se sont juxtaposées, chez les hauts fonctionnaires, des tendances technocratiques qui valorisaient un contrôle accru de l'organisation et l'emploi de techniques de gestion modernes, parmi lesquelles le marketing, composante formelle de l'exercice de gestion, qui vise à analyser, planifier, mettre en œuvre et contrôler les programmes conçus pour réaliser l'échange ou le partage d'un bien ou d'une idée (Bernier, 1988).

LA RELATION ENTRE LE POLITIQUE ET L'ADMINISTRATIF EN MATIÈRE DE MARKETING GOUVERNEMENTAL

Nous identifions deux courants de pensée dans les relations entre les élus au pouvoir et l'administration publique dans nos démocraties libérales : l'un qui admet un certain degré de politisation et l'autre qui aspire à une dépolitisation totale de l'administration (Gournay, 1966, p. 235; Bourgault et collab., 1997). La forme de politisation qui nous intéresse ici est celle

qui fait appel à la solidarité politique en tant qu'outil de gestion destiné à rapprocher l'administration de l'exécutif gouvernemental*. Elle apparaît dans toutes les phases du processus décisionnel et de la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Son but ultime est la transmission de la volonté de l'exécutif gouvernemental à la machine administrative lors de la prise de décisions. Nous croyons que cette forme de politisation s'exprime dans les grandes administrations par l'intervention du personnel politique et particulièrement par l'intégration des gestionnaires partisans dans l'administration publique, solution privilégiée lorsque la présence du gouvernement au pouvoir excède un mandat (Dion, 1986, p. 110-113, dans Bernier, 1988).

Pour Don McGregor, haut fonctionnaire de carrière et professeur de communication invité à l'Université McGill, le sous-ministre évolue dans une zone grise où la frontière entre le politique et l'administratif est parfois ténue. McGregor pense que le rôle des fonctionnaires doit toujours être, d'abord et avant tout, de servir adéquatement les hommes politiques, sans pour autant s'engager politiquement dans l'exercice de leurs fonctions (McGregor, entrevue, 2001).

Selon Jacques Bourgault, les hauts fonctionnaires québécois et les observateurs interrogés reconnaissent que, dans la plupart des cas, le succès politique d'un ministre dépend de ses hauts fonctionnaires et que la durée en poste de ceux-ci peut dépendre du succès politique de celui-là (Bourgault, 1986, p. 238). Quant au degré de politisation de la haute fonction publique fédérale, Bourgault et Carroll constatent que :

Le modèle de Whitehall est à son mieux au Canada, car la haute fonction publique canadienne apparaît comme une des moins touchées par la politisation partisane : les études montrent qu'ils n'ont presque jamais eu d'engagement politique avant leur nomination, qu'ils sont recrutés depuis l'intérieur de la fonction publique fédérale où ils ont fait carrière et qu'ils ne sont pas plus souvent mutés ou renvoyés lors des transitions gouvernementales que pendant les mandats d'un même gouvernement (Bourgault et Carroll, 1997).

Au chapitre du marketing gouvernemental, le problème de la politisation apparaît lorsque l'exécutif gouvernemental, qui est par définition partisan, se dote d'appareils de gestion de communication afin de promouvoir ses idées et ses réalisations par l'utilisation, entre autres moyens, du marketing des services gouvernementaux à but lucratif et non lucratif. En outre, la responsabilité administrative des fonctionnaires à l'égard du

* «Solidarité politique» signifie ici une communauté d'esprit et de vues accompagnée d'affinités entre le fonctionnaire et le politicien dans l'exercice du pouvoir et l'application des politiques gouvernementales. Voir Michael M. Atkinson et William D. Coleman, 1985, p. 58-80.

marketing des services gouvernementaux les amène à utiliser ce marketing afin de promouvoir l'efficacité de leurs services respectifs auprès de l'exécutif gouvernemental et de la population, ainsi que l'ont souligné Altheide et Johnson.

Enfin, l'appareil politico-administratif acquiert une grande homogénéité : la haute direction subit une politisation accentuée dans la catégorie des sous-ministres et des responsables d'agences gouvernementales puisque, outre sa proximité avec les élus dans la conception et l'application des politiques gouvernementales, son recrutement est régi, dans notre système parlementaire, par un décret du premier ministre (Bernier, 1988).

CENTRALISATION ET POLITISATION EN MARKETING GOUVERNEMENTAL

Centralisation et décentralisation constituent des questions de mesure dans l'exercice d'une fonction de contrôle, puisqu'elles impliquent dans leur conceptualisation l'évolution du degré de contrôle exercé par l'exécutif gouvernemental et l'État sur une fonction (Lemieux et Turgeon, 1980, p. 691-710). Bien que la centralisation consiste à concentrer la gestion de l'administration publique entre les mains du pouvoir central, ce phénomène n'implique pas nécessairement sa politisation. Cependant, dans nos démocraties libérales, l'exécutif gouvernemental utilise parfois des moyens de contrôle sur des outils de gestion de l'État, contribuant ainsi à leur centralisation et à une politisation dans leurs finalités mêmes. Pour qu'un parti programmatique* au pouvoir puisse agir sur l'orientation des politiques et la conduite de l'État, il doit exercer, selon Richard Rose, un contrôle sur les fonctionnaires. Les élus et les fonctionnaires partisans doivent occuper des postes stratégiques dans l'organisation gouvernementale pour pouvoir avoir les ressources et l'autorité nécessaires pour commander aux appareils bureaucratiques (Rose, 1969). Cet énoncé suppose que le rapport centralisation-politisation dans ces appareils sera d'autant plus grand que les acteurs qui les composent disposeront des contrôles fonctionnels les plus déterminants pour l'information gouvernementale (Bernier, 1988).

Vincent Lemieux, dans son interprétation du point de vue de Rose, soutient que le caractère programmatique de certains partis dans un système compétitif ne peut être instauré de façon durable, ce qui les contraint à adopter une démarche opportuniste lorsque leur présence au

* Parti politique qui, une fois au pouvoir, accorde la priorité à la réalisation de son programme.

pouvoir s'étire sur plusieurs mandats. D'ailleurs, les partis opportunistes seront plus enclins à corriger leur action gouvernementale par voie de rétroaction, ce qui les incite à appliquer des politiques de déconcentration ou, s'il y a lieu, de décentralisation afin d'être à l'écoute des désirs de la population. Enfin, Lemieux est d'avis qu'un parti opportuniste, une fois au pouvoir, sera plus sujet à subir le contrôle des fonctionnaires (Lemieux, 1985, p. 133-138).

En matière de marketing gouvernemental, ce contrôle des fonctionnaires n'interdit pas aux partis opportunistes de se doter d'appareils financés à même les budgets de l'exécutif afin de centraliser le marketing de l'exécutif gouvernemental sans nécessairement politiser l'administration publique.

ÉTHIQUE DANS LA COMMUNICATION PUBLIQUE

Les questions de propagande, de publicité et de marketing politiques suscitent souvent des interrogations quant à leur bien-fondé; la critique est souvent acerbe et les universitaires pensent que: « Cette critique prend parfois l'allure d'une dénonciation éthique: l'usage marchandisé des médias par les communicateurs politiques serait une manipulation proprement immorale » (Gauthier, dans Beauchamp et collab., 1991, p. 60). Notre ouvrage relate des cas qui ont posé des problèmes d'éthique normative dans les relations politico-administratives de la période étudiée. L'éthique de la communication publique est toujours d'actualité et la méfiance publique à l'égard de toutes les formes de communication remonte aux années du *flower power* (1968-1975) avec les conséquences de la guerre du Vietnam, la mouvance sociale, la crise du Watergate et l'incertitude qui ont contribué à cristalliser la méfiance des auditoires (Gauthier, 1991, p. 53).

Au-delà de la problématique éthique de la tromperie en publicité, notre préoccupation porte sur les problèmes d'éthique qui surgissent dans la gestion des appareils de communication gouvernementaux. Une recherche quantitative réalisée en 1998 dans l'ensemble du Canada avec un échantillon probabiliste de 1 400 répondants et un taux de réponse de 45 % a révélé que le niveau de confiance de la population à l'égard du Parlement n'était pas très élevé: 41 % de la population exprimait une certaine confiance dans l'institution; 34 % peu et 20 % aucune (Mancuso et collab., 1998, p. 42-43).

La justice et les fonctionnaires obtenaient un niveau de confiance plus élevé, avec respectivement plus de 60 % pour les tribunaux et 55 % pour les administrateurs publics. Dans le sillon de ces constats, notre

recherche permet de saisir l'importance qu'attache la population à une information gouvernementale de nature utilitaire fondée sur les besoins de la population en région et non sur le concept de la promesse si cher aux politiciens.

LA PRATIQUE DU MARKETING GOUVERNEMENTAL

Cette recherche vise deux objectifs fondamentaux : l'identification des pratiques propres au marketing gouvernemental et l'analyse de son organisation.

Dans l'ensemble, les auteurs sous-entendent que les pratiques du marketing sont les mêmes pour tous les types de marketing. Partant du principe que le concept d'échange sous-tend toutes les activités de marketing, ils soutiennent que ces activités comprennent celles relatives à la connaissance des populations cibles, à la mise au point de moyens servant à influencer ces populations et à l'évaluation constante des effets de l'usage de ces moyens, le tout géré dans le cadre d'une approche intégrée (*marketing mix*) qui comprend le produit, le prix dans certaines applications, la distribution et la communication (Kotler, 1999).

L'identification de la pratique marketing d'un gouvernement s'effectuera, premièrement, par la présence d'intentions relatives à la connaissance de la population, à l'influence qu'on veut exercer sur elle et à la gestion de ces pratiques et, deuxièmement, par l'utilisation d'instruments de connaissance, d'influence et de gestion (Bernier, 1988).

CONNAÎTRE LA POPULATION

Le vocabulaire qui laisse transparaître l'intention de sonder et de mieux connaître la population inclut toutes les expressions qui signifient un transfert d'information de la population vers le gouvernement, telles l'étude des opinions, attitudes et comportements, la rétroaction, la rétro-information, la saisie de l'image et de l'identité gouvernementales.

Les instruments appropriés à cette fonction de connaître sont les enquêtes de toutes sortes effectuées directement auprès de la population, y compris les sondages, les groupes de discussion, les études de marché, les prétests de publicité et les études d'impact, de même que certains moyens indirects, tels que les analyses de contenu des médias (monitorage des médias).

PERSUADER LA POPULATION

L'intention d'influencer la population propre au marketing gouvernemental a évolué dans l'histoire. À ses débuts, elle était identifiée à la propagande, soit l'action de communiquer un message suggestif d'attitudes et de comportements en faisant appel à des techniques persuasives. Des années 1920 jusqu'au milieu des années 1950, la propagande occupe le premier plan dans les moyens d'influencer. Cependant, la connotation « manipulation psychologique » associée au concept de propagande et la découverte de la dissonance cognitive par Léon Festinger en 1957 provoquent l'effondrement du modèle stimulus-réponse sur lequel reposait le concept de propagande*.

D'autre part, la propagande peut être utilisée pour renforcer des valeurs qui répondent à des besoins essentiels de la communauté, non valorisées en raison des contraintes qui affectent les individus dans la communauté. Ces valeurs peuvent être celles associées à la protection de l'environnement, à la santé, à la sécurité routière, etc. (Fauconnier, 1975). Enfin, le concept de propagande s'est trouvé fusionné à celui de publicité en raison du caractère persuasif des deux concepts ainsi qu'à leur intégration dans l'approche globale que constitue la communication persuasive (Bernier, 1988 ; Jowett et O'Donnell, 1999).

C'est ainsi que le concept de « publicité plaidoyer » destiné à influencer et à modifier les comportements politiques et sociaux de la population à long terme va se développer. L'intégration du concept de propagande à celui de publicité ne s'arrête cependant pas là. La publicité doit adapter son message au désir de la clientèle visée. L'industriel, le commerçant et le politicien doivent prévoir les comportements probables de leur clientèle respective. La communication publicitaire s'appuie de nos jours sur les études de marché, les enquêtes de motivation et les sondages afin de comprendre les besoins et les désirs du consommateur. Notons que Kotler considère la propagande comme une activité propre au marketing politique : « *Propagandizing is the marketing of a political or social idea to a mass audience. The propagandist attempts to package the ideas in such a way as to constitute values to the target audience for support* (Kotler, 1972, p. 53). »

* L'hypothèse des effets directs attribués à la propagande est issue du modèle stimulus-réponse développé par Pavlov en 1927 et repris par Tchakotine qui tente de démontrer comment les propagandistes peuvent influencer les auditoires à la façon de Pavlov. Lasswell accreditait cette méthode en 1948, avec son processus séquentiel : « qui dit quoi à qui avec quel effet ».

Au chapitre de l'identification de la pratique marketing, l'intention d'influencer la population se traduit par l'utilisation de mots qui renvoient à la transmission de messages vers la population, tels les suivants : propagande, publicité, information, publications, documentation, distribution, image, identité visuelle, clientèle cible, public cible, marché cible, slogan, signature gouvernementale, site Internet et portail gouvernemental. Les instruments d'influence comprennent les médias de toute nature de même que les outils généralement associés aux relations publiques et aux relations avec la presse.

GÉRER LA CONNAISSANCE ET L'INFLUENCE

La gestion du marketing gouvernemental s'effectue par des appareils chargés de mettre en œuvre les opérations de connaissance et d'influence. On les retrouve dans les différents ministères ainsi que dans les différents exécutifs gouvernementaux qui se sont succédé. De façon plus spécifique, ces appareils utilisent des instruments tels que les enquêtes quantitatives et qualitatives, les plans de communication, la gestion publicitaire, le positionnement des images et des idées dans les médias, les considérations de communication, le placement média et l'Internet. Outre l'ampleur des objectifs de gestion qui leur sont confiés, l'importance de ces appareils se traduit dans la pratique par les ressources mises à leur disposition, soit les budgets dont ils disposent et le personnel qu'ils commandent.

Quant aux objectifs du marketing gouvernemental, qui sont généralement déterminés par l'exécutif, on peut les distinguer selon l'étendue des sujets visés, l'étendue de la coordination et le degré de contrôle (Bernier, 1988, 1996).

L'ORGANISATION DU MARKETING GOUVERNEMENTAL

Le marketing gouvernemental comporte trois volets : celui des entreprises gouvernementales, celui des services gouvernementaux et celui de l'exécutif gouvernemental. Pour ce qui est du premier, dans la mesure où il est mené de façon à peu près indépendante du gouvernement et strictement selon un cadre propre au marketing commercial, il n'a, à vrai dire, de gouvernemental que le nom et sera, par conséquent, exclu de la présente recherche. Quant aux deux autres volets, ils sont au cœur de notre préoccupation : comment saisir, dans toute son originalité, le marketing des gouvernements ?

Pour ce faire, il importe en premier lieu de comprendre que le marketing des services publics aussi bien que celui de l'exécutif gouvernemental relèvent en dernière instance des mêmes personnes. Ce sont, en effet, les ministres d'un gouvernement qui dirigent à la fois les services publics et le gouvernement dans son ensemble, ce qui ne signifie toutefois pas qu'il soit impossible de distinguer les deux types de marketing. Notre typologie a permis de concevoir le marketing des services comme découlant de lois déjà votées, alors que le marketing de l'exécutif se rapporte davantage à la recherche par le gouvernement d'un soutien public soit en préparation d'une législation, soit à l'occasion d'un conflit dans lequel il est mêlé (Bernier, 1988).

Il importe aussi de considérer que les dirigeants gouvernementaux se trouvent à être en même temps les dirigeants du ou des partis politiques dont le gouvernement est issu et qu'en conséquence ils sont responsables du marketing de ces partis. Lorsqu'on adopte, comme nous le faisons, le point de vue selon lequel les partis politiques mènent des campagnes permanentes, la problématique du marketing gouvernemental se complexifie en raison de cette troisième fonction qu'assument les dirigeants gouvernementaux. En effet, il apparaît alors que, même si le marketing des partis ne saurait être formellement inclus dans le marketing gouvernemental, en raison des origines institutionnelles très distinctes de ces deux types de marketing, le marketing gouvernemental ne peut être étudié, dans la pratique, comme une entité complètement indépendante du marketing des partis. C'est d'ailleurs généralement dans cette optique que certains écrits anecdotiques relatifs au marketing le confinent au seul problème de savoir si le parti au pouvoir se sert des moyens marketing du gouvernement pour promouvoir des intérêts partisans dans un esprit de solidarité politique (Bernier, 1988).

Le marketing gouvernemental se situe donc obligatoirement à la jonction des trois entités : l'administration publique, la direction gouvernementale et les partis politiques. La gestion du marketing gouvernemental sous l'égide de l'exécutif inclut les rapports parti-gouvernement, gouvernement-administration et parti-administration, qui la démarquent des pratiques de gestion qui prévalent dans l'entreprise privée. Kotler définit le marketing management dans ces termes :

Le marketing management est l'analyse, la planification, la mise en œuvre et le contrôle des programmes conçus pour mener à bien les échanges souhaités afin de réaliser un gain personnel ou mutuel. Il se fonde essentiellement sur l'adaptation et la coordination du produit, du prix, de la promotion et de la place pour provoquer une réaction efficace (Kotler, 1999, p. 27).

Dans l'entreprise privée, une telle définition s'applique sans aucune obstruction de la part du personnel, car les directives de l'exécutif sont impératives. Le contrôle et la coordination des effectifs sont des éléments clés dans une opération de gestion de l'effort marketing, et de l'approche intégrée qui en découle, dans une entreprise privée où seul l'avantage différentiel permet de survivre.

Dans une administration publique, la situation est différente ; l'autonomie administrative des fonctionnaires et la résistance de l'opposition parlementaire aux intentions de marketing gouvernemental de l'exécutif imposent des contraintes à la gestion et à la coordination des divers types de marketing gouvernemental. La neutralité politique et la culture de service public demeurent, avec le leadership, la capacité d'apprendre et la vision de la gouverne, la principale qualité attendue des sous-ministres (Smith, 1996, cité dans Bourgault et Carroll, 1997, p. 104). Par ailleurs, le marketing gouvernemental doit faire face à une autre contrainte qu'on ne rencontre pas dans l'entreprise privée, soit celle de l'opposition interne. Dans l'entreprise privée, les actionnaires minoritaires qui ne seraient pas d'accord avec les pratiques marketing de la direction ont peu de moyens de faire valoir leur opposition. Il en va autrement pour un gouvernement dont le marketing est soumis à la critique de l'opposition, ce qui rend sa gestion plus difficile. Enfin, le marketing gouvernemental, contrairement au marketing commercial, doit être géré publiquement, c'est-à-dire que l'exécutif doit rendre compte de ses activités au Parlement, aux comités permanents ainsi qu'aux médias. Selon Diane Wilhelmy, secrétaire générale associée à la réforme administrative au gouvernement du Québec : « Parmi les principales différences, l'une me semble importante et les dirigeants du secteur privé nous la rappellent souvent : dans le secteur public, on gère toujours dans une maison de verre et le type de reddition de compte qui est demandé devient un peu irréaliste, car il y a de multiples demandeurs d'imputabilité (Mintzberg et Bourgault, 2000, p. 112). »

L'ensemble de ces différenciations crée un contexte spécifique pour la gestion du marketing gouvernemental, qui influe sur la nature et sur la composition des appareils de gestion appelés à faire le pont entre l'exécutif gouvernemental, l'opposition politique et l'administration publique. Dans un tel contexte se posent toute la question de l'autonomie des administrateurs et, par conséquent, celle de la façon dont l'acte de gestion, essentiellement lié à des fonctions de coordination et de contrôle, peut être mis en œuvre par l'exécutif gouvernemental.

En résumé, la problématique politico-administrative du marketing gouvernemental se rapporte premièrement aux rapports parti-gouvernement, qui mettent en cause l'autonomie de l'administration, la solidarité politique ainsi que la volonté exécutive de coordination et de contrôle, et, finalement, aux rapports parti-administration (Bernier, 1988).

LE CYCLE DE VIE DES APPAREILS GOUVERNEMENTAUX DE COMMUNICATION

Cet ouvrage pose aussi l'hypothèse suivante : « Les appareils de communication gouvernementaux se sont développés afin de répondre aux besoins d'information croissants engendrés par la taille de plus en plus grande des États depuis la guerre (1939-1945). » Enfin, une sous-hypothèse se greffe à la précédente : « Les exécutifs gouvernementaux qui se sont succédé dans la période étudiée ont toujours tenté d'arrimer l'information et la publicité à leurs objectifs politiques, plus particulièrement celui d'être élu ou réélu. » Le développement de ces appareils a été dominé par l'évolution des technologies, des médias et de leurs activités, des exigences de la population et des tensions dans le système politique canadien et québécois.

Nous cherchons ici à retracer l'évolution chronologique de ces appareils de communication dans les gouvernements canadien et québécois sur plus d'un siècle. Cette recherche n'est pas dépourvue d'un caractère comparatif puisque qu'elle décrit les types d'organisation et les gestionnaires qui ont géré l'information à Ottawa, au Québec, en Ontario, en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, dans les provinces atlantiques, en France et en Angleterre. De plus, notre analyse porte sur les modalités de la gestion des opérations de communication d'un gouvernement qui varient selon qu'elles sont programmatiques, comme celles du Parti québécois et du Parti libéral du Canada, ou comportent des traits opportunistes, comme celles du Parti libéral du Québec et du Parti conservateur entre 1984 et 1993 (Lemieux, 1985 ; Rose, 1969 ; Bernier, 1991).

ADHOCRATIE : BUREAUCRATIE MÉCANISTE ET PROFESSIONNELLE

Les organisations présentées dans cet ouvrage possèdent des configurations structurelles différentes selon qu'elles sont des bureaucraties mécanistes, animées par une standardisation des procédés, ou une bureaucratie professionnelle. Quant aux adhocraties, ce sont les organisations qui respectent le moins les principes classiques de gestion (Mintzberg, 1981, p. 377).

La bureaucratie mécaniste sera présente dans les services de renseignements généraux du gouvernement ; elle se caractérise par un mécanisme de coordination fondé sur la standardisation des procédés de travail. Les organisations de cette nature sont généralement âgées, de grande taille et opèrent dans un environnement qu'elles perçoivent comme étant simple (Mintzberg, 1981, p. 281). La bureaucratie professionnelle, pour sa part, est fondée sur la grande latitude qu'ont ses professionnels dans le contrôle de leur propre travail tout en demeurant proche de leur clientèle (*ibid.*, p. 310) ; nous retrouvons cette configuration dans plusieurs appareils gouvernementaux. Enfin, la moins conventionnelle, l'adhocratie, doit recruter des experts et leur donner du pouvoir ; ces derniers doivent joindre leurs forces dans des équipes multidisciplinaires formées afin de contrôler une crise ou de mener à bien un projet immédiat. Les adhocraties sont de deux types : l'adhocratie opérationnelle innove et résout les problèmes pour ses clients dans une concentration des efforts qui rend cette configuration très compétitive, tandis que l'adhocratie administrative est plus présente à l'intérieur des ministères ou des organismes centraux afin de répondre à des besoins internes (*ibid.*, p. 382-383).

Mintzberg constate que l'Office national du film au cours des années 1970 est une adhocratie opérationnelle. Selon lui, l'organigramme de l'organisation est composé d'un grand nombre d'unités de soutien et de postes de liaison (coordonnateurs technique, de recherche et de production). Il relève aussi la présence d'un centre opérationnel qui comporte à la fois des regroupements par fonction et des regroupements par marché régional et type de films ; les groupes ainsi formés ont peu de cohésion (Mintzberg, 1981, p. 381). Les fonctions de soutien jouent un rôle clé dans l'adhocratie. Cette dernière est une organisation où le nombre de cadres est considérable en raison de la présence d'unités de recherche, de chargés de projet et d'experts qui abondent dans les fonctions de soutien. Selon Mintzberg, la décentralisation est sélective dans l'adhocratie. Le pouvoir de décision est distribué entre cadres et non-cadres à tous les niveaux de la hiérarchie, en fonction de la nature des décisions à prendre (*ibid.*, p. 379). Dans leur composante administrative, les cadres deviennent des membres à part entière des groupes de projets où ils travaillent, investis d'une responsabilité spéciale de coordination (*ibid.*, 1981, p. 383). L'adhocratie est généralement une organisation jeune et émergente qui, lorsqu'elle atteint une phase de maturité dans son cycle de vie, a tendance à devenir une bureaucratie professionnelle (*ibid.*, p. 394). Parmi les problèmes associés à l'adhocratie, l'ambiguïté créée par son statut d'organisation de projets compétitive, où le développement des individus est aléatoire, fait qu'elle émerge comme la plus politisée, en

comparaison des autres configurations structurelles, c'est-à-dire la structure simple, la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle et la structure divisionnalisée (*ibid.*, p. 398-399).

LA FRAGMENTATION DES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES

Le libre marché de l'information et le développement des technologies de l'information allié à une demande croissante d'informations dans un marché où l'offre excède la demande font que les gouvernements sont en compétition avec les grands annonceurs. De plus, tous les gouvernements ont été contraints financièrement et sujets à des réformes contestées au cours des dix dernières années. L'exécutif gouvernemental québécois constate ce qui suit :

Les autorités gouvernementales ont fait le constat de la difficulté de véhiculer clairement, et de façon intégrée, les divers volets des grandes réformes menées par l'État [...] En l'absence d'un cadre administratif efficace, la communication véhiculée par les entités gouvernementales est éclatée, de sorte que ni l'efficacité, ni la visibilité, ni la cohérence ne sont au rendez-vous [...] le ministère a élaboré un projet de cadre de gestion en matière de publicité, élargissant cette notion à toutes les activités connexes (relations publiques, promotions, salons et expositions, commandites). Les objectifs visés par ce projet sont de soutenir les priorités d'action en matière de communication formulées par le gouvernement (Québec, MRCI, 2000, p. 27).

Plus loin dans l'ouvrage, nous verrons l'impact des communications gouvernementales dans deux régions du Québec ainsi que leurs forces et faiblesses. Le développement des sites Internet gouvernementaux va bon train et, depuis l'automne 1998, Québec a intégré la banque de renseignements de Communication-Québec à la banque des programmes et services. Les vastes sondages avec un échantillon probabiliste de 5 000 répondants effectués par le Bureau d'information du Canada dans l'ensemble du pays démontrent qu'une majorité de la population communique rarement ou jamais avec le gouvernement du Canada.

LES PORTAILS DE SERVICES GOUVERNEMENTAUX EN LIGNE

La distribution en ligne des services gouvernementaux est depuis quelques années une priorité étatique dans plusieurs pays occidentaux, asiatiques et latino-américains. La firme de services conseils Accenture, spécialisée dans la gestion internationale des technologies, a effectué

deux vastes enquêtes, la première en 2000 et la suivante en 2001, dans 22 pays occidentaux, asiatiques et latino-américains afin de vérifier l'évolution des nouvelles technologies dans leur application gouvernementale.

La méthodologie de cette recherche est fondée sur trois niveaux de distribution des services gouvernementaux : les publications, l'interaction et la transaction avec un échantillon composé de 165 services gouvernementaux étudiés à l'intérieur de neuf secteurs : Ressources humaines, Justice et Sécurité publique, Revenu, Défense, Éducation, Administration publique, Transports, Réglementation et Poste. Les services qui ont fait l'objet de l'enquête sont ceux offerts au comptoir, au téléphone ou par le courrier. Les États concernés ne pouvaient se qualifier pour tous les services à l'étude en raison des différences de juridiction. Dans le cas des États-Unis et du Canada, les États de l'Union et les provinces canadiennes ne faisaient pas partie de l'échantillon ; ils n'ont toutefois pas été pénalisés pour les paliers de gouvernement hors de leur responsabilité administrative (Hunter et Jupp, 2001).

L'objet de cette recherche est de déterminer le niveau de maturité des services et leur livraison en ligne dans les 22 pays à l'étude. Les auteurs constatent que : « *Canada, Singapore and the USA all have a clear plan and structure within government to spearhead Government development programmes, and have achieved their leadership position as a result of these programs having been in place for several years* » (*ibid.*, p. 11). Cette enquête insiste sur l'émergence du concept de portail (guichet unique) comme point d'accès aux services gouvernementaux en ligne. Les auteurs soulignent l'excellence du portail du gouvernement du Canada « *which provides a single gateway to a broad range of government services, based on whether the user is a citizen, business or non-Canadian* » (*ibid.*, p. 14). Par ailleurs, le groupe de recherche met l'accent sur l'importance de développer un portail intentionnel qui aurait une capacité interministérielle de coopération et qui pourrait pallier, selon eux, le manque de coordination entre les ministères dans un contexte où l'optimisation des services en ligne aux usagers devient l'objectif à atteindre.

Le portail gouvernemental de demain sera un puissant outil de marketing des services gouvernementaux, mais le chemin à parcourir implique, selon les auteurs, de profonds changements dans la culture organisationnelle des ministères et agences. Enfin, le groupe de recherche note que les efforts d'implantation des services gouvernementaux en ligne se sont heurtés à des barrières administratives dans certains pays à l'étude qui ont renforcé le cloisonnement des ministères avec la complicité de l'outil informatisé.

L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES GOUVERNEMENTAUX

La performance du marketing des services gouvernementaux est tributaire de la politique de produit, c'est-à-dire de l'utilité du service offert et de son accessibilité dans une période de temps déterminée. De plus, l'efficacité du marketing de l'exécutif gouvernemental est étroitement associée à la relation entre l'État et le citoyen dans la livraison des services gouvernementaux.

La lutte contre le déficit et la réduction de la taille de l'État ont suscité l'adoption de nouvelles façons de faire les choses dans nos gouvernements. Les chercheurs en administration publique, de concert avec certains hauts fonctionnaires, ont analysé la transformation des pratiques de gestion des services publics à travers le phénomène de prestation de rechange des services (PRS ; Ford, Zussman et collab., 1997). Le commentaire suivant de Gilles Paquet met en relief l'émergence de nouvelles façons de distribuer les services gouvernementaux : « La prestation de rechange des services (PRS) est un processus créatif et dynamique de restructuration du secteur public qui permet d'améliorer la qualité des services fournis aux clients grâce au partage des fonctions de gestion publique avec les particuliers, les groupes communautaires et d'autres entités gouvernementales » (Ford, Zussman et collab., 1997, p. 19). Plus loin dans le même ouvrage collectif, Rod Dobell et Luc Bernier remettent en question le rôle du gouvernement fédéral dans la distribution des services : « *The task is not simply to find ways for the regions to implement policies set in Ottawa, but to change the role of the federal government as it withdraws from direct expenditures and direct delivery of services, and provides fewer dollars* » (*ibid.*, p. 256).

Le désengagement d'Ottawa au cours des trente dernières années a eu un effet pervers, c'est-à-dire des conséquences imprévues sur la légitimité de l'État fédéral à distribuer certains services et, par le fait même, à y revenir après avoir assaini son budget aux dépens, entre autres choses, du transfert de responsabilités aux provinces. Ottawa est contraint ainsi d'adopter une stratégie concurrentielle défensive afin d'améliorer les services de première ligne qu'il lui reste dans les provinces et d'accroître sa présence auprès des individus, sans trop offusquer les provinces. Ces dernières sont mécontentes des surplus financiers qu'affiche Ottawa, car elles ne peuvent en bénéficier en vertu de leur responsabilité accrue dans l'administration des services de première ligne. Selon Gilles Paquet, quatre facteurs ralentissent l'implantation de la Prestation de rechange des services (PRS) : 1) le besoin d'efficacité de la PRS ; 2) le besoin de coordination flexible de la PRS ; 3) le besoin d'imputabilité entre tous les partenaires de la PRS ; 4) et le besoin de contrôle du gouvernement fédéral (*ibid.*, p. 56-57). Nous étudierons plus loin dans cet ouvrage certaines considérations stratégiques et tactiques liées à un redéploiement de la

présence fédérale dans les provinces. Paquet poursuit en affirmant : « On s'attend à ce que le gouvernement fédéral maintienne la centralisation dans une large mesure, pour de nombreuses raisons, la principale étant la conviction que ce sont les programmes sociaux normalisés qui tiennent le pays ensemble. C'est là un argument erroné, à notre avis, mais auquel on tient à Ottawa » (*ibid.*, p. 57). Le gouvernement du Canada voit difficilement comment il pourrait modifier les standards nationaux en matière de santé et d'éducation sans altérer la légitimité de son intervention.

L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL

Le marketing des services gouvernementaux fait face à des contraintes reliées aux questions de juridiction des services distribués par les paliers de gouvernements fédéral et provinciaux. Si nous nous référons à la typologie des compétences et des pouvoirs de dépenser produite par André Burelle dans son ouvrage intitulé *Le mal canadien* (publié chez Fides en 1995), nous constatons que la reconnaissance de promouvoir ses produits exclusivement est accordée à Ottawa dans le type IV au chapitre des compétences exclusives et dans le type III dans les compétences à double exclusivité concertée. Les fonctions fondamentales de l'État – monnaie, défense, commerce extérieur, affaires étrangères et maintien de la paix – relèvent d'Ottawa ; celles associées entre autres au développement régional, à l'immigration, à l'agriculture, à l'environnement, à la main-d'œuvre – qui a été transférée à Québec en 1997 – et à plusieurs autres responsabilités (par exemple la fiscalité, la câblodistribution, l'industrie, les pêcheries, la justice, les institutions financières, les faillites, la recherche et le développement, la culture et la langue) sont des compétences à double exclusivité concertée.

Les fonctions de type I (forêts, mines, affaires urbaines, sécurité publique, droit civil, droit familial, tourisme, énergie, loisirs et sports) sont des compétences provinciales exclusives de nature essentiellement locale. Il en est de même pour les fonctions de type II (éducation, formation professionnelle, santé, affaires sociales, sécurité du revenu) à la seule différence qu'elles sont reliées de près à l'union économique et sociale (Burelle, 1995, p. 149). Ce dernier décrit ainsi la catégorie II : « les domaines qui touchent les ressources humaines et les solidarités sociales, et dont les effets externes plus importants commandent une réconciliation du droit à la différence et de l'autonomie locale avec les exigences de l'union économique et sociale canadienne » (*ibid.*, p. 148). C'est ici que nous avons dû envisager le problème de la distribution des services en adoptant une perspective marketing où la politique de produit devient déterminante dans un marché de services gouvernementaux qui comporte jusqu'à trois

paliers de gouvernement (fédéral, provincial, municipal) en concurrence dans la livraison de services gouvernementaux aux usagers. Nous pensons notamment à la compétition qui prévaut entre les fournisseurs gouvernementaux de services aux entreprises en région : Québec d'un côté, avec la Caisse de dépôt et placement (CDPQ), Investissement Québec, avec des programmes comme Garanti Québec, et, dans un marché similaire, la Banque de développement du Canada (BDC), avec ses programmes aux entreprises, et Développement économique Canada avec ses initiatives régionales ; de là notre intérêt à envisager les produits gouvernementaux comme étant substituables les uns aux autres dans un environnement compétitif. C'est dans une telle perspective que nous avons sommairement présenté plus loin des considérations stratégiques qui sont susceptibles d'avoir animé les réflexions des décideurs gouvernementaux.

CHAPITRE



LA PROPAGANDE AU CANADA ET AU QUÉBEC 1851-1941

La première manifestation de promotion du Canada à l'étranger remonte à 1851. L'événement était la tenue de l'Exposition internationale à Londres au Crystal Palace. La présence canadienne se traduisait à l'intérieur de kiosques par des fourrures, des oiseaux et des animaux empaillés qui soulignaient le caractère exotique et sauvage du Canada. Il faudra attendre plus d'un demi-siècle pour assister à la naissance de la Commission canadienne des expositions en 1901 sous le gouvernement libéral de Laurier. Ce dernier est celui qui a eu l'idée de créer cette commission : « C'est la première fois qu'un de nos chefs de gouvernement, ayant pris conscience de l'incohérence de l'information gouvernementale, entreprend lui-même de mettre en place un dispositif administratif qui en assure la coordination et l'efficacité » (Canada, GTIG, vol. 1, 1969, p. 14). Ces propos tenus par le commissaire D'Iberville Fortier dans le rapport du Groupe de

travail sur l'information gouvernementale publié en 1969 reflètent la récurrence de ce problème de coordination et de cohérence qui a toujours affligé les communications externes dans nos États modernes et pluralistes.

Au XIX^e siècle, le ministère de l'Agriculture fut le pilier de l'information fédérale, et ce, dès 1872 avec la publication de ces bulletins agricoles (*ibid.*, p. 14). Le premier film documentaire canadien est diffusé en 1896 à Ottawa par la compagnie ferroviaire CPR afin de promouvoir la colonisation de l'Ouest canadien. Le gouvernement du Canada appuyait moralement cette initiative dans le but avoué de présenter le pays comme une terre d'accueil, aux grands espaces et aux possibilités illimitées. Toutefois, il ne contribuait pas financièrement à ces documentaires cinématographiques. Il faudra attendre la Première Guerre mondiale pour voir Ottawa s'engager directement dans la production d'imprimés, de documentaires et de nouvelles à des fins de publicité et de propagande politique.

Le film a été utilisé en tandem avec l'imprimé afin de réaliser la propagande de guerre axée sur le recrutement, la loyauté à l'Empire, le sacrifice et l'achat de bons de la Victoire. Le Canada a été étroitement associé à la Grande-Bretagne dans l'élaboration de sa propagande sociologique. De plus, avant la guerre, la coopération entre l'Angleterre et les autorités canadiennes en matière de promotion commerciale avait ouvert la voie à l'intégration de certains Britanniques spécialisés dans la conception du film documentaire à des fins de propagande au Canada ; le Canadian Government Motion Picture Bureau était l'organisation responsable de la production de ces documentaires. Max Aitken, qui deviendra plus tard Lord Beaverbrook, sera, au cours du premier conflit, le publiciste britannique du Canada en Angleterre et ici, au pays ; il fut embauché par le gouvernement canadien au printemps 1915 afin de publiciser la présence canadienne dans le conflit au Royaume-Uni. Il est intéressant de constater qu'il fut intégré à l'armée canadienne en Europe avec le grade de lieutenant-colonel. Selon Gary Evans, Beaverbrook s'est illustré non pas comme concepteur de la communication mais plutôt comme son promoteur. Au cours de cette période, Beaverbrook préside le comité cinématographique de guerre britannique tout en développant le film canadien (Evans et collab., 1984, p. 20-21).

La paix revenue, le retour à l'économie de marché provoque entre autres le développement de l'industrie du tourisme et sa promotion. L'Ontario, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan se dotent chacune d'un Motion Picture Bureau chargé de produire des films portant sur la promotion touristique, les efforts agricoles et l'éducation. Toutefois, la dépression des années 1930 fera en sorte qu'en 1939 aucune de ces agences provinciales du film n'aura survécu à la crise économique.

L'impact de la Première Guerre sur le développement de la propagande a été tel qu'il a donné naissance au mouvement du film documentaire qui, lui, va évacuer sa dimension guerrière pour se concentrer sur sa mission éducative. La Conférence impériale de 1926 à Londres débouche sur la création du Empire Marketing Board chargé de réaliser la promotion commerciale de l'Empire britannique. Le responsable de cette organisation sera Sir Stephen Tallents, un spécialiste de la publicité gouvernementale, qui n'hésitera pas à financer la première école du film documentaire qui va consacrer le mouvement du film documentaire en Grande-Bretagne et au Canada. L'un des artisans de cette école sera John Grierson, un Écossais imaginatif dont l'influence sera déterminante sur l'évolution de la propagande sociologique au Canada et en Angleterre dans la période comprise entre 1929 et 1945. Grierson se fait connaître en 1929 avec la production du documentaire cinématographique intitulé *Drifters* qui met en valeur le dur labeur des pêcheurs en haute mer dans un contexte de cinéma vérité; ce film révèle le travailleur britannique au quotidien dans son environnement et connaît un vif succès (Evans et collab., 1984, p. 31).

John Grierson se rend au Canada à l'hiver 1931 afin d'établir des contacts avec les membres du Canadian Government Motion Picture Bureau et ceux du Ontario Government Motion Picture Bureau. Il retourne en Angleterre et met sur pied une cinémathèque canadienne qui connaît un franc succès dans les écoles où le matériel est projeté. Toutefois, la crise économique engendre la fermeture de l'Empire Marketing Board. Cette décision est attribuable au refus du Canada, de l'Irlande et de l'Afrique du Sud d'entériner la formation d'une union douanière avec le Royaume-Uni. La présence grandissante des États-Unis dans l'économie continentale ne justifie plus ce type d'arrangement.

Grierson se joint alors au General Post Office afin de réaliser la campagne d'information gouvernementale portant sur les implications de l'entente de Westminster dans les pays du Commonwealth. En 1936, il produit, avec ses collègues, *Night Mail*, un saisissant documentaire portant sur le transport du courrier. À l'été 1937, il quitte la Poste pour fonder le Centre du film, un organisme financé par le gouvernement britannique, l'entreprise privée et des groupes de pression. Il met sur pied un centre de documentation, d'analyse et de recherche cinématographique entouré d'une équipe de réalisateurs et de scénaristes très performants. Le Centre produit une série de films sur l'Écosse pour l'exposition de l'Empire qui se tient à Glasgow. Après un bref séjour au Bureau international du travail à Genève, afin de promouvoir l'internationalisation du film documentaire, il revient en Angleterre et reprend du service auprès du gouvernement britannique à titre de conseiller spécial du Imperial Relations Trust

qui l'envoie en mission dans les pays du Commonwealth afin d'évaluer la possibilité de renforcer les liens avec eux par le film, advenant l'entrée en guerre de l'Empire.

Les vents de la guerre amènent Grierson au Canada en mai 1938 : une terre fertile pour le mouvement documentaire. Au Canada, certains fonctionnaires et membres du personnel politique sont éveillés à la valeur du film documentaire britannique comme outil de propagande. Les années 1920 et 1930 sont consacrées à une production cinématographique canadienne destinée à attirer les touristes américains. La qualité et le style de leur contenu sont perçus à l'étranger comme étant faibles, selon Evans. Ce phénomène serait, entre autres choses, attribuable au fait que le film canadien s'est mal adapté à l'arrivée du cinéma parlant en raison des contraintes financières du gouvernement du Canada au sortir de la dépression (Evans et collab., 1984, p. 49).

À l'automne 1935, les responsables de la campagne publicitaire électorale de Mackenzie King, Vincent Massey et Ross McLean, accèdent respectivement aux fonctions de haut-commissaire du Canada à Londres et secrétaire de la délégation. McLean, entre en contact avec Grierson et réussit, après deux ans d'efforts, à recommander l'utilisation de ses services au Canada afin de revoir la production cinématographique canadienne qui ne répond pas aux attentes du public. Dès la fin juin 1938, Grierson soumet un rapport sur le développement de la propagande gouvernementale qui englobe l'information générale, la publicité commerciale, l'information gouvernementale et la reconnaissance nationale (la notoriété du pays). Il recommande la création d'une organisation indépendante de la fonction publique fédérale afin d'éviter la bureaucratization des activités qui sévit alors au ministère de l'Information britannique. Au mois d'octobre 1939, Grierson est nommé commissaire principal de l'Office national du film qui vient d'être créé afin de montrer les Canadiens dans leur vie quotidienne par l'intermédiaire du film dans toutes les régions du pays (Evans et collab., 1984, p. 55).

Une guerre politico-administrative se développe entre Grierson, les fonctionnaires et les politiciens au sujet de l'intervention de l'ONF sur le terrain et de la centralisation de ses opérations gérées par du personnel non assujéti à la Loi du service civil. De plus, au début de son mandat, Grierson s'absente pendant quelques mois pour aller évaluer la situation du film en Australie et en Nouvelle-Zélande pour le compte du Imperial Relations Trust. Il confie provisoirement son poste au colonel Cooper, le président de la Canadian Motion Pictures Association, qui utilise sa fonction pour discréditer Mackenzie King au cours de l'élection fédérale de mars 1940 en refusant de diffuser le documentaire intitulé *March of Time* qui projetait une image favorable de King. Rappelons ici que le colonel

Cooper était un conservateur proche de Mitchell Hepburn, le premier ministre de l'Ontario. Après ces événements, Grierson reprend son poste péniblement et doit affronter le Government Motion Picture Bureau dans une lutte à finir avec son président Frank Badgley sur le contrôle de la conception et de la production du film à des fins de propagande. Avec l'appui de King, Grierson réussit à obtenir l'intégration du Motion Picture Bureau à l'ONF. Cette victoire marque le début d'une période de quatre ans où la créativité de Grierson, alliée à sa connaissance du film documentaire et des thèmes de l'heure, c'est-à-dire la guerre, sa mondialisation et les efforts consentis par les Canadiens pour la faire, vont permettre au gouvernement fédéral de réaliser une propagande sociologique efficace auprès de la population canadienne, britannique et américaine (Evans et collab., 1984, p. 113).

LA PROPAGANDE AU QUÉBEC - 1869-1941*

Le gouvernement du Québec cherche à informer les agriculteurs avec le *Journal de l'agriculture* dès 1869, et les nouveaux colons, par le biais du *Guide du colon*. Les thèmes traités portent sur la grandeur de cette tâche, les grands espaces, la liberté et l'importance du colon dans la société québécoise. Le gouvernement d'Honoré Mercier publie une brochure en 1890 vantant les mérites de la province et des siens (Gow, 1986, p. 51, 52, 61). Cependant, la volonté du gouvernement provincial d'utiliser les ondes à ses propres fins remonte à 1929. Le 4 avril 1929, le Conseil législatif et l'Assemblée législative du Québec adoptent la Loi relative à la radiodiffusion (Georges V, 1929, chap. 31). Cette dernière manifeste la volonté de l'exécutif gouvernemental québécois de se doter d'un réseau de radiodiffusion au Québec. Le premier ministre d'alors, Alexandre Taschereau, désire créer un système provincial de radiodiffusion afin de transmettre à la population l'information qu'il jugera pertinente.

L'opposition, entre autres par la voix du député conservateur Maurice Duplessis, se dresse contre ce projet, accusant le gouvernement Taschereau de vouloir fabriquer un instrument de propagande pour les libéraux (Le mémorial du Québec, 1979, p. 137-138). Le projet avorte tout de même en 1931 lorsque, à la demande du gouvernement fédéral, le Conseil privé de Londres rend un jugement déclarant que le fédéral a juridiction exclusive en matière de radiodiffusion. C'est donc dès les

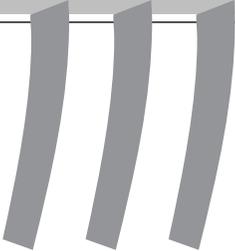
* Cette section provient essentiellement de la thèse de doctorat de l'auteur et de l'ouvrage qui a suivi. Robert Bernier, *Le Marketing gouvernemental au Québec, 1929-1985*, Gaëtan Morin Éditeur, 1988.

tout premiers moments de la radiodiffusion au Canada, puisque Radio-Canada a commencé à diffuser en 1936, que le gouvernement du Québec désire utiliser ce nouvel instrument de communication de masse, posant là le premier geste officiel que nous avons pu retracer relativement à la propagande gouvernementale québécoise. Le budget qui avait été prévu par la Loi s'élevait à 200 000 \$ pour l'équipement et les infrastructures et à 15 000 \$ pour l'opération des émissions.

Le 29 mars 1933, on fait état officiellement à l'intérieur d'une loi au Québec de la fonction de publicité et de propagande au service de l'État (Georges V, chap. 36). En mai 1937, une loi crée l'Office du tourisme et le place sous l'autorité du ministère des Affaires municipales, de l'Industrie et du Commerce (Georges VI, chap. 48). Cet organisme est chargé de la documentation, de la propagande, de la publicité et de l'organisation de l'industrie touristique sur le territoire du Québec. Elle retire au ministre de la Voirie le pouvoir de diriger l'Office comme il était stipulé dans la loi du 29 mars 1933. Pour la première fois, on est en mesure de constater la création d'un appareil gouvernemental voué à la propagande et à la publicité.

Le 9 mai 1941, la Loi relative au tourisme tombe sous la responsabilité du premier ministre (Georges VI, chap. 22). L'année suivante, elle est amendée et, selon cet amendement, les dépenses engagées pour son exécution seront désormais payées à même les crédits que l'Assemblée législative voudra bien y consacrer. Une telle disposition dans la Loi semble indiquer la volonté de l'exécutif de légitimer l'utilisation de la propagande et de la publicité en période de conflit par le recours à la majorité parlementaire. La Loi relative au tourisme fait l'objet d'un autre amendement le 26 mai 1943 (Georges VI, chap. 40). Pour la première fois, le mot « publicité » apparaît dans le titre d'une loi au Québec : « l'Office du tourisme et de la publicité ». La légitimation du mot « publicité » témoigne de l'importance qu'accorde l'État à l'emploi de ce mode de diffusion.

CHAPITRE



L'ÂGE D'OR DE LA PROPAGANDE 1939-1945

La production de la série documentaire *Canada Carries On* entre avril 1940 et février 1945 est une contribution majeure à l'effort de propagande canadien sur le terrain. L'équipe de Grierson qui a conçu et réalisé ces documentaires audio-scripto-visuels était composée de Stuart Legg, Gordon Weisenborn et Margaret Ann Adamson mieux connue sous le nom de Lady Elton. Le narrateur (la voix hors champ) de ces documentaires était Lorne Green qui deviendra célèbre plus tard dans la série télévisée *Bonanza*. Le contenu de la série gravitait autour d'un axe de communication fondé sur la promotion des énergies collectives de la population afin d'appuyer l'effort de guerre. La déclinaison de l'axe de communication débouchait sur l'exploitation de thèmes visant à éveiller la population et l'individu au rôle joué par le Canada dans l'effort de guerre, à l'importance des femmes dans l'industrie et à la place du Canada sur l'échiquier mondial de la guerre (Evans et collab., 1984, p. 113, 123 à 163).

À l'automne 1941, Stuart Legg et John Grierson conviennent de créer une nouvelle série de courts métrages destinée à l'auditoire international et intitulée *The World in Action*. Les premiers films sont prêts en avril 1942 et sont distribués aux États-Unis dans le cadre d'une entente avec la United Artists. Les thèmes de ces courts métrages étaient associés à l'effort de guerre soviétique aux côtés des alliés, à la description de l'ennemi japonais, à la participation des femmes à l'effort de guerre et aux travailleurs. L'approche internationaliste et collectiviste fondée sur l'entraide des peuples et la mise en valeur de l'URSS dans ce contexte de guerre conféraient à l'ONF, à Grierson et à son équipe une saveur socialisante qui leur coûtera cher après la guerre. Par ailleurs, cette série consacra l'image internationale du Canada au cours de la guerre et après. Evans commente en ces termes l'impact de ces films : « *What should be kept in mind is that The World in Action came to be regarded as the voice of Canada on the screens in both the USA and the United Kingdom and monthly films were seen with some frequency by thirty or forty million people. The expenditure of \$610,000 over five years surely was a worthwhile investment to the government* » (Evans et collab., 1984, p. 169). La série était à ce point populaire, selon Evans, que les auteurs de sa contrepartie américaine, *The March of Time*, réalisée par Louis De Rochemont et son équipe, étaient furieux qu'elle soit diffusée chez eux tout en affirmant qu'elle était une copie de leur propre série, ce qui était faux, bien sûr.

À l'image de la série *Canada Carries On*, *The World in Action* incorporait, pour la première fois dans ce type de production, une trame audio-scripto-visuelle dont la cohésion reposait sur la profondeur de la narration (l'audio) et la qualité du montage, car les pellicules provenaient autant des Alliés que de l'ennemi (Evans et collab., 1984, p. 173). La dimension éducative de ces productions apparaissait dans les courts métrages traitant du contexte géopolitique à l'aide d'une carte géographique illustrant l'hégémonie nazie sur une grande partie du monde et la volonté du monde libre de l'écraser. Evans commente en ces termes l'efficacité de cette propagande réalisée par Stuart Legg : « *Legg turned the Nazi doctrine of invincibility and victory into a powerful tool of counter-propaganda. With subtle manipulation he coaxed the audiences to believe that their will could prevent the Nazis from succeeding* » (*ibid.*, p. 180).

Toutefois, à la fin de la guerre l'ONF et Grierson produisent des films à l'intérieur de la série *The World in Action* qui vont susciter beaucoup de négativisme et provoquer la colère de Mackenzie King, des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures des États-Unis et de la Grande-Bretagne. La projection du court métrage *Inside Fighting Russia* sera interdite aux États-Unis. Le film produit par l'Office sera qualifié de propagande communiste par la United Artists. Il en sera de même pour

le film *Balkan Powderkeg* réalisé pour mettre en lumière l'importance des Balkans et de la Grèce pour les Alliés en 1945, à un moment où ce pays était en proie à une violente guerre civile dans laquelle la Grande-Bretagne tentait d'empêcher les communistes de prendre le pouvoir. Le film de l'ONF contenait des propos anti-britanniques. Il fut retiré des ondes et reconfiguré dans un court métrage de 10 minutes intitulé *Spotlight on the Balkans*. Le dernier film de cette série portera sur la nécessité de punir les criminels de guerre. Evans conçoit la propagande de l'ONF au cours de cette période en ces termes :

The consistent propaganda message had been inspirational and its context was one which explored a world theme with a Canadian element usually thrown in for good measure. Hatred of the enemy was not a propaganda objective – it was too crude. The aims were to build allied morale and to inspire the collective will to action. Behind the constant bombardment of words and images lay Grierson's and Legg's belief that audiences were intelligent, capable of grasping the global patterns of world events, and able to feel that they were part of these events (Evans et collab., 1984, p. 222).

De plus, Grierson et Legg réalisaient la promotion de l'interdépendance des nations dans leur propagande politique, psychologique et sociologique afin de contrer, à leurs yeux, l'impact négatif du nationalisme sur la mondialisation (Evans et collab., 1984, p. 223). Enfin, tout au long de ces années de guerre, Grierson a consulté les sondages réalisés par l'Institut canadien d'opinion publique et la firme Gallup sur les attitudes et les motivations des Canadiens à l'égard de la conduite de la guerre. «*From January to May 1943 there were nine issues of Wartime Information Board surveys. A chronological breakdown of themes reveals that most of the surveys were probing questions of morale: good news was having a positive effect*» (*ibid.*, 1984, p. 91). Notons ici que les sondages d'opinion ont joué un rôle important dans le processus d'élaboration des politiques publiques à cette époque.

Les résultats de ces sondages ne furent jamais rendus publics pendant la guerre ; les Canadiens ignoraient le contenu de ces enquêtes. De plus, il est intéressant de constater que des groupes de discussion ont été formés au cours de cette période afin d'évaluer les prédispositions des citoyens à l'égard, notamment, du documentaire intitulé *Now the Peace* qui illustre la nécessité de bâtir le monde de l'après-guerre sur une organisation internationale solide et une force militaire dissuasive afin d'éviter la répétition du désastre de la Société des Nations et de l'hécatombe qui a suivi son échec. Les participants au groupe de discussion vont exprimer leurs doutes et leurs inquiétudes à propos des dangers d'une troisième guerre mondiale qui entraînerait la destruction de la planète et de l'engagement du Canada sur le plan international qui ne

rapporte rien au plan domestique. Signalons que Grierson et son équipe ne craignaient pas la confrontation des idées, ce qui était rare à cette époque dans l'appareil gouvernemental fédéral.

LE DÉMANTÈLEMENT DE L'APPAREIL DE PROPAGANDE CANADIEN - 1945-1960

La fin du second conflit et l'inutilité dorénavant de promouvoir l'effort de guerre, conjuguées à la nécessité de réduire les dépenses gouvernementales, ont en partie contribué à réorienter les activités de l'ONF. La série *The World in Action* se poursuivit jusqu'à la fin de 1946 tandis que les unités de production cinématographique passèrent de 12 en 1945 à 4 en 1948. Le contenu des films produits entre 1941 et 1945 visait à mettre en évidence l'urgence imposée par la guerre. En 1947, leur contenu était plutôt axé sur la reconversion des activités de guerre à celles de nature civile (Evans et collab., 1984, p. 260). Au cours de cette période, la réorganisation de l'information gouvernementale à Ottawa impose la suppression du War-time Information Board en septembre 1945 et la création du Canadian Information Service qui sera, entre autres choses, responsable de l'ONF.

Toutefois, le principal frein au passage d'une propagande sociologique de guerre à une propagande de nature intégrative au plan social et économique sous la direction de l'ONF fut, sans aucun doute, le scandale provoqué par l'affaire Igor Gouzenko, cet employé de l'ambassade soviétique à Ottawa qui a passé à l'Ouest en se rendant à la GRC le 6 septembre 1945. En plus de révéler l'existence de tout un réseau d'espionnage russe opérant au Canada et aux États-Unis, certains documents, transmis par Gouzenko aux autorités canadiennes, alléguaient que la secrétaire de Grierson, le commissaire de l'ONF, M^{me} Freda Linten, était impliquée dans ce réseau d'espionnage. Il n'en fallait pas plus pour ternir l'image de l'organisation qui était, depuis sa création, accusée d'être trop à gauche et d'embaucher du personnel qui ne reflétait pas les valeurs de la fonction publique fédérale. John Grierson avait remis sa démission à l'ONF quelques mois plus tôt afin de se consacrer à des projets de films documentaires aux États-Unis et en Angleterre ; il n'y avait aucun lien entre sa démission et les événements qui allaient se produire à son insu. L'affaire Gouzenko provoqua la mise sur pied d'une commission royale d'enquête sur les allégations d'espionnage dans les services gouvernementaux. Elle sera présidée par les juges Taschereau et Kellog (1946-1947) et va contribuer à créer un climat anti-communiste au Canada. Lors de sa comparution devant la commission, John Grierson répond aux questions des procureurs avec l'honnêteté d'un missionnaire qui reconnaît avoir rencontré certains membres de la délégation soviétique dans le cadre des

activités officielles de la vie diplomatique auxquelles il a participé durant son séjour à Ottawa à la tête de l'ONF et du Wartime Information Board. Ses réponses franches et directes soulèvent des questions qui le rendent suspect aux yeux des membres de la commission qui le perçoivent comme un homme de gauche sympathique au communisme. Même le premier ministre King, qui le connaît bien, croit maintenant qu'il a des sympathies communistes (Evans et collab., 1984, p. 255). Les attaques contre l'ONF par l'opposition parlementaire portent et font que tout le personnel est suspecté de collaboration avec les Russes. La GRC établit une liste de 36 employés de l'ONF qui sont identifiés comme étant des communistes. Après une révision de la liste, le nouveau commissaire de l'ONF, Arthur Irwin, de concert avec le secrétaire du Conseil privé, conclut que trois employés doivent quitter pour « activités communistes » ; ce qui sera fait avec discrétion.

Dès lors, la réputation de Grierson au Canada et aux États-Unis est à ce point ternie qu'il ne peut obtenir un visa pour se rendre aux États-Unis à l'hiver 1947 afin de développer son entreprise de production cinématographique : The World Today Inc. Il quitte alors l'Amérique pour occuper un poste de conseiller en communication auprès du directeur général de l'UNESCO à Paris, le docteur Julian Huxley. Les pressions de Washington et de la presse américaine sont si fortes qu'il doit quitter son poste, et les activités d'information de l'UNESCO sont prises en charge par les Américains (Evans et collab., 1984, p. 267). Pendant ce temps, la chasse aux sorcières (aux communistes) s'accélère aux États-Unis et Hollywood n'est pas épargné. Le nom de John Grierson refait surface à la fin des années 1940 lorsqu'un individu, soupçonné d'être communiste, contribue financièrement à l'entreprise américaine de Grierson et Legg, The World Today Inc. C'est le coup de grâce porté à la réputation de Grierson en Amérique, qui, par la suite, retourne en Angleterre travailler au Central Office of Information où il est responsable de la formation des jeunes réalisateurs de films jusqu'au milieu des années 1950. Ensuite, il retourne en Écosse produire, pour le compte de la télévision écossaise, une série d'affaires publiques qui connaîtra plus d'une décennie de succès. Selon Evans, Grierson était à la fois un collectiviste et un internationaliste : « *Grierson and his propagandists had tried to transplant a foreign value to Canada, the idea of collective community oriented responses to the modern world; perhaps the American value of rugged individualism had already planted itself so deep within the social fabric of Canada that Grierson's idea could not take root* » (Evans, entrevue, 1999-2000).

Il aura été un pionnier du film documentaire et de l'utilisation de la propagande sociologique pour promouvoir la mise en commun des efforts de la population avec le dessein de favoriser la solidarité des

peuples. Cette approche aura été bénéfique pour le gouvernement du Canada en temps de guerre, car elle aura contribué à prédisposer la population à la nécessité de l'effort de guerre et à sa dimension hégémonique. Toutefois, le conflit terminé, cette approche collectiviste aux connotations socialisantes avait moins sa place dans un climat de guerre froide et de polarisation des tensions Est-Ouest.

LA RÉORGANISATION DE L'OFFICE NATIONAL DU FILM ET LA GUERRE PSYCHOLOGIQUE

La « chasse aux sorcières » et l'identification de l'ONF comme étant une organisation pro-communiste contribuent à rendre plus difficile la réorganisation de l'Office face au gouvernement, à l'opposition parlementaire et à la presse. Le nouveau commissaire de l'ONF, Arthur Irwin, provient de la presse écrite et ne jouit d'aucune crédibilité auprès de ses employés. Il va cependant se révéler un gestionnaire efficace qui va rapidement gagner leur confiance et celle du gouvernement. Evans résume ainsi cette attitude : « *The government felt secure in the choice of Irwin for a good cultural reason too: he was a man who understood and expressed fully the enigma of being Canadian* » (1991, p. 13). En juin 1950, la crise se résorbe et la confiance du gouvernement fédéral envers l'ONF est restaurée.

Une étude interne réalisée par la firme Woods & Gordon pour le compte du gouvernement fédéral recommande une restructuration de l'Office, de nouvelles procédures d'embauche, de comptabilité et de financement. De plus, une centralisation des activités de l'organisation imposait la construction d'un nouveau siège social. Le choix de la location se porte sur Montréal en raison de sa composante francophone et de son statut de métropole. La réorganisation comportait une centralisation des opérations autour d'un directeur de production qui allait avoir la responsabilité de superviser les quatre unités de production existantes, c'est-à-dire les composantes : 1) la production francophone, l'agriculture, les langues étrangères et les films d'interprétation ; 2) la production scientifique culturelle et le film animé ; 3) la production théâtrale, le fil de presse et les films de voyages ; 4) la production concernant les affaires internationales et les projets spéciaux (Evans, 1991, p. 15). La loi régissant l'Office fut remaniée pour tenir compte des conclusions du rapport Woods & Gordon, et son conseil d'administration comptait maintenant cinq représentants des grandes régions du Canada ainsi que trois représentants provenant de la fonction publique fédérale et de la défense nationale. L'organisation était maintenant dotée d'un budget autonome de l'ordre de 2,5 millions de dollars pour l'année financière 1951-1952, d'un pouvoir de dépenser, de produire et de distribuer ses films. Notons

que la distribution des films de l'ONF au Québec était interdite par le Conseil de la ciné-photographie, un organisme du gouvernement de l'Union nationale. Duplessis pourfend l'ONF, l'accusant d'être un outil de promotion du communisme. Toutefois, dans le reste du Canada, la réputation de l'Office s'améliore et le Parlement canadien est satisfait de sa réforme et du contenu de ses productions cinématographiques.

Pendant ce temps, la guerre psychologique entre l'Est et l'Ouest bat son plein et le gouvernement du Canada ne veut pas demeurer en reste avec ses alliés dans la lutte contre la propagation du communisme à l'étranger. À cet effet, le ministère des Affaires extérieures met sur pied le Freedom Speaks Program qui sera sous la responsabilité du comité ad hoc sur les services d'information gouvernementaux (Government Information Services). Ce comité, présidé par le secrétaire du Conseil privé, Norman Robertson, a pour mandat de réaliser une propagande qui se démarque de ses alliés, en ce sens que son contenu est laissé à la discrétion du personnel de l'Office. La première manifestation de cette attitude se traduit dans la réalisation, en 1953, par Ronald Dick, du documentaire intitulé *Germany Key to Europe*, qui met en évidence le climat de guerre froide qui règne entre les deux Allemagnes à la suite du blocus de Berlin en 1949 et la légitimité de l'intervention alliée dans ce contexte difficile. Selon Evans, la qualité de ce film constitué d'une succession de « *stock shots* » était moyenne. Il fut toutefois traduit dans plusieurs langues et largement diffusé en Europe. Toujours selon Evans, ce film confirmait le faible esprit guerrier du Canada dans le conflit Est-Ouest. Par ailleurs, vu dans la perspective du commissaire de l'ONF, Arthur Irwin, le film signifiait le rétablissement de la crédibilité de l'Office aux yeux du gouvernement et du Parlement canadiens (Evans, 1991, p. 23). Les productions cinématographiques qui vont suivre dans le cadre de la promotion du monde libre seront moins politiques que la précédente sur l'Allemagne et viseront essentiellement la promotion internationale de la paix. D'ailleurs, l'atteinte de cet objectif provoquera le remplacement de la série *Freedom Speaks Program* à la fin de 1953 par celle intitulée *The International Program* qui va évacuer la propagande politique au profit d'une propagande sociologique orientée vers les bienfaits de la paix dans un monde libre.

Au cours de cette période, le transfert du siège social d'Ottawa à Montréal coïncide avec le besoin de répondre aux critiques qui jugent l'insuffisance de contenu francophone dans les productions de l'ONF comme étant une discrimination à l'égard des Canadiens français. Le rapport Massey, déposé en 1951, insistait sur l'urgence de pallier cette absence de production authentiquement francophone. La comédie folklorique intitulée *L'homme aux oiseaux*, de Roger Lemelin, sera portée à

l'écran par l'ONF afin d'exposer l'auditoire anglophone à la réalité francophone. Le matériel francophone était presque toujours le produit d'une traduction ; cette situation allait changer avec le déménagement du siège social à Montréal.

À cette époque, l'Office demeurait tout de même une organisation fragile qui devait sécuriser son avenir. Cette fenêtre d'opportunité devait apparaître avec la production, en 1951, de *Royal Journey*, un film de 20 minutes couvrant la visite royale de la princesse Elizabeth et du prince Philippe en terre canadienne ; ce film était d'une qualité exceptionnelle. Il fut suivi, en 1952, par *Neighbours*, un film démontrant la futilité de la guerre et son rapport avec la bestialité des humains dans ce contexte. Cette production cinématographique fut réalisée par Norman McLaren, le célèbre collègue de John Grierson dans le mouvement du film documentaire au Royaume-Uni et à l'ONF. Ironiquement, ce film fut couronné, par Hollywood, d'un Oscar en 1953, au plus fort de la chasse aux communistes dans la communauté artistique américaine (Evans, 1991, p. 22 et 23). Enfin, *The Romance of Transportation in Canada* recevra de nombreux prix, dont la Palme d'or au festival de Cannes dans la catégorie animation. Ces trois films vont consacrer la qualité de l'ONF et assurer la permanence de l'institution auprès de la population et du Parlement canadien.

L'ONF ET RADIO-CANADA

L'Office national du film produit dès l'automne 1953 la série de 26 émissions intitulée *Window on Canada*, suivie d'une autre série, *Perspective*, en 1956, avec sa contrepartie francophone, *Passe-partout*, pour la télévision de Radio-Canada (CBC). Toutefois, les relations entre les deux organisations sont tendues, le personnel créatif de l'ONF qualifiant la télévision de média superficiel sans contenu, tandis que les autorités de la télévision croient qu'il n'y a pas de place sur l'antenne pour le cinéma vérité et gens de la rue que produit l'ONF (Evans, 1991 p. 27 et 41). De plus, la perception des gens de Radio-Canada (CBC) était que l'ONF provoquait des pertes d'emplois chez eux, tandis que le personnel de l'Office voyait dans la télévision un moyen de communication superficiel dans lequel on ne pouvait polir les productions (Evans, 1991, p. 40-41).

Il importe de relever ici que l'absence d'affinités entre les deux organisations a constitué un frein dans la réalisation d'une propagande sociologique efficace au Canada. D'ailleurs, la mise en évidence du visage culturel et social canadien par l'ONF va accentuer son retour au nouveau collectivisme des années 1960 et 1970, laissant ainsi moins de place au culte de la grandeur économique et industrielle du Canada. Selon Jean de Bonville : « L'ONF est un rouage important dans la stratégie de

propagande du gouvernement canadien durant la Deuxième Guerre mondiale. En 1950, l'Office est soustrait à l'autorité immédiate du gouvernement et ses activités proprement culturelles prennent le pas sur son rôle de propagandiste » (Bonville, 1991, p. 48, note 36).

LA COMPOSANTE FRANCOPHONE DE L'ONF ET LA PRESSE QUÉBÉCOISE

La presse québécoise se déchaîne à l'hiver 1957 par le biais d'articles virulents dans les quotidiens *Le Devoir*, *Le Montréal Matin* de l'Union nationale et *L'Action Catholique* de Québec contre la domination des anglophones sur les francophones au sein de l'ONF. Cette situation va provoquer, au cours des mois qui suivront, une remise en question de l'Office et la démission, pour d'autres raisons, du commissaire Albert Trueman qui quitte son poste pour occuper celui de président du Conseil canadien de la recherche (Canada Council). Avant de quitter, Trueman recommande la nomination d'un francophone à la tête de l'ONF; son choix se porte sur Gérard Pelletier. Le Conseil des gouverneurs de l'Office ignore sa recommandation et opte pour Guy Roberge, un avocat et ami du ministre de l'Immigration et des Affaires indiennes, W. Pickersgill, responsable de l'ONF (Evans, 1991, p. 46). Peu de temps après la nomination de Roberge – un francophone à la tête de l'ONF –, les attaques de la presse québécoise cessent et, sous son habile direction, l'organisation s'engage dans ce que plusieurs vont qualifier d'âge d'or pour l'ONF.

Pendant ce temps, et ce, depuis la fin de la guerre, l'entreprise privée cinématographique réclame à grands cris l'autorisation de produire des films gouvernementaux à l'aide de commandites. Des organisations telles que The Association of Motion Picture Producers demandent au ministre Fulton, en novembre 1957, de modifier la loi qui régit l'ONF afin de leur permettre de produire des films pour le gouvernement du Canada. Le commissaire Roberge ne tardera pas à s'impliquer et à reconnaître la nécessité d'appuyer les producteurs privés. Son initiative conduira à la création, dix ans plus tard, par Ottawa, de la Corporation canadienne de développement du film (Evans, 1991, p. 54).

LA GRÈVE DE RADIO-CANADA ET SON IMPACT

La grève des réalisateurs et des journalistes de Radio-Canada en 1959 se produit à la fin du régime Duplessis mais aussi dans un contexte où les francophones sont à la recherche de leur identité et désirent occuper leur propre terrain. Ironiquement, cette grève va susciter une conscientisation

qui va engendrer le renforcement de deux idéologies : l'une nationaliste québécoise, avec, entre autres, René Lévesque, lui-même contractuel à la société d'État, et l'autre, profondément canadienne, avec Gérard Pelletier, Pierre Juneau, Pierre Trudeau et les autres.

À l'ONF, cette grève provoque un bouleversement chez les créateurs qui veulent épauler les réalisateurs de la société d'État qui désirent se syndiquer. Les lois de 1939 et 1950 régissant l'ONF ne considéraient pas ses employés comme étant visés par la Loi du service civil. Même s'il n'y aura pas de débrayage à l'ONF, plusieurs mois après, les créateurs se regrouperont au sein de l'Association professionnelle des cinéastes/ Professional Association of NFB Employees qui sera affiliée à la Confédération canadienne et catholique des travailleurs. Cette grève va susciter une prise de conscience, selon Evans, qui va modifier le profil d'attitude des créateurs de l'ONF à l'égard du pouvoir et les entraîner dans le sillon des grands courants de l'époque dominés par la décolonisation, le nationalisme et la promotion du marxisme. Dans une entrevue accordée à Gary Evans en mars 1987, Pierre Juneau dira qu'il a été surpris de la rapide transformation de l'idéologie politique chez certains créateurs, tels Hubert Aquin et Michel Brault (Evans, 1991, p. 57).

L'éclosion de la pensée collectiviste au cours de cette période va accentuer l'érosion de la promotion du Canada au plan domestique par l'ONF et renforcer sa diffusion d'un contenu internationaliste orienté vers l'égalité et la reconnaissance des différences entre les peuples dans le monde. La production du film *Black and White in South Africa* par l'ONF dans le cadre de la série sur le Commonwealth en 1957 illustre cette approche. Toutefois, sa projection à l'extérieur du Canada va susciter la colère des autorités sud-africaines qui vont demander au gouvernement du Canada de cesser sa diffusion. Ottawa va limiter sa projection au Canada et ne la diffusera plus sur le marché international (Evans, 1991, p. 60 et 61).

La distribution des films de l'ONF au cours des années 1950 dans l'ensemble du Canada se répartit à l'intérieur de communautés où le nombre d'habitants varie selon la taille des agglomérations concernées. Le rapport annuel de 1960-1961 met en évidence la taille des agglomérations qui sont les mieux couvertes par les films de l'Office. Près de 34 % de la distribution de ses films vont dans les villes qui comptent 1 000 habitants ou moins ; 14 % dans les villes de 1 000 à 5 000 habitants ; 16 % dans les villes constituées de 5 000 à 25 000 personnes ; 13 % dans les villes de 25 000 à 100 000 habitants ; 20 % dans les agglomérations de 100 000 habitants et plus ; enfin, 3 % dont on ne connaît pas le nombre d'habitants (Evans, 1991, p. 62). Au même moment, la distribution de films pour la télévision de Radio-Canada connaît une chute de 30 % ; ce phénomène

était attribuable à l'épuisement des stocks de courts métrages produits par l'Office et destinés à Radio-Canada (CBC). Au début des années 1960, la composante anglophone de Radio-Canada dispose d'un surplus de courts métrages et fait moins appel à l'ONF, ce qui n'est pas le cas du réseau français qui compte plus que jamais sur les productions de l'Office pour alimenter sa programmation (Evans, 1991, p. 63). Au cours de cette période, la distribution des films de l'Office dans la communauté canadienne confirmait la popularité des courts métrages destinés à un auditoire surtout composé de jeunes enfants d'âge scolaire (Evans, 1991, p. 64).

L'ONF ET LE CINÉMA VÉRITÉ

La politique du « laisser-faire » et de la mise en valeur de la trame sociologique qui prévaut dans la société canadienne constitue l'ossature de l'idéologie qui a animé l'ONF depuis ses débuts avec John Grierson et ses collègues. Cette approche a contribué au développement de toute une génération de créateurs québécois (Jacques Godbout, Michel Brault, Hubert Aquin, Claude Jutras, Gilles Carle, Gilles Groulx, Claude Fournier) qui ont produit, au cours des années 1960, plusieurs courts métrages (*Québec-USA*, 1962; *La lutte*, 1961; *Saint-Henri le 5 septembre*, 1962; *Voir Miami*, 1962; *Un jeu si simple*, 1964; *Pour la suite du monde*, 1964; *Huit témoins*, 1965) qui ont conscientisé toute une génération de Québécois à leur condition socioéconomique, éveillant ainsi chez eux le besoin de se prendre en main. La plupart de ces cinéastes étaient engagés dans la lutte contre le pouvoir et pour le respect de la liberté d'expression qui a favorisé le renforcement du nationalisme québécois. Il serait difficile dans ce contexte de parler de propagande sociologique canadienne effectuée par l'ONF au cours de cette période. La plupart de ces courts métrages produits par l'Office ont été diffusés dans le cadre de la série *Temps présent* à la télévision de Radio-Canada.

La propagande sociologique canadienne de l'Office culminera en 1962 avec la présentation de *Le Canada en guerre* (*Canada at War*), une série de 13 émissions de 30 minutes chacune à CBC et Radio-Canada qui va présenter, à l'aide des archives de la Défense nationale, des séries *Canada Carries On* et *The World in Action* produites par l'ONF en temps de guerre, ainsi qu'avec de nombreux documents audiovisuels produits par les Alliés, le documentaire le plus crédible et le plus vivant de l'effort de guerre canadien sur mer, dans les airs et sur terre. Cette série produite par Donald Brittain, Stanley Clish et Peter Jones va contribuer à rappeler à la très jeune génération du baby-boom d'alors la contribution de leurs parents et de leurs proches à l'effort de guerre sans précédent du Canada dans ce conflit hégémonique. Gary Evans commente en ces termes le

travail de l'un de ces réalisateurs, Donald Brittain: « *The series, the most successful in CBC history to that date, established Brittain as a masterful commentary writer and keeper of Canada's historical and cultural consciousness.* »

L'ONF produit en 1964, sous la direction de Donald Brittain, le long métrage *Bethune* qui reconstitue la vie du célèbre chirurgien canadien en Espagne, aux côtés des républicains dans la guerre civile de 1936 à 1939, et en Chine, au cours de la guerre auprès de Mao et de ses troupes. Le film est diffusé sur les ondes de CBC en janvier 1965 et reçoit un accueil des plus favorables dans l'ensemble du pays. Le documentaire soulève de vives critiques chez les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures qui sont d'avis que l'environnement communiste où Bethune a évolué en Chine et en Espagne pouvait nuire à l'image du Canada à l'étranger. Le secrétariat aux affaires extérieures réussit à interdire sa projection à l'extérieur du Canada malgré l'opposition véhémement du commissaire de l'ONF, Guy Roberge, et de Pierre Juneau. Ces derniers vont quitter l'Office en 1966. Roberge va occuper, à la demande de Jean Lesage, le poste de délégué général du Québec à Londres, tandis que Pierre Juneau va aller au CRTC et devenir plus tard président de Radio-Canada (CBC). Parmi les réalisations de Guy Roberge, celle d'avoir couvert les jeunes cinéastes québécois dans leur révolte nationaliste contre le pouvoir en place était représentative du climat de tolérance qui a prévalu dans l'histoire de cette institution.

Les préparatifs pour les célébrations du centenaire du Canada vont bon train ainsi que ceux associés à l'Exposition universelle de Montréal (Expo 67, Terre des hommes) lorsque l'ONF produit au coût de 4,5 millions de dollars le film intitulé *Labyrinthe* qui symbolise, en trois dimensions, une journée dans la vie de l'humanité. Ce film aura un impact significatif puisqu'il sera l'objet d'une reconnaissance internationale au plan technique tout en étant le pionnier du cinéma IMAX; il sera d'ailleurs présenté dans le pavillon du labyrinthe d'Expo 67. Enfin, l'ONF produira dans le cadre des fêtes du Centenaire le court métrage *Hélicoptère Canada* qui présentera une vue aérienne à couper le souffle de toutes les régions du pays, ce qui constituera un bel exercice de propagande territoriale.

À l'été 1967, Hugo McPherson, professeur titulaire de l'Université Western, devient le nouveau commissaire de l'ONF. Il ne possède aucune expérience du monde de la production cinématographique et arrive dans un contexte où, les fêtes du Centenaire et Expo 67 passées, le gouvernement du Canada s'apprête à déclencher une vague d'austérité dans les dépenses publiques. En poste de 1967 à 1970, McPherson devra composer avec des coupures budgétaires qui lui feront perdre toute crédibilité à l'interne comme à l'externe devant les commissions parlementaires.

Dans la période comprise entre 1968 et 1984, les relations qui prévalaient entre le premier ministre du Canada, Pierre E. Trudeau, et l'ONF n'étaient pas conciliantes. Les coupures budgétaires de deux milliards de dollars requises par Trudeau dans l'ensemble du gouvernement fédéral à l'automne 1978 eurent un effet désastreux sur le fonctionnement de l'Office national du film. Les compressions menèrent à l'abolition du programme « Société nouvelle – Challenge for Change » qui avait produit de nombreux films depuis le début des années 1960 sur les besoins des régions dans le cadre d'une approche cinéma vérité. Les quatre commissaires qui ont dirigé l'ONF sous Trudeau ont tous eu à vivre les conséquences de la décroissance dans une industrie cinématographique dominée par l'entreprise privée et un premier ministre qui taxait l'organisation d'être au service des séparatistes. D'ailleurs, Trudeau ne s'était pas gêné pour décrier les intellectuels à Radio-Canada et à l'ONF qui faisaient la promotion de la souveraineté. Sous l'administration conservatrice 1984-1993, l'ONF est plus respectée lorsque Marcel Masse, ministre responsable de l'Office, accorde à l'organisation un supplément au budget de cinq millions de dollars par année afin de produire des films pour le gouvernement (Evans, 1991, p. 313). Le retour des libéraux, à l'automne 1993, a signifié la continuité de l'ONF avec ses moyens limités qui permettent à des créateurs d'apprendre à mieux gérer la production audio-scripto-visuelle et une coparticipation avec les producteurs privés. De plus, l'organisation introduit les nouvelles technologies de gestion informatisée des prêts, entre autres, avec son site Internet.

JACQUES GOUBOUT ET L'HÉRITAGE DE L'ONF

Le cinéaste québécois nous a révélé qu'à son arrivée à l'ONF, en 1958, il a fait ses débuts avec les cinéastes anglophones Tom Daly, Stuart Legg et Donald Brittain et que c'est avec eux qu'il a appris son métier. Lorsque nous lui avons demandé quelle était sa relation avec la composante anglophone en tant que créateur québécois, il nous a répondu en ces termes :

Avec les créateurs très positive, parce qu'ils avaient une longueur d'avance sur nous, ils avaient une expérience technique et artistique remarquable, ils étaient très ouverts, certains d'entre eux parlaient français couramment. Ceux d'origine britannique étaient des gens pour qui le cinéma documentaire était fondamental; ils étaient à l'affût de tous les mouvements du cinéma documentaire en Angleterre et aux États-Unis.

Selon lui, le transfert du siège social d'Ottawa à Montréal a permis de créer la composante francophone et de s'imposer. Jacques Goubout occupe, en 1969-1970, le poste de directeur de la production française. Au moment où les libéraux fédéraux prennent le pouvoir en 1968, le

cinéaste se rappelle qu'au cours d'un souper avec Gérard Pelletier, ce dernier, devenu ministre dans le cabinet Trudeau et responsable de l'ONF, lui a dit : « Bon, moi, j'accepterai pas que tu restes là. » « J'ai dit c'est très bien, relate Godbout, fous-moi à la porte, ça va faire un scandale... Il a compris qu'il ne fallait plus m'emmerder, alors je suis resté un moment... Ils étaient très embêtés, ils voyaient l'ennemi à leur porte. » Godbout connaissait bien Pierre E. Trudeau et Gérard Pelletier qu'il fréquentait dans le mouvement laïque de la fin des années 1950. « La seule différence qu'il y avait entre eux et moi, disait-il, c'était la perspective souveraine, la perspective de la souveraineté qui leur faisait une peur bleue et moi, qui m'effrayait moins à ce moment-là. »

À la question : « Quelle image gardez-vous de cette organisation avec laquelle vous avez collaboré au cours des quarante dernières années ? », Godbout répond :

À mon avis, c'était Mintzberg de McGill qui a dit que c'était une adhocratie, et je crois qu'il a absolument raison. Une adhocratie dirigée par des gens du centre-gauche avec des perspectives sociales généreuses, des outils extraordinaires dans les mains, des fonds qui n'étaient pas illimités mais suffisants et qui servait d'école pour initier des gens qui autrement ne seraient jamais devenus cinéastes... C'était une organisation extraordinaire, un miracle dans la société canadienne qui a peu à peu disparu.

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE – 1945-1960*

La loi créant l'Office de la radio de Québec (Radio-Québec) est adoptée le 20 avril 1945 (Georges VI, chap. 56) ; elle constitue la seconde tentative du gouvernement québécois de se doter d'un système de radiodiffusion sur son territoire. Duplessis était conscient du rôle qu'avait joué Ottawa dans l'élection du gouvernement Godbout en 1939 et de l'influence qu'avait exercée l'ONF et le Wartime Information Board dans la promotion de l'effort de guerre au pays et plus particulièrement au Québec. Le rôle du Wartime Information Board, créé en 1942, était de coordonner l'information sur l'effort de guerre qu'émettait le gouvernement fédéral à l'intérieur ainsi qu'à l'extérieur du pays, par la voix de Radio-Canada entre autres médias.

* Cette section provient essentiellement du livre de Robert Bernier, *Le Marketing gouvernemental au Québec, 1929-1985*, Gaëtan Morin Éditeur, 1988.

Cette période est caractérisée par un affrontement systématique au chapitre des relations fédérales-provinciales entre Québec et Ottawa dans plusieurs champs d'activités : la politique de guerre, la conscription, la centralisation des pouvoirs et la constitution. En matière de radiodiffusion, la juridiction relève de l'état fédéral, comme l'a affirmé le Conseil privé de Londres en 1931. Selon Rumilly, c'est un nouvel épisode de la guerre fédérale-provinciale. Les centralisateurs redoublent d'efforts. Ils invoquent l'unité canadienne et recherchent une unité anglo-canadienne, par l'assimilation des Canadiens français. Les antagonismes latents se cristallisent autour du projet de loi. Les fédéraux, qui ont conquis le champ de la radiodiffusion de haute lutte, considèrent cette action comme une provocation. Ils prétendent que la juridiction est vitale (Rumilly, 1973).

Lorsque le débat sur Radio-Québec s'engage, le 13 mars 1945, Duplessis fait valoir qu'il est « nécessaire de propager la pensée de Québec, de contrecarrer les efforts accomplis dans certains milieux pour présenter notre province sous un faux jour » (*ibid.*, p. 51).

D'ailleurs, le projet de loi sur la création de Radio-Québec soulève l'ire de l'opposition. « Léon Casgrain, L.-P. Lizotte, Jacques Dumoulin et Fernand Choquette criblent le projet d'une "Radio-Duplessis", qui sera chargée de diffuser, non par la voix nationale, mais par la voix de l'Union nationale. David Côté abonde dans le même sens : « Radio-Québec fera entendre la voix de son maître » (*ibid.*, p. 60).

La Loi est adoptée au parlement provincial par 42 voix contre 25 et ratifiée par le lieutenant-gouverneur en conseil le 20 avril 1945. Le budget prévu par la Loi pour les infrastructures et les équipements s'élève à cinq millions de dollars.

Ottawa n'a pas dit son dernier mot. Le jugement rendu par le Conseil privé de Londres en 1931 sur la juridiction du fédéral en matière de radiodiffusion est toujours en vigueur.

Pour des motifs politiques liés aux séquelles laissées par la conscription au Québec, le Cabinet fédéral évite de réfuter publiquement la Loi sur Radio-Québec. Il fait plutôt appel à Augustin Frigon, directeur général de la Société Radio-Canada, pour faire avorter le projet. L'émissaire de Duplessis, Georges Léveillé, se fait dire par Augustin Frigon : « Les demandes faites par une province n'ont pas plus d'importance que les demandes faites par une corporation privée ou par un individu. » C'est alors que, le 19 mars 1946, Duplessis écrit à ce dernier une lettre explosive dont voici un extrait :

Vouloir monopoliser la radio pour le gouvernement fédéral et pour les corporations privées ou pour les particuliers que les autorités fédérales voudraient favoriser, ce serait adopter une politique souverainement

injuste, qui foulerait aux pieds la liberté de parole bien comprise, les droits des provinces, et qui s'apparenterait à des théories dictatoriales et fascistes qui doivent nous répugner comme elles répugnent à tous les véritables amis d'une démocratie (*ibid.*, p. 119).

Le 21 mars 1946, Augustin Frigon répond au premier ministre, dans une lettre au style bureaucratique, qu'il envoie le dossier à ses supérieurs, en l'occurrence le conseil d'administration de la Commission de la radio à Ottawa. Pour des motifs techniques, le conseil d'administration refusera d'accorder un permis d'exploitation à Radio-Québec ; le projet avorte donc (*ibid.*, p. 120).

À l'instar de la première tentative de 1929 en vue d'implanter une radio gouvernementale provinciale, nous percevons clairement, dans ce cas-ci, la lutte relative à la division des pouvoirs dans un secteur aussi vital que le contrôle des médias électroniques.

CHAPITRE

IV

LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES À OTTAWA ET À QUÉBEC 1960-1976

OTTAWA ET L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE - 1960-1976

La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement fédéral (1960-1962) sera la première depuis la guerre à jeter un regard sur les services d'information du gouvernement du Canada. Les commissaires constatent que le ministère de la Défense nationale est celui qui utilise le plus la publicité et les relations extérieures afin de promouvoir le recrutement pour les trois armées. De plus, ils se rendent compte que la coordination de l'information gouvernementale, qui existait lorsque la Commission d'information du temps de guerre régissait l'information des ministères, a été démantelée à la fin des hostilités et que, depuis ce

temps, les services d'information des ministères fédéraux se sont développés indépendamment les uns des autres (Glassco, Therrien et Sellar, 1962, tome 3, p. 113). Les commissaires constatent ce qui suit :

La Deuxième Guerre mondiale n'eut un effet que catalytique sur le développement des services d'information du gouvernement. Il s'agissait alors de services spécialisés, dont le but était de répondre aux besoins de la guerre. Il fallait expliquer au public ce qu'on attendait de lui et l'inciter à faire sa part. Ces services de propagande, constitués en un véritable ministère dirigé par un ministre, cessèrent toute activité à la fin des hostilités. L'expérience impressionna tant et si bien les chefs politiques et les hauts fonctionnaires que, quelques années plus tard, la plupart des ministères avaient leur service d'information (*ibid.*, p. 62).

La Commission adopte une attitude relativement à l'information et à la publicité gouvernementale qui va se refléter dans l'action des politiciens et des hauts fonctionnaires pendant les vingt années qui vont suivre :

La publicité faite autour de l'activité d'un ministère risque fort de tomber dans le domaine de la controverse politique... Il n'y a pas de frontière bien établie entre l'exposé des faits et le plaidoyer ni entre la publicité et la propagande... En premier lieu, la publicité gouvernementale doit reposer sur des faits réels, et elle doit être objective... En deuxième lieu, il faut savoir doser l'information; même des données objectives peuvent ressembler à de la propagande si elles sont fournies en trop grande abondance. En troisième lieu, une importante distinction s'impose entre les textes qui informent vraiment et ceux dont le but est d'impressionner la galerie (*ibid.*, p. 69-70).

Ces commentaires des commissaires vont confirmer la peur viscérale que va éprouver la classe politique et administrative d'Ottawa en ce qui concerne l'utilisation des communications gouvernementales à des fins de propagande et de marketing.

Il est intéressant de noter que les membres de la Commission étaient surpris de constater que les services d'information les plus importants du gouvernement fédéral étaient ceux de la Défense nationale, et leur recommandation à cet égard se lisait comme suit : « Que le gouvernement examine les proportions et le caractère de l'activité des services d'information des forces armées, tout particulièrement à l'égard de l'emploi massif des techniques de relations extérieures » (*ibid.*, p. 72). La commission Glassco estimait que le ministère de la Défense nationale faisait trop appel aux moyens de communication et à la publicité pour promouvoir le recrutement et l'organisation militaire.

Les membres de la commission ont relevé que la mise sur pied, en 1956, d'un Comité interministériel d'information à l'étranger a produit des résultats décevants. « Les réunions annuelles des sous-ministres n'ont pas eu lieu et le comité interministériel lui-même ne s'est réuni que rarement;

certaines années trois fois seulement» (*ibid.*, p. 74). En matière d'information domestique, la commission se rend compte que ce sont des fonctionnaires provinciaux qui s'occupent de la distribution régionale des documents d'information préparés par le ministère fédéral de l'Agriculture (*ibid.*, p. 91). Il en est de même pour les programmes publicitaires du ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social. Lorsque des gouvernements provinciaux sont directement intéressés aux programmes publicitaires fédéraux, ils peuvent remplacer l'organisation fédérale pour la diffusion des renseignements (*ibid.*).

Les années 1960 vont s'écouler et les communications gouvernementales de l'État fédéral n'iront pas en s'améliorant. Les ministères et agences vont poursuivre individuellement leur mission d'information respective en adoptant une attitude de « chacun pour soi », ce qui va provoquer une fragmentation de son impact auprès des Canadiens francophones et anglophones, et, finalement, susciter des interrogations au sujet du gouvernement nouvellement élu de Pierre E. Trudeau. Cela le poussera à mettre sur pied, en 1969, un Groupe de travail sur l'information gouvernementale qui produira un rapport comportant 17 recommandations majeures et 147 mineures. La plus importante sera celle qui conduira à la création, le 1^{er} avril 1970, d'Information Canada, une agence d'information gouvernementale fédérale qui devait améliorer la coordination et la production de l'information sur les services gouvernementaux fédéraux auprès de la population canadienne et québécoise. Le Groupe de travail sur l'information gouvernementale constate que la majorité des agents des services d'information du gouvernement fédéral sont insatisfaits de leur travail. L'un de ces agents s'exprime ainsi : « J'ai réalisé que l'existence du service d'information est purement marginale au sein du ministère et notre travail n'est, au mieux, qu'accessoire. Si je ne suis pas muté, je démissionnerai » (Canada, GTIG, vol. 1, 1969, p. 19). Pour ce qui est des sondages gouvernementaux, les commissaires relèvent ce qui suit :

Il arrive fréquemment que des ministères ou organismes du gouvernement canadien fassent faire des sondages d'opinion et d'attitude. Mais tout se passe en vase clos, de sorte que les travaux se chevauchent. On en arrive même à ignorer le nombre exact de sondages effectués en une année [...] Pour ce qui est du Bureau fédéral de la statistique, il s'est montré non seulement incapable de coordonner les sondages d'opinion publique effectués par les autres ministères, mais il s'est dérobé à l'obligation de rechercher et d'évaluer systématiquement les opinions et les réactions du public [...] il allègue qu'il s'agit d'une activité controversée, que ce sont, avant tout, les faits quantifiables qui l'intéressent [...] il y a certaines questions sur les attitudes et les opinions de la population qu'un organisme du gouvernement ne peut pas se permettre de poser (*ibid.*, p. 28-29).

Le Groupe de travail se rend compte de la nature mécaniste de la fonction publique fédérale. La publicité gouvernementale fait aussi l'objet de commentaires acerbes :

le gouvernement dépense environ \$25 millions par année en travaux confiés à des agences de publicité [...] La majeure partie de la publicité des ministères est incohérente et inefficace [...] L'ingérence politique, la suffisance de la bureaucratie et le manque de connaissances techniques contribuent à faire de la publicité gouvernementale, un système qui ne se compare que défavorablement à celui de la plupart des autres pays industriels (*ibid.*, p. 30-31).

Ces propos virulents, tenus par D'Iberville Fortier, le président du Groupe de travail, reflétaient une situation où le laisser-faire et le manque d'intérêt à l'égard des communications gouvernementales du gouvernement du Canada étaient apparents. Les recommandations de ce groupe de travail annonçaient ce qui allait être appliqué près de dix ans plus tard avec succès chez un compétiteur, soit le gouvernement du Québec (Québec, Conseil des ministres, 1978b).

Dans son allocution du 10 février 1970 à la Chambre des communes, le premier ministre rappelle qu'une meilleure coordination de l'information gouvernementale va contribuer à la diffusion d'une information plus cohérente, ce qui avait été une recommandation fondamentale de la Commission Glassco en 1962. Trudeau poursuit en reconnaissant que la mise sur pied d'Information Canada est étroitement associée au fait que les directions de communications des ministères sont strictement concernées par leur information ministérielle et que, par conséquent, aucune agence n'existe pour mettre en évidence l'information gouvernementale qui concerne plus d'un ministère. Enfin, selon le premier ministre, cette nouvelle agence d'information gouvernementale fera plus que disséminer de l'information sur les services gouvernementaux, elle devra veiller à sonder l'opinion des Canadiens (House of Commons, February 10, 1972).

Toutefois, dans les faits, la durée de vie d'Information Canada sera de six ans (1^{er} avril 1970 au 31 mars 1976) dans un climat de rejet provenant non seulement de la résistance de la bureaucratie à l'égard de cette organisation perçue comme menaçante pour les directions de communications des ministères, mais aussi de la presse qui qualifiait de propagandiste et malsaine l'existence même de l'organisation. Enfin, les politiciens fédéraux n'étaient pas entichés de la création de cette organisation qui, à leurs yeux, portait à controverse dans sa vocation même (Miller, 1976, p. 10). Pour les professionnels de l'information qui obtenaient des contrats du gouvernement fédéral, cette organisation était perçue comme un danger, c'est-à-dire un vérificateur de leurs mandats sur le terrain, un « *gate keeper* » indésirable.

Dans son rapport annuel au ministre (*Annual Report, 1974-1975*), le directeur général d'Information Canada souligne les activités conseils auxquelles son organisation a participé avec les autres ministères. Le ministère de la Justice, l'Assurance-chômage, le Conseil canadien sur le développement régional, la Direction des mesures d'urgence, Travail Canada et les Archives nationales ont bénéficié d'une coopération efficace de la part d'Information Canada sur le terrain. Il est intéressant de constater qu'au cours de cette période le gouvernement du Québec accorde, lui aussi, une grande importance aux communications gouvernementales.

LA RÉVOLUTION TRANQUILLE - 1961-1966*

Cette période se caractérise par une volonté d'utiliser l'État comme point d'appui ou levier de la société québécoise, d'occuper tous les champs de compétence de cet État et de commander des enquêtes dans presque tous les domaines qui relèvent du gouvernement du Québec (Gow, 1986, p. 297). La culture, l'éducation, la santé, la sécurité sociale et l'économie sont au cœur des préoccupations de l'État au cours de cette période et la diffusion de l'information gouvernementale devient prioritaire pour l'exécutif gouvernemental. Entre 1960 et 1964, les spécialistes en publicité et en marketing ont exercé une influence certaine mais limitée sur le gouvernement de Jean Lesage (O'Neill et Benjamin, 1978, p. 37). Les plus connus étaient Maurice Leroux pour la présence télévisuelle et le journaliste Guy Gagnon pour l'information gouvernementale (*ibid.*). C'est dans un tel contexte que le 27 avril 1961, le gouvernement libéral de Jean Lesage restructure l'Office provincial de la publicité en trois organismes distincts : l'Office d'information et de publicité du Québec (OIPQ) ; l'Office du film de la province de Québec ; l'Office du tourisme de la province de Québec (Québec, 1961a).

Bien que l'OIPQ relèvera désormais du Secrétariat de la province de Québec, et non plus du Conseil exécutif comme c'était le cas de l'OPP depuis avril 1946, le pouvoir qu'a l'exécutif de contrôler les activités de propagande n'est aucunement altéré, les deux instances relevant directement de lui. Pour la première fois, le mot « information » apparaît comme complément de celui de publicité dans le titre de l'organisme chargé de réaliser les communications gouvernementales. Cette restructuration témoigne d'une volonté de l'exécutif gouvernemental de sectoriser les

* Cette section est une adaptation du chapitre IV de: Robert Bernier, *Le Marketing gouvernemental au Québec*, Gaëtan Morin Éditeur, 1988.

fonctions de communication à l'intérieur de l'administration publique québécoise. Une telle approche sectorielle favorise une spécification des tâches en matière de communication.

En novembre 1961, Guy Gagnon, journaliste de Montréal (attaché au Cabinet du premier ministre), dépose un rapport sur la planification et la coordination de l'information et de la publicité du gouvernement de la province de Québec. Ce rapport comprend six chapitres, incluant la conclusion, qui traitent de la structure, des cadres, du personnel, des locaux et du budget de l'OIPQ (Gagnon, 1966). Le chapitre sur la structure distingue les deux fonctions que représentent l'information et la publicité dans les ministères et souligne la nouvelle responsabilité administrative et fonctionnelle que l'OIPQ doit exercer sur elles.

Le nouvel Office est tributaire de chaque ministère en matière de disponibilité des services d'information et de publicité. Le lien fonctionnel entre les ministères et l'Office doit être assumé par le responsable des services d'information ou de publicité de chaque ministère, et ce, dans tous les secteurs concernés par une activité de communication. L'OIPQ est par ailleurs responsable de la supervision et de la coordination de toute l'information et de toute la publicité émanant des ministères.

Quant aux relations entre les deux services de l'OIPQ – ceux de l'information et de la publicité – le rapport prévoit les fonctions et le lien hiérarchique suivants :

1. Le Service de l'information sera dirigé par un chef dont la tâche consistera à déterminer, avec les autorités compétentes de chaque ministère, les besoins techniques, thématiques et financiers de ces derniers en matière d'information gouvernementale. De plus, il sera responsable des sections à l'intérieur de son propre service, en l'occurrence celles de l'impression, de la correspondance, de la distribution, de la traduction, de la recherche et du renseignement sur l'administration provinciale.
2. Le Service de la publicité, à l'instar du précédent, aura un chef à sa tête. Ses tâches seront de conseiller les ministères sur leur programmation publicitaire respective, de veiller à établir le budget publicitaire de la province, de contrôler le travail des agences publicitaires à qui seront confiées les campagnes, d'évaluer le rendement de ces campagnes publicitaires et de coordonner la publicité de tous les ministères, lesquels fonctionnaient dans l'autonomie complète avant la création de l'OIPQ.

Enfin, le rapport Gagnon précise les tâches qui incomberont au directeur de l'OIPQ, soit essentiellement de gérer l'Office dans son ensemble et, en particulier, ses Services d'information et de publicité ; il

aura des bureaux à Montréal et à Québec. De plus, il servira de lien fonctionnel entre l'administration publique et l'exécutif gouvernemental lors des prises de décisions (*ibid.*, p. 18).

Pour ce qui est du personnel en place, Guy Gagnon, à la suite de conversations avec certains membres de l'Office provincial de publicité (Robert Prévost et Joseph Morin), en vient à la conclusion qu'aucun des 135 employés qui composent le personnel de l'OPP en 1961 n'est qualifié pour occuper les nouvelles fonctions dévolues à l'OIPQ. Gagnon recommande toutefois qu'ils continuent d'occuper leur poste respectif au sein du nouvel Office du tourisme. Ces recommandations relatives à la nécessité de cantonner l'ancien personnel à l'Office du tourisme et d'embaucher de nouvelles ressources pour l'OIPQ indiquent nettement une volonté de faire de l'OIPQ un organisme professionnel et hautement spécialisé en matière de communications gouvernementales.

Par ailleurs, on ne peut omettre de signaler la complicité de l'exécutif dans la création du nouvel Office et l'importance qu'il lui accorde, même dans le choix des locaux. Cette remarque de Gagnon le confirme : « Lors d'une visite de ces locaux en compagnie du premier ministre et du ministre des Travaux publics, il avait été décidé que le service de publicité serait installé au dernier plancher de l'édifice du C.N.R., dans la partie où le Premier Ministre et le Secrétaire de la Province auront leur propre bureau » (*ibid.*, p. 21).

Le 27 septembre 1962, Gaëtan Major, publiciste, est nommé directeur de l'Office d'information et de publicité du Québec. Il est le premier à occuper ce poste, attribué conformément aux normes en vigueur dans la Commission du service civil ; le poste est donc permanent. Dès le début de son engagement, Gaëtan Major se consacre exclusivement à la publicité du gouvernement ; c'est du moins ce qui ressort du premier rapport annuel de l'OIPQ déposé en juin 1965. Ce phénomène, Jean Loïselle (1986) l'attribue partiellement au fait que Gaëtan Major provenait d'une agence de publicité. Major sera en fonction près de deux ans (septembre 1962 à mai 1964), période pendant laquelle, sur le plan opérationnel, l'activité du Service d'information est nulle et celle du Service de publicité, faible.

Le 14 mai 1963, René Montpetit est nommé conseiller technique en information à l'Office d'information et de publicité du Québec. Ce dernier est muté du ministère de la Jeunesse, où il occupait le poste de directeur de l'information, au Secrétariat de la province afin de coordonner toute l'information gouvernementale et de mettre sur pied les structures administratives de l'OIPQ. Cette nomination de l'exécutif témoigne du besoin qu'il éprouve de développer le Service d'information gouvernementale au sein de l'OIPQ le plus rapidement possible.

D'ailleurs, le jour précédant la nomination de René Montpetit, le secrétaire de la province, Bona Arsenault, transmettait à ses collègues du Conseil exécutif une note de service à ce sujet. La note précisait que le conseiller technique relèverait directement du Conseil des ministres. Elle contenait également, à peu de choses près, les recommandations du rapport Gagnon au chapitre de l'information gouvernementale ainsi qu'un appel à la collaboration des membres du Conseil exécutif afin que les réalisations du gouvernement soient connues de l'électorat.

Le 11 juin 1963, un comité formé à l'instigation de René Montpetit et présidé par le secrétaire de la province dépose un rapport préliminaire visant à préciser les objectifs et les structures de l'information officielle au Québec. Pour faire suite à ce rapport, le Conseil des ministres autorise, le 18 juin, un budget supplémentaire afin de mettre sur pied les structures administratives de l'Office et de permettre à la Commission du service civil de détacher une personne-ressource à l'OIPQ, en l'occurrence Roch Pérusse. La composition de ce comité met en relief l'interaction exécutif-administration-parti dans la mise sur pied de l'Office. Les membres du comité sont, en effet, les suivants : C.J.R. Langlois, chef de l'organisation et de la classification à la Commission du service civil ; André Guérin, directeur de l'Office du film du Québec ; Guy Lechasseur, adjoint parlementaire du secrétaire de la province ; Maurice Leroux, directeur des relations extérieures de la Fédération libérale du Québec ; Guy Gagnon, secrétaire exécutif au Cabinet du premier ministre ; Gaëtan Major, directeur de l'OIPQ ; René Montpetit, conseiller technique à l'OIPQ.

À l'automne 1963, le rapport Montpetit-Pérusse intitulé *Structure administrative et fonctionnelle de l'information officielle du Québec* est adopté par le Conseil des ministres. Ses auteurs y introduisent la notion de rétro-information : c'est une première dans l'information gouvernementale québécoise. Grâce à la rétro-information, l'exécutif gouvernemental pourra analyser les attitudes et comportements de la population et adapter de façon graduelle ses politiques à ses exigences.

La section consacrée au rôle de l'Office d'information insiste sur les fonctions de transmission et de coordination des volontés du gouvernement que doit jouer l'OIPQ. Montpetit et Pérusse basent la structure fonctionnelle de l'Office sur cinq services en interrelation constante : 1) la rédaction, qui conçoit les communiqués de presse, les brochures, les dépliants, etc., et qui se charge de réaliser les enquêtes sur l'état de l'opinion publique ; 2) la publicité, qui se charge de mener les études de marché et de concevoir les campagnes publicitaires ; 3) la documentation, qui est responsable de la rétro-information pour le gouvernement et l'administration ; 4) les publications, dont le rôle est d'uniformiser la

présentation du matériel gouvernemental et de vendre les publications gouvernementales ; 5) la coordination, qui doit maintenir un lien fonctionnelle en matière d'information et de publicité gouvernementales.

À la suite de l'adoption du rapport Montpetit-Pérusse, le Conseil des ministres crée le poste de sous-secrétaire adjoint suppléant et, le 16 octobre 1963, y nomme René Montpetit. Le 29 janvier 1964, les cinq services qui constituent la structure fonctionnelle de l'Office sont approuvés par le Conseil des ministres. Mais il faudra attendre jusqu'au 6 mai de la même année pour que le Service des publications, anciennement connu sous le nom de Service des impressions, soit rattaché à l'OIPQ sous le titre de Division des publications.

L'inauguration du siège social de l'OIPQ, situé au 710, rue de la Grande-Allée à Québec, a lieu le 15 avril 1964, avec comme invité d'honneur nul autre que Jean Lesage, premier ministre du Québec, accompagné du chef de l'opposition, Daniel Johnson, ainsi que d'une forte représentation tant de l'exécutif gouvernemental que de la haute direction administrative.

Au début du mois de mai, Gaëtan Major quitte la direction de l'Office et y est remplacé par Hubert Potvin. Puis, en juillet et août, l'Office engage 113 nouveaux employés. Le recrutement s'est effectué très rapidement quoiqu'il eût en réalité débuté, avec la complicité du Service de sélection de la Commission du service civil, dès novembre 1963.

En janvier 1965, Roch Pérusse dépose à la Commission du service civil son rapport sur l'organisation des bureaux de l'information dans les ministères. Bien que les cinq premières sections s'inspirent du rapport Montpetit-Pérusse du 9 octobre 1963, les autres sections du document jettent un nouvel éclairage sur l'état de l'information gouvernementale durant cette période. Ce rapport établit pour la première fois une distinction entre l'attaché de presse du ministre et le directeur de l'information. L'auteur constate d'ailleurs que, dans certains ministères, ces deux fonctions sont remplies par un seul titulaire.

Ce premier exercice, consistant à tracer une frontière entre l'exécutif et l'administration publique sur la base de leurs pouvoirs respectifs dans le domaine de l'information, conduit Pérusse à distinguer clairement les deux fonctions. En guise de conclusion, il relève que l'information est incomprise dans les ministères, que la coordination de l'information est inexistante, que le personnel spécialisé est en nombre insuffisant, que la confusion règne quant à l'attribution des tâches relatives à l'information, que le rôle de l'OIPQ est incompris et que l'ambiguïté persiste concernant le rôle de l'attaché de presse et du directeur de l'information.

Le 26 mars 1965, une crise éclate à l'OIPQ. Le secrétaire de la province, Bona Arsenault, ainsi que le sous-secrétaire adjoint suppléant, René Montpetit, sont accusés d'ingérence politique dans les opérations de l'OIPQ. Les accusations proviennent d'Hubert Potvin et de Jean Girard, respectivement directeur de l'Office et directeur du Service de documentation. L'incident s'est produit lorsque Bona Arsenault a voulu faire transmettre par l'OIPQ un communiqué de presse comptabilisant les périodes occupées en Chambre par les députés du Parti libéral et de l'Union nationale. Les accusations furent lancées en pleine conférence de presse par les deux fonctionnaires (Gagnon, 1966, p. 28).

À la suite de la recommandation de la Commission du service civil, le congédiement de Girard et Potvin est entériné par le Conseil des ministres le 6 avril 1965. En juin de la même année, le secrétaire de la province dépose un premier rapport annuel sur l'OIPQ, rapport qui maquille la réalité qui sévit alors à l'Office et dans les ministères. Rappelons que le rapport Pérusse du 25 janvier 1965 avait déjà fait état de la présence d'un malaise dans les ministères relativement à la méconnaissance de l'information gouvernementale et à l'incompréhension prévalant chez les fonctionnaires à l'égard du rôle de l'OIPQ. De plus, deux hauts fonctionnaires de l'Office avaient été congédiés pour avoir dénoncé l'ingérence de l'exécutif dans leur travail. Enfin, le 17 mai 1965, une note de service de Paul-Olivier Lalonde, chef de la rédaction, à Claude Paulette, nouveau directeur de l'Office, indique que l'Office ne joue pas le rôle qu'il devrait jouer (*ibid.*, p. 1).

Le gouvernement semble avoir perdu confiance dans l'OIPQ. En effet, lorsque l'Office a été mis sur pied à l'hiver 1964, le Service des impressions du Secrétariat de la province a été placé sous sa juridiction pour devenir ensuite la Division des publications. Le 1^{er} février 1966, on retire à l'OIPQ sa juridiction sur les publications pour la confier à l'Imprimeur de la Reine. Le 15 mars 1966, Claude Paulette, directeur de l'OIPQ, est muté au poste de directeur de l'information au ministère des Affaires culturelles. Pour sa part, René Montpetit perd son poste et son titre de sous-secrétaire adjoint suppléant pour retourner au ministère de l'Éducation.

Il est intéressant de noter qu'au moment où cette crise politico-administrative ébranle l'OIPQ, le conseiller en communication du Parti libéral, Maurice Leroux, conteste le leadership du premier ministre Jean Lesage en produisant le film intitulé *Jeunesse: année zéro*, qui met en évidence la désapprobation des jeunes à l'égard des politiques libérales et du premier ministre. D'ailleurs, Leroux quitte le Parti libéral en 1965 dans un climat de tension qui illustre la présence de conseillers provenant de tous les horizons de la société au côté de Jean Lesage au cours de la Révolution tranquille (1960-1966). Cette situation est sans doute une

conséquence de l'urgence des changements requis au moment du sortir de la grande noirceur duplessiste pour le Québec. Les conseillers étaient recrutés pour leur compétence et non pour leur allégeance. Jean Lesage se retrouvera seul en 1966, privé de son meilleur conseiller en communication, dans une élection provinciale centrée autour de sa personne et non sur le concept d'équipe (O'Neill et Benjamin, 1978, p. 40-41).

LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES DE L'UNION NATIONALE - 1966-1970*

Le 5 juin 1966, l'Union nationale remporte une victoire électorale surprenante en faisant élire 56 députés. Durant cette période, le successeur de Claude Paulette à la tête de l'Office, Lorenzo Paré, établit à la demande du nouveau premier ministre du Québec, Daniel Johnson, un mémoire, accompagné de certaines recommandations, sur la situation qui prévaut à l'OIPQ.

En juillet 1966, les effectifs de l'OIPQ ont fondu : de 117 personnes, en mars 1965, à 29 à l'été 1966. Paré soutient que le rapport Montpetit-Péruce adopté par le Conseil des ministres en octobre 1963 était valable. Selon lui, la cause de l'échec réside dans l'absence d'une coordination centrale des opérations d'information et de publicité de tous les ministères par l'OIPQ.

Il constate qu'à l'exception du Service de la publicité et de celui de la rédaction, qui est doté d'un personnel démoralisé, indiscipliné et médiocre, tous les services sont inopérants. Afin de remédier à cette situation, Paré recommande la constitution d'une équipe d'élite qui agirait à la fois comme conseiller et concepteur de l'information officielle produite par les ministères. Il met en relief le besoin que devrait éprouver l'exécutif gouvernemental de définir une politique de l'information s'il désire que les fonctionnaires s'y conforment. Paré sera le premier à proposer que le Service de la documentation de l'Office soit orienté vers la publication d'une revue de presse afin d'informer quotidiennement le Bureau du premier ministre sur l'évolution de l'opinion publique.

En matière de publicité, par contre, le Service fonctionne normalement, selon Paré, qui signale que ses faiblesses majeures résident surtout dans l'absence de méthodes administratives en ce qui a trait à l'octroi et à la gestion des contrats de publicité ; en effet, ce sont les agences elles-mêmes qui assument cette responsabilité, ce qui crée un sérieux problème

* Cette section est une adaptation du chapitre 5 de : Robert Bernier, *Le Marketing gouvernemental au Québec, 1929-1985*, Gaëtan Morin Éditeur, 1988.

d'imputabilité. L'auteur souligne qu'une importante portion de l'assiette budgétaire de la publicité de l'Office est consacrée aux appels d'offres par voie de concours et que la gestion de ce type de placement publicitaire est effectuée par les agences et non par l'État. Enfin, Paré propose que la publicité réalisée par l'OIPQ soit orientée vers l'éducation populaire et diffusée par tous les moyens possibles. Sur le plan de l'information, Paré constate que depuis que les Services de la photocopie, des publications et de l'expédition sont tombés sous la responsabilité de l'Imprimeur de la Reine, l'Office est aux prises avec un problème de crédibilité au sein des ministères ; en effet, ceux-ci acheminent eux-mêmes leurs communiqués et produisent leurs publications sans passer par l'Office, contribuant ainsi à l'affaiblir de plus en plus. Selon lui, ces services doivent être redonnés à l'OIPQ et organisés dans le cadre d'une politique ordonnée d'information gouvernementale.

Comme la présence du Québec à l'étranger constituait une priorité pour Daniel Johnson à ce chapitre, l'auteur du mémoire recommande au premier ministre d'accroître le niveau de coopération entre l'Office et les agents d'information dans les Maisons du Québec à l'étranger et d'affecter le budget de 50 000 \$ destiné à l'accueil des journalistes et des visiteurs étrangers à des activités prestigieuses d'accompagnement sur le territoire québécois dans le cadre d'Expo 67. Paré recommande aussi au premier ministre de créer un bureau d'information à Ottawa qui serait chargé de transmettre en provenance du Québec aux autres provinces et d'agir ainsi comme centre de documentation et de liaison. Qui plus est, Paré demande au premier ministre de lui accorder ce nouveau poste à Ottawa, qu'il occupera d'ailleurs quelques mois plus tard. Notons au passage l'étroite relation entre l'auteur et l'Union nationale : « Personnellement, j'ai un peu joué ce rôle sous M. Duplessis, malgré son peu de goût pour la papperasse qui était moins nécessaire » (Gagnon, 1966, p. 26).

Bien que les recommandations finales du rapport Paré soient plutôt liées à des impératifs à court terme, certaines méritent d'être citées. Ainsi, il est recommandé qu'un inventaire des effectifs de l'information dans les ministères et organismes gouvernementaux soit effectué, le dernier remontant à 1964 ; que la revue de presse réclamée par Daniel Johnson soit mise sur pied dans les plus brefs délais ; que les Services d'information gouvernementaux, incluant ceux de l'OIPQ, soutiennent le gouvernement dans sa mission d'information de la population.

Le 20 juillet 1966, il est ordonné, sur proposition du premier ministre, que l'OIPQ, y compris son personnel administratif, soit transféré du contrôle du secrétaire de la province à celui du premier ministre, qui préside le Conseil exécutif. Un tel exercice témoigne de la volonté réelle de l'exécutif gouvernemental de centraliser l'information gouvernementale.

En septembre de la même année, le premier ministre du Québec mandate la firme Inter-Média Inc., dont les actionnaires sont Jean Loïselle et Paul Gros D'Aillon, de faire une étude visant à vérifier si le gouvernement québécois dispose de moyens d'information qui répondent aux besoins d'un État moderne (Loïselle et Gros-D'Aillon, 1970b). Le 28 septembre 1966, Gros D'Aillon et Loïselle déposent un rapport préliminaire au bureau du premier ministre : ils y recommandent d'ouvrir, dans les plus brefs délais, un bureau d'information du Québec à Ottawa et d'y affecter Lorenzo Paré ; ce sera fait dès le début d'octobre.

Les autres parties du rapport concernent les relations avec la presse, l'organisation des cadres supérieurs de l'OIPQ, la situation qui prévaut dans les ministères, l'évolution de l'information gouvernementale au Québec, l'utilisation des médias électroniques, des relations publiques, du personnel de l'information dans les ministères, des attachés de presse et des budgets associés à l'information dans les ministères. Elles ont été présentées, selon Jean Loïselle, les unes après les autres, sur une période indéterminée. La durée de réalisation de ce rapport reste également indéterminée ; aucune date n'y apparaissant lorsqu'il a été transmis à la bibliothèque de la Législature près de quatre ans plus tard, soit le 8 mai 1970, par le Bureau du premier ministre ou le Conseil exécutif, on l'ignore.

Les conclusions et les 59 recommandations du rapport Loïselle-Gros D'Aillon en font une œuvre maîtresse en matière d'inventaire et d'orientation de l'information gouvernementale pour la période 1966 à 1970 au Québec, d'autant plus que la plupart de ces recommandations ont en fait été entérinées par le premier ministre et l'exécutif gouvernemental.

Avant d'aborder les recommandations proprement dites, jetons un coup d'œil aux conclusions. Les auteurs y définissent ainsi les objectifs de l'information gouvernementale : « Informer la population de toutes les décisions gouvernementales, attirer l'attention du citoyen sur des objectifs de bien commun tels les campagnes de sécurité routière et de promotion industrielle ; appuyer des objectifs administratifs tels [sic] la vente de bons du Trésor et favoriser une plus grande participation de toutes les couches de la population à la vie politique de la nation » (Loïselle et Gros-D'Aillon, 1970b, vol. II, p. 2). Cette préoccupation des auteurs témoigne de l'importance qu'ils accordent à l'information gouvernementale en tant qu'outil de marketing de l'exécutif gouvernemental. Enfin, le concept de culture politique est utilisé pour la première fois au Québec dans un rapport officiel comme défense contre une accusation possible de propagande. Nous percevons ici le besoin qu'éprouvent les auteurs de légitimer l'information officielle en la justifiant par des énoncés de principe.

En ce qui concerne les recommandations déjà appliquées lors de la remise du rapport, celles concernant 1) le rattachement de l'OIPQ au Conseil exécutif, 2) le regroupement sous l'autorité de l'Office de tous les directeurs et agents d'information, 3) l'administration des canaux de diffusion de l'information et de la publicité des ministères par l'Office et 4) l'intégration des objectifs particuliers de chaque campagne aux objectifs généraux du gouvernement, elles sont autant de mesures destinées à centraliser et à coordonner l'information et la publicité gouvernementales dans le cadre d'une approche de gestion des communications gouvernementales.

De plus, la recommandation incitant le gouvernement à continuer de recourir aux services des agences professionnelles de publicité plutôt que de créer sa propre agence est appliquée bien avant le dépôt du rapport final. En effet, le 24 novembre 1966, *Le Devoir* annonce que la publicité du gouvernement québécois est confiée à SOPEQ, une filiale de Young & Rubicam de Toronto et New York, incorporée le 23 septembre 1966 et présidée par Gaby Lalande. C'est d'ailleurs cet homme qui était responsable de la publicité de l'Union nationale lors de la campagne électorale de mai 1966. Jean Loiselle et Paul Gros D'Aillon avaient travaillé en étroite collaboration avec Lalande afin de concevoir et de réaliser la publicité liée à cette campagne électorale. Jean Loiselle était alors conseiller spécial de Daniel Johnson et Paul Gros D'Aillon, directeur de l'information du quotidien unioniste *Montréal-Matin*. Nous reviendrons plus loin sur les rapports parti-gouvernement explicités par cette pratique et sur l'effet d'intégration du marketing des services gouvernementaux au marketing de l'exécutif gouvernemental qui en résulte.

Quant aux recommandations en voie d'application lors de la remise du rapport, celle visant le regroupement des budgets de publicité et d'information des ministères sous l'autorité de l'OIPQ est sans aucun doute la plus importante. Au dire de Jean Loiselle, l'application de cette recommandation constitue sa plus grande victoire compte tenu de son impact sur l'orientation de l'information et de la publicité gouvernementales pour la période 1966 à 1970 (Loiselle, 1986). La centralisation des budgets d'information et de publicité de chaque ministère par l'Office témoigne en effet d'une volonté inébranlable de l'exécutif de contrôler totalement l'information et la publicité gouvernementales.

Les recommandations encore à l'étude au moment du dépôt du rapport recèlent dans leur contenu respectif les notions de coordination, d'étude de marché, de contrôle et de distribution de l'information et de la publicité gouvernementales qui sont l'apanage d'une certaine pratique de gestion de l'activité marketing et, particulièrement, la gestion de trois de ses variables opératoires : le produit que constituent les services

gouvernementaux et les réalisations de l'exécutif gouvernemental, leur distribution par le biais des services techniques de diffusion et leur promotion par la voie des médias et la stratégie qu'elle impose.

D'autres recommandations traduisent une prise de contrôle réelle de l'information et de la publicité gouvernementales par l'exécutif. Si bien qu'en février 1967, Cyrille Felteau écrit dans *La Presse* :

C'est ainsi qu'en pleine crise scolaire les services de diffusion d'une agence privée (loués par le gouvernement au prix de \$ 4 830 par mois) transmettent à tous les organes d'information de la province des extraits du discours du ministre de l'Éducation, un appel conjoint aux enseignants de la part de six députés UN, où l'élément information disparaît quasi totalement dans le bouillon de la propagande à sens unique. Les explications tortueuses des fonctionnaires de l'OIPQ laissent subsister des doutes sur le processus et les mobiles de cette opération à forte teinte partisane (15 février, p. 4).

Lors de l'étude des crédits de l'OIPQ à l'Assemblée législative, le 27 juin 1967, l'opposition libérale par la voix d'Yves Michaud souligne la confusion entre les mandats gouvernementaux et les mandats politiques effectués par Intermédia pour le compte de l'exécutif gouvernemental. Elle accuse Loiselle et Gros D'Aillon d'avoir interviewé des directeurs de journaux de France concernant l'attitude de leur gouvernement à l'égard du gouvernement de l'Union nationale, dans le cadre de leur étude sur les communications gouvernementales. Le premier ministre rétorque à Michaud qu'il s'agit là d'un mandat différent qui ne vient pas du gouvernement mais du parti. Le débat qui s'ensuit démontre l'ambiguïté qui prévaut dans la réalisation des mandats donnés à Intermédia simultanément par le gouvernement et par le parti. Durant ce débat, l'opposition insiste sur la relation qui existe entre Intermédia et la firme de publicité SOPEC qui réalise les contrats de publicité du gouvernement.

Selon Jean Loiselle, le comité informel sur les communications du gouvernement du Québec est composé, durant cette période, de Roger Cyr, directeur général de l'OIPQ, de Jean Lenoir, de l'Office, de Jean Loiselle, maintenant chef de cabinet du premier ministre, de Gaby Lalande, président de SOPEC, et de Paul Gros D'Aillon, rédacteur en chef du quotidien *Montréal-Matin* et relationniste de l'Union nationale. Cyr est un spécialiste de l'information, Lenoir et Gros D'Aillon, des spécialistes de la presse écrite, Lalande, un spécialiste de la publicité et Loiselle, un spécialiste de la presse électronique. Ce comité étant constitué de représentants de l'exécutif gouvernemental, de fonctionnaires et de propagandistes du parti au pouvoir, le fruit de son travail peut difficilement être exempt de partisanerie. Dans un tel contexte, les pouvoirs respectifs de l'exécutif et de l'administration deviennent difficiles à circonscrire.

Après que l'opposition eut mis au jour l'utilisation, par le parti au pouvoir, de l'information et de la publicité gouvernementales pour la promotion de projets de loi non sanctionnés par l'Assemblée législative, le premier ministre Johnson s'est vu forcé de reconnaître que la ligne de démarcation entre la propagande partisane et la publicité gouvernementale était assez floue.

À l'été 1968, l'opposition libérale s'attaque au gouvernement, réclamant la publication du rapport d'Intermédia pour lequel le Conseil du Trésor a déjà voté une somme de 10 000 \$; le premier ministre refuse de le déposer. Les rôles gouvernementaux et politiques de Cyr, Gros D'Aillon et Loiselle, de même que les contrats qui leur ont été octroyés, sont remis en question par l'opposition, particulièrement par le député libéral Michaud :

Bon, vous avez versé \$ 22 244,08 à la firme Intermedia, soit à MM. Loiselle et Gros D'Aillon pour la visite du Général de Gaulle, M. Loiselle et M. Gros D'Aillon touche [sic] également \$ 6 250 du ministère de la Santé, \$ 11 425 du ministère de l'Éducation, \$ 2 100 du ministère des Finances et la firme Intermedia a reçu l'année dernière \$ 10 000 pour un total de \$ 54 019. Est-ce que je serais à ce point indécent si je demande au premier ministre où est allé cet argent (Québec, ALQ, 1967) ?

Daniel Johnson s'abstiendra de répondre. Sa mort subite quelques mois plus tard ne lui permettra pas de faire la lumière sur ces contrats.

Une année s'écoule lorsque, le 9 mai 1969, le scandale éclate par la voie d'un article dans *La Presse*, signé par le journaliste Gilles Racine. Ce dernier reproche à Lalande et Gros D'Aillon de s'emparer de certains postes clés dans le domaine de l'information et de la publicité gouvernementales, et à Lalande d'exercer un monopole sur la publicité gouvernementale, qu'il contrôle par l'intermédiaire de SOPEC, détenteur de la presque totalité des contrats de publicité du gouvernement. Racine souligne l'étroit lien politique et professionnel qui existe entre Lalande, Loiselle, Gros D'Aillon et Cyr. Le journaliste fait état des contrats de SOPEC avec Radio-Québec, qui dépassent les 100 000 \$, de la somme de 400 000 \$ qu'a reçue cette dernière le 18 mars 1969 du gouvernement québécois pour la campagne de publicité « Québec sait faire ». Il fait également référence à des honoraires de 54 019 \$ versés à Intermedia.

Au même moment, le 22 mai 1969, Michaud réclame à l'Assemblée nationale la mise sur pied d'une commission d'enquête sur les problèmes de l'État en matière d'information et la suppression immédiate de la juridiction du Bureau du premier ministre et du Conseil exécutif sur l'OIPQ (Québec, ANQ, 1969). De plus, le député libéral insiste sur la

nécessité de briser le monopole de SOPEC sur l'information et la publicité gouvernementales puisque, selon lui, une telle situation crée dans l'opinion publique un état de suspicion.

Le 28 mai 1969, le *Journal des débats* contient, en guise de réplique, des lettres des principaux acteurs évoqués dans l'article de Racine, c'est-à-dire Loisel, Gros D'Aillon, Cyr et Lalande. Leur contenu n'apporte que des correctifs mineurs qui ne contredisent pas dans l'ensemble la véracité des propos du journaliste. À la même date, le chef de l'opposition, Jean Lesage, réclame à l'Assemblée nationale la tenue d'une commission parlementaire afin d'interroger les principaux responsables de l'information gouvernementale impliqués dans la controverse soulevée par Racine. Le premier ministre, Jean-Jacques Bertrand, ne donne pas suite à cette requête.

En 1968-1969, le budget de l'OIPQ s'élève à 5 683 000 \$, en 1969-1970, à 5 250 000 \$; ces sommes excluent le budget des campagnes d'information qui atteignait 900 000 \$ en 1968-1969.

À l'automne 1969, le gouvernement substitue une nouvelle loi à celle de 1945 afin de constituer Radio-Québec, qui devient ainsi responsable de la coordination et de la production d'émissions à des fins éducatives pour les ministères et services du gouvernement. Cependant, le nouvel organisme n'a pas eu à réaliser ce mandat en raison de la création du ministère des Communications en décembre 1969. Le budget de Radio-Québec (ORTQ) s'élevait à 5 095 000 \$ pour l'année financière 1968-1969 et à 7 000 000 \$ pour 1969-1970. L'opposition libérale et la presse s'attarderont à critiquer les contrats que Radio-Québec accorde à SOPEQ. Le 12 décembre 1969, donc, le ministère des Communications est créé. Ses fonctions répondent avant tout au besoin de la province d'affirmer sa compétence constitutionnelle en matière de télécommunications.

La période de 1966 à 1970 est la plus fertile jusqu'alors en matière de développement de l'information et de la publicité gouvernementales, d'une part, et de contrôle de l'exécutif sur ces deux activités, d'autre part. La réalisation par SOPEQ de la campagne publicitaire « Québec sait faire » pour le compte de l'OIPQ et du ministère de l'Industrie et du Commerce constitue un exemple type d'intégration du marketing des services gouvernementaux à celui de l'exécutif gouvernemental en ayant comme objectif de développer le nationalisme économique des Québécois et leur fierté dans une conjoncture politique nationaliste.

Au cours de ce mandat, le gouvernement de l'Union nationale a géré des événements majeurs en faisant appel à ses spécialistes de la presse écrite et électronique. La négociation avec le personnel hospitalier en 1966, la visite du général de Gaulle et la grève des enseignants en 1967 ont vu les communicateurs de l'époque agir dans le cadre d'une

approche marketing management efficace qui a renforcé l'image du gouvernement. Selon O'Neill et Benjamin (1978, p. 68), « la conception de Jean Loiselle paraissait plus novatrice. Il se spécialisait en communications sociales, disait-il, secteur qui englobait non seulement le domaine des relations publiques mais également trois autres domaines distincts : l'information, la publicité et le marketing ». Toutefois, après le décès de Daniel Johnson, les deux dernières années de l'Union nationale au pouvoir avec Jean-Jacques Bertrand se sont déroulées dans une conjoncture difficile, dominée par la loi 63 qui va diviser les Québécois sur le choix de la langue d'enseignement, et un premier ministre qui sera incapable de s'imposer comme un leader crédible auprès de la population québécoise. D'ailleurs, O'Neill et Benjamin ont attribué certains des déboires de Jean-Jacques Bertrand à l'hostilité qui s'était créée entre lui et les conseillers en communication de l'Union nationale, Gaby Lalande et Jean Loiselle. Il est étonnant de constater que le premier ministre Bertrand ait fait appel au publiciste libéral Jacques Bouchard de la firme BCP pour le conseiller au congrès à la chefferie de l'UN en 1969 (O'Neill et Benjamin, 1978, p. 90). Les luttes intestines, la projection d'une image dépassée, fondée sur la partisanerie et l'absence de vision économique dans un système partisan de plus en plus compétitif vont contribuer à accélérer la défaite de l'Union nationale (Lemieux, 1993).

LE MARKETING GOUVERNEMENTAL SOUS BOURASSA I – 1970-1976*

Le Parti libéral de Robert Bourassa est porté au pouvoir le 29 avril 1970. Sa plate-forme électorale gravite autour du concept de la promesse avec un thème électorale fondé sur la création de 100 000 emplois au Québec. La campagne des libéraux fut largement médiatisée et son déroulement fut conçu à l'intérieur d'une approche marketing où la planification de la tournée électorale, la diffusion des messages et la politique de produit seront articulées autour d'un jeune chef de parti bien formé, académiquement, dont l'action politique sera axée sur le développement économique du Québec. Le pouvoir de ses conseillers, entre autres Paul Desrochers pour l'organisation et Charles Denis aux communications, dans un environnement politique partisan dominé par le patronage et une mentalité d'état de siège, conséquence de la crise d'octobre 1970, auront pour effet

* Cette section est une adaptation du chapitre VI de: Robert Bernier, *Le Marketing gouvernemental au Québec, 1929-1985*, Gaëtan Morin Éditeur, 1988.

de favoriser très tôt une politique de « faire faire » en matière de communications qui aura pour effet d'évacuer les fonctionnaires du processus de conception de l'information gouvernementale.

Le meilleur exemple pour illustrer ce phénomène est la mise sur pied en 1971, par Gilles Néron, un attaché de presse du premier ministre, du Centre d'analyse et de documentation à l'abri du regard de l'administration publique. Ce service de renseignement clandestin disposait d'une information d'intelligence sur 30 000 individus et 7 000 groupes à la suite de la crise d'Octobre (O'Neill et Benjamin, 1978, p. 123). Le centre avait sa propre « war room », un centre de monitoring des médias et un studio d'enregistrement. Le tout était logé au « bunker » (complexe J) dans les locaux du Bureau du premier ministre. Son existence ne fut révélée qu'en 1975, quatre ans après le début de ses activités, et ne fut jamais évoquée au Conseil des ministres (*ibid*, p. 123). Le 22 mai 1970, le nouveau ministre des Communications, Jean-Paul L'Allier, déclare que son ministère doit appuyer et compléter les autres.

Le 7 avril 1971, la Direction générale des communications gouvernementales est créée au sein du ministère des Communications. La DGCG succède à l'OIPQ qui y est intégré dans un premier temps pour être appelé à disparaître quelques mois plus tard (Québec, 1971). Les responsabilités de la DGCG sont de coordonner et d'assister les ministères dans la mise sur pied de leur propre Direction des communications, regroupant ainsi chez eux les moyens de communication nécessaires à leur autonomie. Dans un deuxième temps, la nouvelle Direction doit mettre sur pied, dans chacune des régions administratives, des centres d'information sous la responsabilité d'une Direction régionale des communications, afin d'élargir l'accès à l'information gouvernementale.

En mai 1971, le ministre des Communications dépose à l'Assemblée nationale un document de travail qui vise à élaborer une politique globale en matière de communications. Au chapitre de l'information et de la publicité gouvernementales, ce document reprend les objectifs de rationalisation et de coordination développés dans les rapports gouvernementaux précédents. Afin d'atteindre ces objectifs, le rapport propose de regrouper les services et les moyens de communication de l'État sous l'égide du ministère des Communications, à l'intérieur de ses nouvelles structures. Ces services sont les Directions générales de l'administration du génie, de l'exploitation, de l'édition gouvernementale et de la recherche. Le document accorde également beaucoup d'importance à la Direction générale des communications gouvernementales, chargée de mettre sur pied des Services de communications autonomes dans tous les ministères. Il insiste particulièrement sur la responsabilité des ministères à l'égard de leurs directions des communications respectives.

Nous percevons ici les signes évidents d'une volonté réelle de décentralisation du pouvoir et non d'une simple déconcentration en matière d'information et de publicité gouvernementales. De plus, le rapport suggère de poursuivre les efforts de régionalisation et de rétroaction de l'information gouvernementale, ainsi que les expériences de circulation d'unités mobiles d'information en région, entrepris sous l'OIPQ. Hormis l'information et la publicité gouvernementales, le rapport s'intéresse aux télécommunications en raison d'une présence accrue de l'État fédéral en matière d'attribution et de réglementation des fréquences de câblodiffusion et de radiotélédiffusion.

Les 27 et 29 novembre 1971, *Le Devoir* reproduit deux articles que Laurent Laplante avait écrits dans la revue *Media* relativement à l'information gouvernementale, sujet qui lui était familier en tant qu'ex-directeur général de l'OIPQ. Laplante voit d'un mauvais œil l'abrogation des dispositions législatives à l'égard de l'OIPQ que recèle le projet de loi 37 qui a pour but d'accroître les pouvoirs du ministre des Communications relativement à la coordination, à la production, à l'acquisition et à la diffusion de documents audiovisuels par l'État québécois. Ajoutons que les projets de loi 35 et 36 ont été déposés à l'Assemblée nationale en même temps que le projet de loi 37 : le premier vise à attribuer à la régie des services publics un droit de regard sur les entreprises de communication relevant du gouvernement québécois ; le second est destiné à modifier les structures de l'Office de radiotélévision du Québec (ORTQ), c'est-à-dire Radio-Québec. Le journaliste dénonce l'hypocrisie des acteurs politiques qui, bien que réclamant la séparation de l'information gouvernementale des activités partisans, en font fi dans l'exercice du pouvoir : « Le bref régime Bertrand excepté, aucun des ministres responsables de l'information gouvernementale n'a hésité jusqu'à maintenant à balayer d'un revers de main soit une équipe, soit une orientation, soit un organisme, soit un budget » (Laplante, 1971a).

Laplante note le peu d'intérêt qu'accorde le gouvernement libéral de Robert Bourassa à l'information gouvernementale.

Enfin, il croit que l'OIPQ devrait survivre et que ses responsables devraient rendre compte de leurs activités devant une commission parlementaire, comme l'avaient préconisé quelques années auparavant le critique libéral, Yves Michaud, et le chef de l'opposition d'alors, Jean Lesage.

Le journaliste et ex-directeur de l'OIPQ est convaincu que la création d'une Direction des communications dans chacun des ministères va contribuer à accentuer le phénomène d'asservissement de l'information à la propagande par le biais du cabinet du ministre et de son personnel politique. Le 29 novembre, Laplante, en tant qu'éditorialiste, met en garde le gouvernement contre la tentation de faire du projet de loi 35 un

outil partisan en régissant tous les instruments de communication sur son territoire. En effet, le contrôle sur la Régie des communications dont s'empare le gouvernement dans le projet de loi est énorme. Selon lui, le projet de loi 36 aura un effet semblable. Il favorise en effet un contrôle absolu de l'exécutif gouvernemental sur le conseil d'administration de Radio-Québec qui comptait alors cinq membres, dont trois représentants de la fonction publique. D'ailleurs, une des trois conditions posées par le ministre fédéral des Communications, Gérard Pelletier, avant de consentir à accorder aux provinces des permis d'exploitation de postes de radio-télévision, était la garantie de l'autonomie de la station par rapport au gouvernement provincial.

Le 6 décembre 1971, Laplante découvre des comportements partisans à l'égard de l'information et de la publicité gouvernementales lors de la tenue du récent congrès du Parti libéral provincial. Il constate que Jean-Paul L'Allier a été l'objet d'attaques violentes de la part de Guy Morin, Ben Payeur et Pierre Lortie, membres du personnel politique, lui reprochant de mal orienter son ministère. Morin, Payeur et Lortie estiment que le ministre des Communications aurait dû fermer Radio-Québec et remettre à chacun des ministres une portion de l'ancien OIPQ. De tels propos incitent à penser que l'exécutif gouvernemental favorise une décentralisation de l'information et de la publicité, en raison de leur crainte de Radio-Québec et d'une coordination de l'information gouvernementale telle qu'elle était pratiquée par l'administration précédente.

Le 11 février 1972, Gilles Lesage commente les propos qu'a tenus le ministre des Communications devant la presse et les étudiants en journalisme à l'Université Laval. L'Allier se dit insatisfait des objectifs à long terme qu'il s'est fixés en matière d'information gouvernementale. Selon lui, les fonctionnaires et l'exécutif gouvernemental, tout comme le personnel issu de l'ancien OIPQ, perçoivent l'information gouvernementale en termes de communiqués et de nouvelles, ce qui n'est pas conforme aux priorités du ministre des Communications. Enfin, L'Allier souligne que le processus de décentralisation de la Direction des communications vers les ministères est enclenché (Lesage, 1972).

Cependant, l'abolition de l'OIPQ, qui relevait du Conseil exécutif, et le processus de décentralisation de l'information gouvernementale vers les ministères ont favorisé le développement d'un système d'information très structuré au sein du Bureau du premier ministre.

Le 23 février 1972, à la requête de Claude Trudel, chef de cabinet adjoint du premier ministre, Charles Denis, responsable de l'information au Bureau du premier ministre et au Conseil exécutif, transmet un document portant sur la description de ses tâches, document qui permettra de

connaître l'ampleur de l'organisation de l'activité d'information au Bureau du premier ministre. Le fait que Denis cumule les fonctions de directeur de l'information au Cabinet du premier ministre ainsi qu'au ministère du Conseil exécutif indique déjà l'influence de l'exécutif gouvernemental sur l'administration publique relativement aux fonctions d'information. Denis répartit ses activités en cinq catégories : l'information, la rétro-information, la coordination, « l'activité de conseil » et l'administration. Ses tâches pour chaque catégorie se répartissent comme suit :

1. L'information comprend la coordination et la préparation de textes destinés aux médias, l'organisation d'émissions de radio et de télévision, la diffusion de communiqués émanant à la fois du Bureau du premier ministre et du Conseil exécutif, la production, l'impression et la distribution de livres, de discours et de brochures gouvernementales. Denis est aussi responsable de rassembler l'information régionale dont pourraient avoir besoin les députés.
2. La rétro-information vers le Cabinet et le Conseil exécutif comporte un service de coupures et d'archives de presse auquel plusieurs ministères font appel, un système d'abonnements aux journaux, revues et publications requis par le Conseil exécutif, la mise à jour constante de la liste « Direction des ministères », la revue de presse quotidienne ainsi que l'écoute, l'enregistrement et l'analyse magnétoscopiques des journaux radiodiffusés et télévisés.
3. La coordination, elle, comprend les rencontres hebdomadaires entre Denis et les attachés de presse de tous les ministres, ainsi qu'une participation à la Commission d'information du Parti libéral du Québec où Denis, en tant que représentant du premier ministre, sert de liaison constante avec le responsable du parti, Claude Péloquin.
4. Par « activité de conseil », Denis entend la fonction de conseiller le premier ministre en matière d'information quotidienne et de communications provenant des organismes sous sa responsabilité (ministère des Communications, Radio-Québec, Office du film du Québec, etc.), du gouvernement fédéral (CRTC, ministère des Communications, satellites, câbles, etc.) et des radiodiffuseurs et télédiffuseurs privés. Charles Denis fournit aussi cette assistance aux ministres du Cabinet, au personnel politique ainsi qu'aux fonctionnaires.

5. L'activité d'administration, quant à elle, consiste à préparer et à contrôler le budget du service de presse (Québec, Cabinet du premier ministre, 1972b).

La description de tâches qui apparaît dans ce document confirme la tendance relevée plus tôt par Laurent Laplante à utiliser le personnel politique afin de contrôler et de diffuser l'information politique et gouvernementale provenant de l'exécutif. De plus, les cinq activités mentionnées dans ce document, en l'occurrence celles d'informer, de rétro-informer, de coordonner, de conseiller et d'administrer, témoignent de l'importance qu'accorde Denis à la gestion de l'information dans le cadre d'une approche marketing.

À l'été 1972, des modifications sont apportées au projet de loi 36 qui mettent en danger l'autonomie de Radio-Québec face à l'exécutif gouvernemental.

L'opposition est insatisfaite ; elle réclame un statut complet d'autonomie pour le conseil d'administration de Radio-Québec.

Le 23 novembre 1972, un communiqué émis par le Bureau du premier ministre annonce la nomination de Florian Rompré au poste de sous-ministre en titre au ministère des Communications. Rompré était auparavant adjoint exécutif au Bureau du premier ministre. Il remplace deux sous-ministres très compétents en matière de communications, Gilles Bergeron et Julien Aubert ; il semble que des dissensions sur la façon de traiter certains dossiers existaient entre Bergeron et le ministre des Communications.

Enfin, le 12 décembre 1972, les projets de loi 35, 36 et 37 sont adoptés par l'Assemblée nationale. La dissidence de l'opposition à l'égard du projet de loi 37 portait sur l'accroissement des pouvoirs du ministre des Communications en ce qui a trait à la coordination, à la production, à l'acquisition et à la diffusion de documents audiovisuels. Au même moment, Gilles Lesage, de *La Presse*, écrit un article-choc qui porte le sous-titre suivant : « Québec - L'Information gouvernementale peut-elle éviter les pièges de la propagande et du favoritisme ? » Le journaliste pose 12 questions au gouvernement dont les plus pertinentes touchent ces sujets : les contrats de publicité du gouvernement accordés à Pierre Tremblay et Associés (Guy Morin et Ben Payeur) ; la mise sur pied d'une commission parlementaire destinée à scruter l'information et la publicité gouvernementales ; la méfiance du Bureau du premier ministre à l'égard du ministère des Communications en matière d'information ; l'importance du budget d'information et de publicité d'Hydro-Québec ; les normes qui distinguent l'information politique de l'information administrative.

Cet article témoigne des problèmes que suscite durant cette période la distance que prend l'exécutif gouvernemental à l'égard de l'administration en matière d'information gouvernementale.

Un mois plus tard, L'Allier réplique au journaliste de *La Presse*. Le ministre estime que l'on exagère les dangers de politisation de l'information qu'entraîne l'intégration des services compétents dans chacun des ministères. Il ne croit pas que le réseau d'information et de communication du Bureau du premier ministre et du Conseil exécutif manque de confiance en lui ou en ses fonctionnaires. Aussi, selon lui, c'est de comparer le budget d'Hydro-Québec (6,4 millions de dollars) au budget trop peu élevé de l'État (10 millions de dollars) qui fait paraître le montant de 6,4 millions si faramineux. Quant aux attachés de presse qualifiés de « race hybride », L'Allier pense qu'ils sont nécessaires afin d'établir une distinction entre l'information administrative et l'information politique (Lesage, 1972).

De plus, le 5 mars 1973, le ministre des Communications annonce la tenue d'une tournée d'information gouvernementale au Québec, intitulée « Informa-tour », sous la responsabilité de la Direction générale des communications gouvernementales. Ce projet permettra à cinq ministères, soit les Communications, les Transports, les Institutions financières, les Affaires sociales et la Justice, d'informer la population sur les services gouvernementaux offerts. Les autres objectifs d'« Informa-tour » sont de présenter Communication-Québec comme un service permanent de renseignements sur les organismes gouvernementaux, d'établir une présence continue du gouvernement auprès du public et d'obtenir une rétroaction (Fréchette, 1973). Une telle initiative démontre clairement, pour la seconde fois depuis les recommandations du rapport Loiselle-Gros D'Aillon et leurs applications par l'OIPQ avec les unités mobiles d'information, l'intention de réaliser un marketing des services gouvernementaux à but non lucratif auprès de la population.

À la lueur des critiques précédentes, le ministre L'Allier confie à *La Presse*, en mai 1973, qu'il veut créer un conseil consultatif de la publicité gouvernementale qui aurait, entre autres tâches, la responsabilité d'établir des normes d'attribution pour l'obtention des contrats de publicité du gouvernement.

Durant cette période, le gouvernement Bourassa concentre la publicité gouvernementale entre les mains de trois firmes. Un tel choix semble lié au besoin qu'éprouve l'exécutif gouvernemental de recourir à des firmes proches du parti afin d'obtenir une conception et une diffusion de la publicité gouvernementale conformes à ses besoins. En septembre 1973, la firme Plurimar Inc. et le ministère des Communications signent

un contrat de travail portant sur la réalisation d'une étude sur le comportement des citoyens québécois, une première en son genre au Québec. Cette étude vise quatre objectifs spécifiques : 1) tracer un portrait socio-démographique du citoyen québécois ; 2) établir le niveau de connaissance de la population à l'égard de l'appareil gouvernemental ; 3) mesurer le degré de difficulté qu'éprouve le citoyen à communiquer avec l'État ; 4) évaluer la cote d'écoute des médias. Notons que le deuxième objectif vise également à mesurer le niveau de connaissance que possède la population à l'égard des partis et des hommes politiques, ce qui pourrait expliquer l'intérêt que suscite cette étude pour l'exécutif et plus particulièrement pour le parti au pouvoir. Les objectifs de la recherche ont d'ailleurs été établis par le ministre lui-même, de concert avec son comité de stratégie.

Cet intérêt pour une meilleure connaissance du citoyen dans sa relation avec l'État met en relief une conception avancée du marketing qui comporte une réorientation fondamentale de l'État : au lieu de simplement offrir ses services, l'État tente de les adapter aux besoins des citoyens, ce qui nécessite, dans un premier temps, l'étude des attitudes et comportements des citoyens.

Le 17 janvier 1974, le responsable de l'information au Bureau du premier ministre et au ministère du Conseil exécutif, Charles Denis, transmet une note à tous les ministres. Cette note porte sur les objectifs de l'information gouvernementale, ses principes directeurs, son élaboration et sa coordination. L'auteur souligne que cette façon de percevoir et de réaliser l'information gouvernementale a procuré des résultats satisfaisants depuis mai 1970, en raison de la distinction qu'elle a permis de faire entre l'information politique et l'information administrative.

Selon Denis, l'information gouvernementale comprend l'information politique, qui vise à renseigner la population sur les intentions du gouvernement, et l'information administrative, qui découle de l'application des lois. Les principes directeurs de l'information politique relèvent du premier ministre, du Conseil exécutif, des ministres, des députés et du secrétaire de presse du premier ministre, lequel est aussi responsable de l'information au Conseil exécutif. L'information administrative, quant à elle, provient des fonctionnaires des divers Services de communications ou de la Direction générale des communications gouvernementales. Sur le plan politique, l'élaboration de l'information gouvernementale est assumée par le premier ministre et le Conseil des ministres, que cette information soit de nature politique ou administrative ; sur le plan administratif, elle est élaborée par le directeur des communications des ministères concernés conjointement avec le ministre, le sous-ministre et les

directeurs généraux des ministères. De plus, sur ce plan administratif, la Direction générale des communications gouvernementales et la Direction générale de l'édition gouvernementale fournissent un appui technique.

La coordination de l'information gouvernementale est assumée, sur le plan politique, par le premier ministre avec ses ministères ; sur le plan administratif, elle est effectuée par la DGCG et la DGEQ qui relèvent du ministère des Communications. La lecture de cette note fait apparaître une certaine ambiguïté, d'ailleurs soulevée par l'auteur : « Le secrétaire de presse du premier ministre est attaché de presse du premier ministre et directeur de l'information du ministère du Conseil exécutif. Cette situation traduit fort bien la nature ambivalente du ministère du Conseil exécutif organisme à la fois politique et administratif » (Québec, Cabinet du premier ministre, 1974).

Une autre ambiguïté ressort en ce qui a trait à l'élaboration de l'information gouvernementale. Ainsi, l'affirmation selon laquelle « le premier ministre assure en Conseil des ministres, conjointement avec ses ministres, l'élaboration de l'information gouvernementale, qu'elle soit politique ou administrative », autorise à penser que la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et l'administration est difficilement applicable en matière d'information gouvernementale. En somme, les distinctions établies par Denis afin de circonscrire l'information politique et l'information administrative sont réfutées par l'extrait précédent qui ne laisse aucun doute sur le contrôle de l'information gouvernementale par l'exécutif.

Le rapport Lemieux-Dalphonde est déposé en juillet à la Direction générale des communications gouvernementales. Il comporte deux objectifs : 1) sensibiliser la population québécoise aux services gouvernementaux ; 2) répondre à ses besoins en rendant l'information sur les services gouvernementaux accessible et efficace. Ce rapport fait aussi appel à l'étude sur le comportement des citoyens québécois, citée précédemment. On y fait mention de quatre problèmes relevés dans la relation État-citoyen : 1) les agents de l'État identifient bien leurs clientèles mais les connaissent mal ; 2) certaines clientèles sont privilégiées, d'autres le sont moins ; 3) les agents de l'État ne répondent pas adéquatement à la demande des citoyens en matière d'information ; 4) les fonctionnaires sont mal perçus par le public (Lemieux et Dalphonde, 1974).

Les principales recommandations du rapport visent à encourager l'administration publique à utiliser les sondages pour mieux connaître ses clientèles et à faire un effort afin d'informer les clientèles négligées. Les autres proposent une décentralisation des pouvoirs d'information vers les bureaux régionaux ; elles soulignent également le besoin de faire

appel à des messages simples pour que le citoyen puisse identifier les services gouvernementaux disponibles et la nécessité de former les fonctionnaires en matière de communication interpersonnelle.

Cette étude, basée sur une collecte de données effectuée au moyen d'entrevues de groupe auprès de hauts fonctionnaires, de fonctionnaires et de citoyens, a confirmé l'urgent besoin pour l'État et l'exécutif gouvernemental de communiquer plus efficacement avec la population. Cette démarche doit se fonder sur une stratégie de marketing où le désir de comprendre le consommateur constitue l'attitude la plus efficace pour cerner ses besoins et les satisfaire.

Combiné à l'étude de Plurimar, le rapport de Lemieux et Dalphond constitue la première approche marketing sérieuse en matière de perception du « produit » que représentent les services gouvernementaux québécois. Durant cette période, Jean-Paul Quinty, qui a collaboré à l'élaboration du rapport Lemieux-Dalphond, rédige *La communication inachevée : le temps de l'action* (Quinty, 1974). Cette étude contient une réflexion théorique sur le rôle de l'État dans sa relation avec les citoyens; elle favorise une nouvelle approche pour la DGCG, accompagnée d'une stratégie d'implantation, basée sur une restructuration de l'information gouvernementale québécoise.

En 1976, Quinty dépose *L'organisation du feedback rendu*, un rapport préliminaire sur la rétroaction projetée du réseau d'information gouvernementale de Communication-Québec. L'auteur y évalue la rétroaction comme fonction de contrôle et d'évaluation de l'information provenant de la population, tout en définissant la contribution des fonctionnaires du réseau dans leurs relations avec la population.

En décembre de la même année, deux documents de travail internes, l'un préparé par Claude Girard, directeur régional de Communication-Québec à Rimouski à l'attention de Gérard Frigon, sous-ministre en titre au ministère des Communications, l'autre également par Girard, conjointement avec Lucien Bouchard, directeur à Trois-Rivières, et Pierre-Paul Lafortune, directeur à Montréal, portent respectivement sur l'orientation et l'organisation de la DGCG et sur le rôle de l'agent d'information à Communication-Québec.

Dans le premier document, Girard constate que le ministère des Communications n'a pas encore assumé le leadership des communications gouvernementales. La DGCG n'a pu, en conséquence, gagner le respect et s'assurer la collaboration des directions ministérielles des communications. Il perçoit une absence de volonté gouvernementale de communiquer avec la population et, dans une telle perspective, il suggère des actions qui font apparaître pour la première fois des termes de

« marketing », au sens strict, dans un document gouvernemental interne au Québec. Il met en relief la nécessité pour le directeur des communications d'évaluer la pertinence d'un projet de communications avec les citoyens, d'établir sa stratégie, d'en fixer les objectifs, de déterminer les ressources nécessaires et de préciser les résultats attendus.

Pour Girard, les priorités gouvernementales en matière de communications doivent être définies à partir de deux sources : les citoyens et l'exécutif gouvernemental. De plus, il constate que le ministère des Communications n'utilise pas ses bureaux régionaux pour connaître les besoins de la population. Selon lui, l'avènement d'un nouveau gouvernement et la volonté de changement qui l'anime favoriseront l'utilisation d'une démarche axée sur la rétro-information. Dans sa perception du mandat de coordonner l'information gouvernementale qui échoit à la DGCCG, l'auteur note que les obstacles auxquels cet organisme se heurte sont de deux ordres : son manque de crédibilité, en raison de la faiblesse de ses ressources et d'une mauvaise stratégie de développement, et la volonté d'autonomie des directions de communications des ministères.

Le second document de travail, préparé par Girard, Bouchard et Lafortune, traite du statut, du rôle et de l'intégration de l'agent d'information dans les bureaux régionaux de Communication-Québec.

Bien que ces documents soient de nature interne, ils confirment l'intérêt de certains fonctionnaires responsables des communications gouvernementales en région à utiliser l'approche marketing afin de promouvoir l'accès aux services gouvernementaux. Parallèlement à ces documents de travail, une enquête sur les habitudes d'écoute de la radio et de la télévision des Québécois est publiée par le Service de développement des médias du ministère des Communications. L'enquête a été réalisée à l'automne 1975 pour la composante radio et à l'hiver 1976 pour la composante télévision.

Entre 1970 et 1976, l'information gouvernementale est donc décentralisée puisqu'elle est confiée à chaque ministère, contrairement à ce qui se passait dans les années 1960 où, sous la tutelle de l'OIPQ et du Conseil exécutif, elle était fortement centralisée. Ce phénomène favorise le développement d'un appareil de communication autonome au Bureau du premier ministre qui, de là, contrôle et coordonne l'information diffusée par l'exécutif gouvernemental par le truchement du ministère du Conseil exécutif et de tous les cabinets de ministres.

Cependant, dès la fin 1973, le ministre L'Allier et certains fonctionnaires du ministère des Communications sont plus conscients du manque de communication qui prévaut entre l'État et les citoyens à compter de 1974, l'administration publique se sensibilise, d'une part, à l'information

gouvernementale, comme en font foi les nombreux documents de travail sur ce sujet, de même que l'utilisation d'outils de sondage propres, et, d'autre part, à une véritable approche de marketing des services gouvernementaux. Toutefois, entre 1974 et 1976, l'exécutif gouvernemental, à l'exclusion de Jean-Paul L'Allier, ne semble pas plus intéressé à faire appel aux fonctionnaires pour diffuser l'information gouvernementale qu'elle ne l'était après sa victoire du 29 avril 1970.

Les dernières années du gouvernement Bourassa (1974-1976) sont caractérisées par un affaïssement du pouvoir de Charles Denis auprès du premier ministre et l'accroissement de l'influence de conseillers en communication provenant de l'entreprise privée, Pierre Tremblay, Ben Payeur et le défunt Guy Morin ; les deux derniers occupaient aussi des fonctions d'attachés de presse auprès de Robert Bourassa. Sans perdre son autorité administrative sur l'appareil de communication de l'exécutif gouvernemental, Charles Denis devient moins influent auprès du premier ministre. Quant au message électoral de Robert Bourassa, il gravitait autour de la lutte contre le séparatisme plutôt que sur la promotion de ses réalisations et d'un projet de société (O'Neill et Benjamin, 1978, p. 179).

CHAPITRE



LE MARKETING DU GOUVERNEMENT DU PARTI QUÉBÉCOIS 1977-1985*

Le Parti québécois est élu le 15 novembre 1976 dans un climat de revendications culturelles et économiques significatives dans la trame québécoise des années 1970. Le collectivisme qui prévalait au Québec pendant ces années et le poids des baby-boomers de l'époque, alliés à la force de la structure syndicale, ont constitué un puissant appui à l'élection du PQ. Le gouvernement nouvellement élu doit s'organiser. Le gouvernement du PQ va prendre une bonne année avant de s'acclimater à l'appareil administratif et d'y jouer un rôle déterminant à Québec.

Les premières manifestations de la volonté de la nouvelle administration d'occuper le champ des communications gouvernementales se traduisent en ces termes, dans l'étude des crédits du ministère des

* Ce chapitre est une adaptation des chapitres VII et VIII de : Robert Bernier, *Le Marketing gouvernemental au Québec, 1929-1985*, Gaëtan Morin Éditeur, 1988.

Communications, publiée en avril 1977 : « [Il doit y avoir] une plus grande cohérence de l'image gouvernementale dans les communications » (Québec, MCQ, 1977a, p. 35). Ce document met en relief l'effort de commercialisation du Service de l'édition gouvernementale afin d'augmenter les ventes de publications gouvernementales. De plus, il fait état de la participation du MCQ à une série d'information sur les services gouvernementaux diffusée par Radio-Québec. Au même moment, un article de *La Presse* souligne l'importance qu'accorde le gouvernement du Parti québécois à l'information ainsi qu'aux moyens de communication. En voici un extrait éloquent :

Poursuivant son explication, le ministre a indiqué que l'État québécois devra après l'indépendance toujours voir à exercer son influence sur tout, à partir des commerciaux jusqu'à la musique « Pop », et ce, dans le but de préserver la pureté culturelle de la population francophone (Pelletier, 1977, p. A4).

En septembre 1977, le rapport préliminaire du Comité de travail des directeurs des communications, sous la responsabilité de Gérard Frigon, sous-ministre des Communications, est déposé. Il recommande au gouvernement, entre autres choses, de maintenir l'actuelle décentralisation des communications gouvernementales et de créer une conférence permanente des directeurs des communications. Il propose que cette Conférence soit mandatée pour réaliser une étude exhaustive sur la liaison entre « l'administratif » et « le politique » afin de mettre en œuvre des mécanismes de coopération efficaces.

Un mois plus tard, la Division organisation et recherche de la DGCG dépose un rapport d'étude sur la situation des communicateurs gouvernementaux et sur les interventions susceptibles d'améliorer leur efficacité. Ses recommandations portent sur la fonction, le recrutement, la classification, le perfectionnement, le plan de carrière et la mobilité du communicateur gouvernemental.

Le 21 janvier 1978, Jean-François Cloutier, conseiller en communications du ministre d'État au Développement économique, Bernard Landry, dépose un mémoire au Cabinet du premier ministre concernant l'élaboration d'une stratégie globale de communications, accompagné d'une lettre de transmission adressée à Jean-Roch Boivin, chef de cabinet du premier ministre René Lévesque. Depuis l'arrivée au pouvoir du Parti québécois, ce mémoire constitue le premier exercice de réflexion réalisé par le personnel politique afin de coordonner l'information gouvernementale. Il reflète une nette centralisation de l'information gouvernementale entre les mains de l'exécutif, centralisation dirigée par le premier ministre, le Comité des priorités et les divers comités permanents concernés.

Durant cette période, Cloutier coordonne l'ensemble des communications liées à l'Opération solidarité économique (OSE) à laquelle prennent part 20 ministères et organismes gouvernementaux. Le budget total de la campagne publicitaire OSE s'élève à 4 600 800 \$ et comprend quatre vagues de diffusion publicitaire impliquant l'utilisation des médias électroniques, du magazine *OSE*, de dépliants d'information, de vidéos et de sondages.

Par ailleurs, le 22 février 1978, à l'insu du secrétaire général du Conseil exécutif et du ministre des Communications, le premier ministre nomme Jean Laurin sous-ministre adjoint au ministère des Communications (Québec, 1978b). Cette nomination constitue la première action concrète du gouvernement destinée à centraliser l'information gouvernementale. Les neuf bureaux de Communication-Québec, durant cette période, participent activement aux tournées d'information et de consultation de l'exécutif gouvernemental. En outre, le fait que le politique affecte les fonctionnaires à la promotion de projets de loi indique que cet exercice de marketing est celui de l'exécutif et non celui des services gouvernementaux.

Au même moment et devant la même commission parlementaire, le député libéral de Gatineau, Michel Gratton, s'attaque au caractère « éminemment partisan », selon lui, du slogan « On s'attache au Québec », qui est le thème de la campagne publicitaire du ministère des Transports. Ce slogan s'insérait dans un exercice de subpropagande au sens où l'entendait Doob (1948).

De plus, un rapport sur la consultation des directeurs des communications de la fonction publique du Québec concernant l'élaboration d'un programme de perfectionnement est déposé conjointement, le 10 avril 1978, par le ministère des Communications et le ministère de la Fonction publique (Brassard, Lamirande et Tessier, 1978). Cette étude vise deux objectifs : valider une série de thèmes sur la gestion des communications et connaître le point de vue des directeurs des communications à l'égard du programme de perfectionnement. Les deux thèmes de cette étude qui ont soulevé le plus d'intérêt chez les 26 directeurs des communications interrogés ont été la gestion des activités d'information ainsi que la communication-marketing. Les directeurs des communications ont demandé des activités de perfectionnement portant sur l'acquisition de connaissances théoriques de base liées à l'ensemble de la gestion des communications et sur le nouveau processus publicitaire gouvernemental, notamment la détermination des « clientèles cibles » en fonction de l'information à donner. Nous constatons ici qu'un genre de symbiose se développe durant cette période entre les fonctionnaires et l'exécutif en matière de communications et d'information gouvernementales.

Le ministre des Communications, Louis O'Neill, dépose le 18 mai 1978 un mémoire au Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale. La section du mémoire portant sur l'état de la situation dans les ministères, et en particulier au ministère des Communications, fait valoir que le transfert des responsabilités afférentes à l'information gouvernementale vers les ministères depuis 1972 a provoqué une sérieuse carence nuisant à l'image du gouvernement du Québec. C'est dans un tel contexte que le ministre des Communications recommande que soient créés le Centre des services en communications et le Conseil des directeurs des communications et que soient définies les responsabilités du nouveau sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale, Jean Laurin.

L'attribution des pouvoirs entre ces trois entités se répartit comme suit. Premièrement, le Centre des services en communications (CSC) doit mettre à la disposition des utilisateurs des services techniques dans le domaine de l'information et des communications. Le CSC comprend trois sections : le Service des médias, le Service de la gestion publicitaire et la Direction des communications régionales. Le Service des médias sera responsable des sondages et de l'élaboration d'une stratégie d'information et de publicité. Le Service de la gestion publicitaire veillera à gérer la publicité obligatoire (offres d'emplois, avis publics, appels d'offres), la publicité gouvernementale par mandat, l'identification visuelle (papeterie, audiovisuel, véhicules, uniformes, etc.) ainsi que les expositions. Enfin, la Direction des communications régionales verra à accroître et à développer les bureaux régionaux de Communication-Québec sur l'ensemble du territoire québécois dans le cadre d'une déconcentration géographique de ses activités.

Deuxièmement, la création du Conseil des directeurs des communications vise à constituer une table de concertation qui permettra aux quelque 50 directeurs de participer à la coordination et à la planification des communications gouvernementales. Ce conseil sera doté d'un secrétariat permanent dirigé par un secrétaire exécutif relevant du sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale.

Troisièmement, les responsabilités du sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale seront, d'une part, de s'occuper de toutes les demandes effectuées auprès du Conseil du Trésor ayant trait aux communications gouvernementales. D'autre part, il devra élaborer la politique de communications gouvernementales, la coordonner sous tous ses aspects, présider les délibérations du Conseil des directeurs des communications, assurer la liaison avec le secrétaire général du Conseil exécutif, les secrétaires généraux associés et les sous-ministres concernés en vue de traduire les priorités de l'exécutif en matière d'information gouvernementale et d'améliorer les relations État-citoyen.

Les recommandations contenues dans ce mémoire remis au Conseil des ministres confirment le caractère programmatique du gouvernement du Parti québécois qui n'hésite pas à utiliser les agents gouvernementaux pour faire exécuter ses politiques. Ce mémoire remis au Conseil des ministres recèle en annexe des craintes relatives à l'impact d'une réforme en matière d'information gouvernementale.

Le Conseil des ministres approuve, lors de sa réunion du 12 juillet, le mémoire sur l'information gouvernementale signé par le ministre Louis O'Neill. Son adoption confirme un retour à la centralisation de l'information gouvernementale, destiné à assurer un marketing de l'exécutif gouvernemental similaire à celui pratiqué par l'OIPQ entre 1966 et 1970. Le lendemain, un communiqué intitulé « L'information gouvernementale sera plus coordonnée » est émis par le ministère des Communications.

Le nouveau Conseil des directeurs des communications dépose, le 2 août 1978, un document de travail qui vise à définir la raison d'être, les fonctions et les domaines d'activités liés à la Direction des communications dans les ministères et organismes gouvernementaux. Ce document conçoit la fonction de communication gouvernementale dans une perspective marketing.

Selon ce rapport, pour que la communication gouvernementale puisse occuper une part significative du marché, elle doit aligner ses normes d'efficacité sur celles qui prévalent dans le secteur privé.

Le Conseil du Trésor approuve, le 29 août 1978, un nouveau plan d'organisation administrative supérieure du ministère des Communications conforme aux suggestions du mémoire du Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale. Signalons que cette décision du Conseil du Trésor n'entraîne aucun accroissement significatif du personnel : le nombre d'employés passe de 201 sous le régime de la DGCG à 205 après cette réforme.

Le 12 décembre 1978, la Commission de la fonction publique du Québec lance un concours de recrutement afin d'embaucher un spécialiste en marketing social pour le ministère des Communications.

En janvier 1979, la maison CROP de Montréal dépose au ministère des Communications les résultats d'un sondage mesurant le degré de connaissance qu'a la population rurale de la publicité du gouvernement du Québec. Ils révèlent que 49 % des répondants connaissent les messages publicitaires du gouvernement québécois et que plus de 73 % de ces mêmes répondants les approuvent et les trouvent utiles.

Pendant ce temps, un comité composé de spécialistes exprime certaines craintes relativement au danger de verser dans la propagande s'il y a trop de publicité gouvernementale. Une telle constatation témoigne de l'ampleur, durant cette période, de la diffusion de la publicité gouvernementale qui vise à promouvoir les actions et les projets de l'exécutif.

En mars 1979, l'Union nationale dépose en conférence de presse à Québec un document qui fait ressortir l'augmentation rapide des dépenses publicitaires du gouvernement péquiste par rapport à celles du gouvernement libéral de Robert Bourassa. Selon l'UN, en effet, alors qu'au cours des années 1975 et 1976 l'administration libérale avait consacré 10 700 000 \$ pour la promotion des programmes gouvernementaux, le gouvernement du Parti québécois y a consacré 6 100 000 \$ en 1977, 12 500 000 \$ en 1978 et 5 500 000 \$ en janvier et février 1979, totalisant ainsi pour cette période 24 100 000 \$ (Picard, 1979). Le ministre des Communications se sert alors du sondage effectué en janvier par CROP, dans lequel les répondants disaient appuyer la démarche publicitaire gouvernementale, pour établir le bien-fondé de ces dépenses publicitaires. Le premier ministre vient à la rescousse de son ministre au cours de la même période de questions, en brandissant, lui aussi, les résultats du sondage CROP et en invoquant le besoin de développer le sentiment de l'identité québécoise pour justifier ces dépenses gouvernementales.

Le 26 mars, Lysiane Gagnon brosse le portrait du nouveau sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale de la manière suivante :

L'homme incarne toutes les ambiguïtés de ce qu'on appelle la publicité et l'information gouvernementales. Il connaît aussi par cœur toutes les petites habitudes politiques des Québécois. Il sait, par exemple, quel est le taux de pénétration de telle publicité dans telle région, mais aussi combien de comtés elle rejoint. Il a la tête d'un expert et les deux pieds dans le terreau politique (Gagnon, 1979).

Ce commentaire journalistique démontre la visibilité du phénomène politique entourant l'information et les communications gouvernementales. Lors de l'étude des crédits du MCQ (1979-1980) en avril, il est fait mention que l'une des activités du nouveau Conseil des directeurs de communications (CDC) est de clarifier les notions d'information administrative et d'information politique. Le député libéral de Saint-Laurent, Claude Forget, demande au ministre quelles sont les conclusions du CDC à ce sujet et dans quel document elles sont consignées. Le ministre lui répond qu'aucun document n'est disponible pour le moment, mais signale que l'exécutif gouvernemental effectue toujours la distinction entre ses tâches et celles de l'administration.

Faisant référence à des directives données par le ministre à des fonctionnaires en tournée en janvier et février 1979, consignées dans un texte déposé en commission parlementaire, Forget prétend qu'elles « sont basées sur une distinction de pure raison entre des tournées soi-disant administratives et d'autres qui seraient partisans (Québec, ANQ, 1979b). Le député de Saint-Laurent reproche au ministre des Communications de ne pas faire la distinction entre un projet de loi et une loi lorsque vient le temps d'effectuer les tournées ministérielles. Pour O'Neill, cependant, il est tout à fait normal d'organiser des tournées ministérielles pour consulter la population sur l'avenir d'un projet gouvernemental. Il affirme d'ailleurs que c'est dans une telle perspective que le réseau des bureaux régionaux de Communication-Québec a organisé 104 activités en 1978-1979 nécessitant la présence de ministres en régions.

La lutte que mène l'opposition contre le projet de loi 4 sur la programmation éducative proposé par le ministre des Communications, Louis O'Neill, prend de l'ampleur lorsque, le 15 juin 1979, Michel Roy du *Devoir* soulève certains points controversés. En effet, le projet vise à permettre à la Régie des services publics de statuer sur la nature éducative de la programmation d'une entreprise de radio-télédiffusion ou de câblodiffusion qui en fait la requête; il établit que, entre autres critères, sont éducatives les émissions destinées à promouvoir le patrimoine culturel. Mais les définitions contenues dans ce projet de loi sont à ce point générales qu'elles peuvent permettre de diffuser, par une propagande sociologique subtile, les idées et objectifs de l'exécutif.

Le député libéral Jean-Claude Rivest s'insurge en commission parlementaire contre l'ampleur des pouvoirs que confère le projet de loi 4 au ministre des Communications relativement à la sélection d'une programmation éducative et à l'appui financier qu'il peut y accorder. En mars 1980, c'est au tour du député unioniste de Nicolet-Yamaska, Serge Fontaine, de s'élever contre la nature partisane de la publicité gouvernementale et contre le coût élevé de celle-ci à la veille du référendum. Le député unioniste accuse Jean Laurin de travailler pour faire avancer la cause du « Oui ».

Le nouveau ministre des Communications, Denis Vaugeois, fait l'aveu suivant: « Nos agences de publicité, à certains moments, recourent à des messages qui ressemblent à ceux d'un homme politique, j'en conviens, dans certains cas » (Québec, ANQ, 1980b). À l'instar des députés de l'opposition, il se dit préoccupé de l'augmentation des budgets de la publicité gouvernementale. Le député libéral Jean-Claude Rivest trouve, quant à lui, que le gouvernement ne fait pas la distinction entre l'information administrative et l'information politique.

Rappelons ici qu'au début de janvier 1980 le gouvernement du Parti québécois passe à l'offensive afin d'attaquer les forces du « Non » au référendum de mai 1980. Selon Marsolais, le comité de la campagne référendaire du « Oui » était très centralisé. En plus d'utiliser les canaux de communication normaux du gouvernement, c'est par l'intermédiaire de la Fondation des Québécois pour le « Oui » que les tenants de la souveraineté-association firent la promotion de leur cause, et ce, jusqu'à l'émission des brefs référendaires le 15 avril 1980 (Marsolais, 1992, p. 137).

La clarification des notions d'information administrative et d'information politique, qui devait constituer l'une des principales activités du Conseil des directeurs de communications selon le document sur l'étude des crédits de l'année précédente (1979-1980), ne fait l'objet d'aucune mention dans la présente étude des crédits. Tout au plus, dans les orientations pour 1981, le CDC se propose d'élaborer, en consultation, un code de déontologie des communicateurs gouvernementaux.

L'étude des crédits qui porte sur la période 1980-1981 démontre que Communication-Québec accroît significativement son réseau et son rôle. Alors que, depuis 1977, son mandat était strictement de renseigner les citoyens, on constate que cet organisme devient, par décret, responsable de la coordination interministérielle de l'information régionale ainsi que de la rétro-information. Ce même décret du Conseil des ministres approuve la création de cinq nouveaux bureaux de Communication-Québec qui ouvriront leurs portes durant l'année 1980 et 1981. Cette évolution témoigne de la volonté de l'exécutif gouvernemental d'accroître le niveau de pénétration de l'information et de la rétro-information gouvernementales dans une perspective marketing des services gouvernementaux axée sur la régionalisation de l'information.

L'étude des crédits signale que Communication-Québec devra développer son expertise régionale en normalisant la collecte, la classification, la conservation et la mise à jour des données régionales. Une telle démarche confirme le besoin qu'éprouvent le ministère des Communications et l'exécutif gouvernemental de mieux connaître les attitudes et les comportements des citoyens québécois.

Le 14 août 1980, le premier ministre adresse une note de service aux membres du Conseil exécutif, plus particulièrement aux ministres, pour les aviser que dorénavant la diffusion de l'information devra être plus étroitement coordonnée.

En octobre 1980, les activités de perfectionnement des communicateurs gouvernementaux débutent officiellement, bien que les premiers cours aient en fait eu lieu à l'automne de l'année précédente. Le ministère de la Fonction publique assume en entier le coût des activités de perfec-

tionnement, tandis que les frais de voyage et de repas sont à la charge du ministère employeur ; les cours sont offerts pendant les heures normales de travail. D'ailleurs, les objectifs d'apprentissage du cours Marketing I mettent en relief le besoin de sensibiliser les agents d'information à l'approche marketing et d'examiner les possibilités d'application et les limites de cette approche dans les communications gouvernementales. Le professeur était Pierre Desaulniers de l'ENAP (École nationale d'administration publique) aujourd'hui à la retraite.

Claude Piché illustre dans *La Presse* du 1^{er} novembre 1980 la croissance sans précédent des dépenses publicitaires du gouvernement québécois. Le journaliste, qui s'appuie sur les données de la firme spécialisée Elliott Measurement Research, constate qu'en 1977 le gouvernement du Québec occupait le 28^e rang parmi les principaux annonceurs du Canada alors qu'en 1979 il occupait le 4^e rang avec 14,3 millions de dollars de dépenses publicitaires. L'article soutient qu'en 1971 le Québec y consacrait 784 000 \$; ces dépenses de publicité auraient donc augmenté de 1 723 % (1980).

Au même moment à l'Assemblée nationale, l'opposition libérale insiste sur les sommes que le gouvernement a déjà engagées dans le débat constitutionnel qui s'amorce sous la forme d'une série de panneaux-réclames le long des routes québécoises. Le chef de l'opposition fait aussi référence à un article paru dans *Le Soleil* du 4 novembre 1980 dans lequel on dénonce la publication de nombreux publiereportages sur l'économie et la constitution par le Conseil d'expansion économique, entièrement payés par le gouvernement du Québec.

LE PARTI QUÉBÉCOIS EST REPORTÉ AU POUVOIR LE 13 AVRIL 1981

Le gouvernement du Parti québécois est réélu dans une conjoncture dominée par la faiblesse de Claude Ryan perçu comme étant le chef d'un autre âge, éloigné de la réalité sociale et culturelle québécoise. De plus, le gouvernement sortant a fait campagne sur le thème du « bon gouvernement » qu'il a été, culturellement et socialement, au cours de son mandat.

Lorsque l'étude des crédits du ministère des Communications (1981-1982) débute le 4 juin 1981 à la Commission permanente des communications, le député libéral Jean-Claude Rivest demande au ministre si le slogan constitutionnel « Faut pas se faire avoir » a été conçu par l'administration publique québécoise sans intervention politique. Le ministre répond ceci : « Il me paraît éminemment important que les hommes et les

femmes politiques dans les ministères, quand vient le temps de décider des campagnes de publicité et d'information, aient un mot à dire là-dedans » (Québec, ANQ, 1981).

La réponse du ministre ne laisse subsister aucun doute quant au rôle de l'exécutif dans la conception de la publicité gouvernementale au Québec durant cette période. Le député Rivest demande alors au ministre d'élaborer un code de déontologie ; Jean-François Bertrand réplique qu'il est en cours de préparation. En effet, le document sur l'étude des crédits du ministère des Communications prévoit, au chapitre des orientations 1981-1982 du Conseil des directeurs de communications, la création d'un code de déontologie pour les communications gouvernementales (Québec, MCQ, 1981, p. 33).

Notons que les deux derniers documents sur l'étude des crédits, c'est-à-dire ceux des années financières 1980-1981 et 1981-1982, ont fait état des projets de clarification des notions d'information administrative et politique et d'élaboration d'un code de déontologie pour les communicateurs gouvernementaux. Cependant, rien n'a été fait. Les activités d'information et de publicité gouvernementales se sont, quant à elles, multipliées à un rythme accéléré. Plus de 700 cadres ont été formés grâce aux activités de perfectionnement des communicateurs gouvernementaux. De plus, le Conseil des directeurs de communications a assuré la planification de toutes les campagnes de publicité réalisées par l'État (*ibid.*, p. 37).

Le 16 juin 1981, Jean-François Cloutier dépose au Comité ministériel sur la révision constitutionnelle, mieux connu sous le nom de comité Boivin, un plan préliminaire de communications intitulé « Le Québec en état de légitime défense ». Ce plan vise à créer un climat propice à la défense des intérêts du Québec, compte tenu de sa position constitutionnelle par rapport à Ottawa, ainsi qu'à amener les personnes et les groupes favorables au gouvernement québécois à entreprendre de leur propre chef des actions de sensibilisation sur le territoire québécois. Le document comporte une liste des groupes cibles, composés d'éléments du monde syndical, des communautés corporatives et culturelles ainsi que des institutions québécoises.

Le plan d'action de l'intervention suggérée doit se réaliser en trois phases. La première, qui devra avoir lieu en juin et juillet, consiste à soutenir les actions politiques du gouvernement québécois après le jugement de la Cour suprême. La seconde, en juillet et août, doit jeter les bases d'une action à moyen terme faisant appel à une stratégie de relations publiques. La troisième, en août, septembre et octobre, consiste en une action intensive de sensibilisation orientée en fonction de la décision

de Londres. Les moyens utilisés afin de réaliser cette opération de communication feront appel à une démarche de relations publiques, en raison de l'ampleur des communications interpersonnelles requises entre les personnes et les groupes cibles qui doivent être rejoints. Toujours au chapitre des moyens de communication, la planification et la conception nécessitent un inventaire complet des moyens de communication, la réalisation de quatre sondages qualitatifs sur les groupes cibles ainsi que la mise sur pied de bureaux de presse à la Direction des communications des Affaires intergouvernementales à Québec et à la Maison du Québec à Londres, ainsi que la signature d'un protocole d'entente avec le Centre des services en communications. Cette opération de communication fera l'objet d'une évaluation effectuée par voie de rétro-information à partir des demandes du public auprès de Communication-Québec et des réseaux de communication régionaux informels.

Afin de superviser cette opération, Cloutier propose de faire appel au groupe de travail qui a participé à l'élaboration du plan préliminaire, constitué de personnes-ressources provenant à la fois du politique et de l'administration publique. Ces personnes sont en mesure, selon lui, de faire fonctionner « la machine » sur le plan politique et administratif. Les opérations relèveraient du ministère des Affaires intergouvernementales, port d'attache officiel de Cloutier. En guise de conclusion, l'auteur recommande au Conseil des ministres d'accorder la priorité au programme de communications sur la constitution jusqu'à la fin du mois d'octobre 1981.

Dans une entrevue accordée au *Devoir* le 7 juillet, le nouveau ministre des Communications, Jean-François Bertrand, fait valoir l'importance de coordonner l'information gouvernementale sur le plan politique. Il met en relief les affrontements de Jean Laurin avec le Conseil des directeurs de communications, la difficulté qu'éprouve le CDC à s'entendre sur la définition d'une politique d'ensemble pour les communications et la difficulté d'arrêter les priorités de l'exécutif gouvernemental (Descôteaux, 1981).

Jean Laurin quitte son poste à l'Information gouvernementale le 4 août 1981 pour devenir sous-ministre adjoint au ministère du Revenu. Son départ est attribuable à deux facteurs. Premièrement, le Conseil des directeurs de communications voulait prendre ses distances à son égard parce que, tout en étant président du Conseil, il se rapportait à l'exécutif en tant que sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale. En somme, les directeurs de communications l'accusent de jouer un double jeu et l'incitent à abandonner l'une de ses deux fonctions. Deuxièmement, son projet d'offrir gratuitement les télécriteurs et l'information gouvernementale à tous les médias qui le désirent suscite des craintes très vives dans le milieu journalistique mais aussi chez le premier ministre, lui-même ancien journaliste.

Jean Laurin aura été l'instigateur principal de la réforme de l'information gouvernementale du 12 juillet 1978. On doit lui attribuer la paternité du mécanisme de l'avis préalable, de la réforme dans l'attribution des contrats de publicité, de l'agence de placements médias qui permet à l'État d'économiser des sommes importantes qui, auparavant, allaient en commissions aux agences de publicité, ainsi que des activités de perfectionnement pour les communicateurs gouvernementaux, sous la tutelle du CDC qu'il avait lui-même créé.

Le 26 août 1981, le gouvernement du Québec, par voie de décret (n° 2265-81), ordonne la mise en œuvre du programme de communications portant sur la révision constitutionnelle. La même journée, le groupe de travail sur les communications constitutionnelles transmet au comité Boivin la liste des coûts et des actions de communications recommandées pour livrer la bataille constitutionnelle (Québec, MCEQ, 1981). Le coût de l'opération est estimé à 1 995 307 \$. Cependant, les auteurs du rapport précisent que c'est une estimation prudente, vu les délais de réalisation très courts et l'ampleur des moyens de communication qui seront déployés par l'adversaire. Les actions recommandées s'étaleront sur trois phases : l'étape préjugement, l'étape jugement et le postdébat entre Québec et Londres. Cette opération de marketing de l'exécutif met en œuvre toutes les ressources administratives de l'État (fonctionnaires et services gouvernementaux) nécessaires à la promotion du choix de l'exécutif.

Dans l'étape préjugement, l'approbation des brochures générales et sectorielles relève du sous-ministre aux Affaires intergouvernementales, Robert Normand, tandis que la distribution est effectuée par Communication-Québec. Au niveau de la publicité, l'approbation des contenus relève aussi de Robert Normand. L'emploi de Communication-Québec pour véhiculer de l'information sur la position de l'exécutif gouvernemental témoigne d'une ingérence de l'exécutif dans le champ de l'administration publique mais aussi de la complicité de cette dernière. D'ailleurs, la coordination administrative de cette portion de l'opération par Communication-Québec est assurée par son directeur général. En revanche, la coordination politique, dans cette étape comme dans celle du jugement, relève de Robert Mackay au Cabinet du premier ministre. Au moment du jugement, on est en mesure de percevoir clairement la relation constante qui prévaut entre l'exécutif gouvernemental et l'administration publique. « Il est impératif qu'une liaison soutenue soit maintenue entre la coordination politique et la coordination générale des opérations constitutionnelles » (*ibid.*, p. 24).

La stratégie qui se dégage des devis de communication qui accompagnent ce document vise à alerter la population du Québec des menaces inhérentes au projet de rapatriement de la constitution et à l'amener à

manifester son appui à la position constitutionnelle du Québec (Québec, 1981b). Selon le groupe de travail, l'axe de communication devra être clair, dramatique, crédible, suscitant ainsi une mobilisation générale. Le public cible constitue la population en général plus particulièrement les femmes de 30 à 45 ans et les jeunes de 18 à 30 ans ayant un faible niveau d'instruction (12 ans et moins). Le champ communicationnel fait référence aux perceptions générales et particulières de la population ainsi qu'à leurs attentes. De plus, le groupe de travail souligne la notoriété de deux campagnes publicitaires, l'une reliée à la constitution, « Faut pas se faire avoir », et l'autre, à la récente élection générale, « Faut rester forts ». C'est dans l'atmosphère fébrile qui caractérise le groupe de travail sur les communications constitutionnelles que s'achève la première phase de l'âge d'or du marketing gouvernemental au Québec.

Le premier ministre dépose un mémoire au Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale, mémoire qui sera approuvé par décision du Conseil des ministres le 20 octobre 1981 (Québec, Conseil des ministres, 1981). Ce mémoire constitue l'acte de création du Comité ministériel des communications (CMC), plus communément appelé Comité ministériel permanent sur les communications (CMPC), bien qu'il n'ait jamais eu le statut de comité permanent. Ce document confirme sans équivoque la deuxième phase d'une centralisation poussée de l'information gouvernementale, et ce, au profit de l'exécutif.

M. Lévesque, après avoir commenté l'évolution de l'information gouvernementale depuis l'OIPQ jusqu'à la réforme du 12 juillet 1978, tire la conclusion suivante : « Nous devons reconnaître que ce mécanisme a amélioré la situation qui n'en demeure pas moins insatisfaisante à certains égards, notamment sur les modalités permettant à l'exécutif de préciser, pour les besoins de l'appareil administratif ses orientations en matière d'information gouvernementale » (*ibid.*, p. 2). Il légitimise son intention en s'appuyant sur ce qui se fait ailleurs à cette époque : en France, le Service d'information et de diffusion relève du premier ministre ; en Angleterre, il relève du Central Office of Information.

Le mandat du CMPC est de définir les grandes orientations du gouvernement en matière de communications gouvernementales à court, moyen et long terme ainsi que de voir à ce que l'appareil administratif s'y conforme. Le comité est composé du ministre des Communications, du président du Conseil du Trésor, du leader parlementaire, du ministre d'État à la Condition féminine et du sous-ministre des Communications.

Au cours des premiers mois de l'année 1982, Claude Plante succède à Jean Laurin comme sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale ; il est considéré comme un homme compétent et un fidèle partisan du PQ.

Lors d'une discussion sur l'étude des crédits du ministère des Communications (1982-1983), le 6 avril 1982, l'opposition libérale se plaint de la présence accrue d'ex-chefs de cabinet aux postes clés de la haute direction du ministère ainsi que de la création du CMPC qui, selon elle, constitue un effort de politisation de l'information gouvernementale. Durant la même journée, au moment de l'étude du programme de gestion interne et de soutien du ministère, le député libéral Michel Bissonnette revient à la charge concernant les nominations partisans de fonctionnaires au MCQ. Le ministre réplique : « L'ensemble des fonctionnaires qui œuvrent au sein du gouvernement du Québec ont tous, plus ou moins, selon leur intérêt, leur motivation pour la politique, le loisir de participer aux activités de quelque formation que ce soit, à la condition, bien sûr, de respecter la Loi sur la fonction publique » (Québec, ANQ, 1984a).

Le député libéral interroge également le ministre sur les nominations de Claude Plante au poste de sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale, de Pierre Lampron à titre de directeur de la planification, de la programmation et de l'évaluation, et de Adélarde Guillemette, nommé directeur général du développement et des politiques. Claude Plante a rempli de nombreuses fonctions politiques pour le Parti québécois, dans l'opposition de 1970 à 1976 ainsi que dans plusieurs ministères depuis 1976. Les deux autres hommes ont déjà occupé un poste d'attaché politique : Lampron dans le cabinet du ministre Denis Vaugeois et Guillemette dans celui du ministre des Communications.

De plus, l'opposition reproche à l'Office du recrutement et de la sélection du personnel du ministère des Communications d'avoir constitué, pour la nomination de Pierre Lampron, un comité d'évaluation composé, outre des sous-ministres Pierre-A. Deschênes des Communications et Alain Dompierre du ministère du Revenu, de Michèle Guay, qui a occupé des fonctions politiques durant la même période que Pierre Lampron.

Bien que ces nominations aient été effectuées selon les normes et procédures en vigueur dans la fonction publique québécoise, il n'en demeure pas moins que ces personnes avaient fait partie de l'exécutif gouvernemental dans un passé récent. Le fait qu'elles aient été en mesure de joindre les rangs de l'administration publique sous leur propre régime montre l'étroite relation qu'établit l'exécutif gouvernemental avec le ministère des Communications, auquel il voue une attention particulière. Le document sur l'étude des crédits indique que l'exécutif conçoit de plus en plus l'information et les communications gouvernementales dans une perspective de développement de la société québécoise. « Convaincu que les communications constituent et constitueront de plus en plus un facteur déterminant dans le développement de la société québécoise [...], le ministère a inscrit un mot d'ordre en tête de liste de ses priorités :

“Occuper la place qui lui revient” » (Québec, MCQ, 1982a, p. 9-10). Afin d’atteindre cet objectif, l’exécutif se doit de centraliser l’information gouvernementale par l’intermédiaire du CMPC. Par ailleurs, le document sur l’étude des crédits laisse entrevoir un rapprochement du Conseil des directeurs de communications et de l’exécutif gouvernemental.

Après les affrontements entre les membres du CDC et le sous-ministre adjoint Laurin, qui ont en partie provoqué son départ et favorisé une plus forte centralisation de l’information gouvernementale par le biais du CMPC, on note qu’une entente existe maintenant entre l’exécutif et l’administration au chapitre des orientations du gouvernement et de l’État en matière d’information gouvernementale. Dans la même veine de collaboration, le CDC ignore, dans son bilan des activités, ce qui constituait l’une de ses priorités depuis sa création en 1978, c’est-à-dire la clarification des notions d’information administrative et politique ainsi que l’élaboration d’un code de déontologie pour les communicateurs gouvernementaux. Laurin admettra d’ailleurs, par la suite, qu’on ne peut pas faire de distinction entre l’information administrative et l’information politique, car tout est politique, même l’information administrative. C’est aussi l’opinion de Louis Bernard : « Oui, il y a des règles de comportement, des rôles respectifs de l’exécutif politique, si on veut, et de l’administratif. Il y a des règles de comportement, mais légalement, il faut bien se rendre compte que le ministre a pleine autorité sur son ministère et il est la première autorité administrative de son ministère » (Bernard, 1986).

Enfin, au chapitre du marketing des services gouvernementaux, l’Étude des crédits (1982-1983) fait valoir les efforts entrepris par la Direction de la commercialisation et de la distribution du MCQ afin d’accroître l’accessibilité aux documents gouvernementaux, et ce, à l’aide d’une stratégie globale de commercialisation qui comprend des études de marché, ainsi que de la publicité et de la promotion destinées à augmenter la diffusion de ces documents (Québec, MCQ, 1982a, p. 30).

De son côté, Communication-Québec assure l’accessibilité aux renseignements sur les services gouvernementaux, en plus de garantir, en matière d’information et de rétro-information, la coordination interministérielle, d’assister les ministères dans la diffusion régionale de l’information tout en analysant les besoins de la population.

Communication-Québec compte, en avril 1982, 19 bureaux et prévoit en ouvrir 3 autres. Le MCQ perçoit l’évolution de cet organisme en ces termes : « Ainsi, Communication-Québec suit une tendance de plus en plus manifeste de l’État québécois de ramifier ses services d’une échelle où les citoyens se reconnaissent un lieu d’appartenance » (*ibid.*, p. 35).

Le Centre de diffusion et de coordination de l'information de Communication-Québec a conçu une campagne de marketing des causes sociales, et ce, dans le cadre de l'Année internationale des personnes handicapées. Un tel geste prouve qu'un organisme comme Communication-Québec est aussi en mesure de réaliser le marketing du bien (Deguise, 1991, p. 286). De telles campagnes, en plus d'être des plus louables sur le plan social, procurent des retombées politiques non négligeables pour l'exécutif dans l'optique d'une campagne électorale permanente.

Au cours du même mois, le Conference Board of Canada publie le compte rendu d'un congrès tenu à Toronto le 25 novembre 1981 sur la « publicité plaidoyer » (*advocacy advertising*).

Au plan politique, le compte rendu du Conference Board signale que le gouvernement fédéral et celui du Québec ont largement fait appel à la publicité plaidoyer lors du débat sur la constitution (McDowall, 1982). Dans le cas qui nous préoccupe, la publicité plaidoyer est une composante à part entière du marketing de l'exécutif gouvernemental qui fait appel à la propagande sociologique et politique.

Lorsque le 7 septembre 1982 le Comité ministériel de coordination des négociations dans les secteurs public et parapublic remet un plan de communications intitulé « Le coup d'envoi des négociations par le gouvernement » au Cabinet du premier ministre, l'exécutif gouvernemental tente d'atténuer l'affrontement avec les fonctionnaires. Ce plan de communication identifie les deux messages à livrer à la population du Québec au cours des troisième et quatrième semaines de septembre : le message économique du premier ministre et celui du partage d'une décroissance de richesses dans les prochaines négociations. Afin de réaliser l'opération, le comité propose trois phases d'approches communicationnelles intégrées dans une approche stratégique : « Cette approche se caractérise par un étalement de temps forts suivi d'espaces temps tampons permettant d'absorber les réactions des syndicats en dissipant la confusion et en faisant ressortir le contenu propre à chacun des discours. »

Le document du comité interministériel est accompagné d'un échéancier qui représente le cheminement critique des actions à suivre par les ministres impliqués dans la négociation auprès de la presse écrite et électronique selon trois hypothèses respectives. Ce plan de communications démontre à nouveau l'utilisation de l'approche marketing par l'exécutif gouvernemental en matière d'information.

Un article de la Presse canadienne publié dans *La Presse* du 19 octobre 1982 fait état de l'inquiétude manifestée par la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) à l'égard de l'utilisation de noms de journalistes par le gouvernement québécois dans sa publicité relative aux

négociations dans les secteurs public et parapublic. Afin de justifier son exercice de marketing auprès de la population et d'obtenir son appui en condamnant les employés du secteur public, l'exécutif gouvernemental a en effet utilisé, dans ses annonces publicitaires parues dans les grands quotidiens, des articles de presse où apparaissent les noms des journalistes qui les ont écrits. La présidente de la FPJQ, Raymonde Provencher, soutient que l'utilisation de noms de journalistes pose un sérieux problème d'éthique.

Dans une allocution prononcée le 19 novembre 1982 à Montréal, le ministre des Communications, Jean-François Bertrand, profite de l'occasion pour légitimer l'utilisation de la publicité gouvernementale à même les fonds publics en invoquant la relance d'une économie en crise. De plus, le ministre brandit les résultats d'un sondage, mené récemment par la firme Goldfarb de Toronto et qui conclut que 70 % des Québécois interrogés pensent que la publicité gouvernementale répond à un besoin, et que 86 % d'entre eux considèrent cette publicité comme informative. Selon Bertrand, la question de savoir si le gouvernement favorise la promotion de ses propres politiques plutôt que la transmission de l'information exigée par les citoyens est un faux problème parce que le parti politique qui forme le gouvernement s'est engagé à légiférer.

M. Bertrand voit dans la publicité gouvernementale la réponse à un besoin des Québécois. En plus du sondage Goldfarb, son argument s'appuie sur les 600 000 demandes de renseignements adressées par la population à Communication-Québec en 1981-1982. Enfin, le ministre conclut que la publicité gouvernementale n'est pas de la propagande parce qu'elle reflète l'expression de politiques gouvernementales. On constate que le ministre refuse systématiquement de faire la différence entre le marketing de l'exécutif gouvernemental et celui des services gouvernementaux alors que, selon nous, quand la publicité gouvernementale sert à promouvoir des politiques, elle devient par le fait même la publicité de l'exécutif.

Au même moment, *Le Devoir* rapporte que cela aurait coûté environ 20 millions de dollars aux contribuables pour financer les quelque 200 sondages d'opinion et recherches sociologiques commandés par le gouvernement péquiste depuis son accession au pouvoir en 1976.

Une autre réorganisation administrative du ministère des Communications par le Conseil du Trésor, entérinée le 15 mars 1983, a pour effet général de centraliser les opérations du ministère des Communications. En effet, le Secrétariat du CMPC n'est plus directement attaché au sous-ministre en titre mais plutôt placé sous l'autorité du sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale déjà secrétaire du CMPC. La primauté

du Secrétariat du CMPC sur le Secrétariat du CDC et la chute de ce dernier sont les points saillants de cette réorganisation administrative. De plus, la Direction générale de la coordination succède à celle des moyens en communications qui accroît son volume de responsabilités avec la venue de la Direction de la publicité et des expositions, à laquelle on a intégré la gestion publicitaire et la toute récente Direction de la diffusion des documents audiovisuels.

À la lumière des discussions sur l'étude des crédits du ministère des Communications (1983-1984) à la Commission permanente sur les communications le 19 avril 1983, il est facile de constater que le CMPC a pris son envol lentement à ses débuts, le Comité ministériel n'étant pas soutenu par une organisation permanente ; c'était le sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale, Claude Plante, qui devait transmettre à chacune des directions responsables de la coordination à l'intérieur du ministère les volontés du CMPC (Québec, ANQ, 1983). Ce mode de fonctionnement était très lourd et laissait place à une interprétation des volontés du Comité interministériel par les directions administratives qui en profitaient pour faire la promotion de leurs propres opérations bureaucratiques. Ce n'est qu'à la fin de 1982, avec la création du Secrétariat du CMPC, que la volonté des ministres pouvait être comprise par l'administration de toutes les directions du ministère (Lecavalier, 1986).

L'exécutif gouvernemental ne cache pas ses intentions d'accroître la diffusion et la pénétration de son produit. Dans son bilan, le document sur l'étude des crédits fait état de l'implantation d'une Division de marketing à la Direction de la commercialisation et de la distribution qui a mis l'accent sur les études de marché et sur d'autres activités d'appui à la vente des publications gouvernementales. Une telle démarche s'inscrit à l'intérieur d'un marketing des services gouvernementaux. Notons que, lors du dépôt du document sur l'étude des crédits 1983-1984, Communication-Québec dispose de 21 bureaux sur l'ensemble du territoire québécois.

On constate que le gouvernement du Parti québécois excelle depuis 1976 dans la conception, l'application et l'intégration des deux types de marketing, c'est-à-dire celui de l'exécutif et celui des services gouvernementaux.

En juin 1983, le député libéral de Westmount à l'Assemblée nationale, Richard French, dépose un projet de loi destiné à régir la publicité et les sondages gouvernementaux (Québec, 1984e). Ce projet de loi propose que toute publicité émanant d'un organisme gouvernemental soit interdite en période électorale ou référendaire. Cependant, cette interdiction ne s'applique pas à la publicité faite par ou pour le compte du directeur général des élections, ou par un organisme gouvernemental

dans le cas d'une urgence. De plus, l'article 21 permet qu'avec l'assentiment de 10 de ses membres l'Assemblée nationale puisse être convoquée pour entendre le responsable de la publicité au sein de l'organisme gouvernemental, le ministre responsable ou toute autre personne que la commission parlementaire juge utile d'entendre relativement à l'exercice du marketing gouvernemental. Cet article constitue dans son essence un « *gate keeper** » pour la population et ses élus. Le projet de loi est toutefois mis au rancart, écartant ainsi momentanément une action novatrice destinée à réglementer l'intrusion du marketing gouvernemental dans la vie quotidienne des Québécois.

Au cours du deuxième trimestre de 1983, une autre analyse des perceptions des Québécois en matière de communications a été effectuée par André Labrie et Daniel Cloutier pour le compte du ministère des Communications. Elle s'appuie sur 46 sondages réalisés entre 1969 et 1982 dont 30 entre 1977 et 1982 sous l'administration péquiste. Ces données secondaires font ressortir, entre autres caractéristiques, que les francophones écoutent davantage la télévision que les anglophones et que les francophones sous-scolarisés sont de plus grands consommateurs de télévision que leurs compatriotes scolarisés. En somme, ce type d'analyse s'inscrit dans l'approche marketing pratiquée alors par le gouvernement et l'État québécois.

Le 23 août 1983, Jean-François Cloutier, maintenant coordonnateur général des communications au secrétariat au Développement économique, transmet une note à Jacques Parizeau, président du Comité ministériel permanent du développement économique (CMPDE). Cette note fait ressortir l'échec du CMPC comme coordonnateur et diffuseur de la campagne sur la relance économique.

Pour sa part, le ministre des Communications reste sur ses positions : la coordination des communications en matière de relance économique ne peut se faire que d'un endroit, du CMPC. Quant aux autres ministres membres du CMPDE et du CMPC, ils remettent tous en question l'actuelle approche de communication déployée par le CMPC. La révolte gronde au sein des ministres membres du CMPDE et de certains membres du CMPC.

C'est dans une telle conjoncture que Jacques Parizeau dépose, le 6 septembre 1983, un mémoire au CMPDE sur le programme de communications 1983-1985. Ce mémoire fait suite aux critiques émises par les ministres membres du CMPDE, à leur désir de prendre en main le

* *Gate keeper* : ce terme anglais, sans équivalent français connu, est utilisé en communication de masse pour désigner un mécanisme de contrôle ou de surveillance sur des activités d'information.

programme de communications à caractère économique du gouvernement. Il fait état des signes d'essoufflement que la population perçoit dans le discours et l'action du gouvernement québécois, il souligne également l'importance de convaincre la population du bien-fondé des initiatives économiques gouvernementales. Les publics auxquels s'adresse ce document appartiennent à tous les secteurs de l'économie québécoise. Par ailleurs, l'objectif fondamental de ce mémoire « est de démontrer à la population par une pluralité de moyens à caractère informatif puis publicitaire, que c'est l'actuel gouvernement qui est le premier responsable de la reprise économique au Québec » (Québec, 1983, p. 8). Une telle conception de l'information gouvernementale s'apparente à la « publicité plaidoyer » ainsi qu'à la propagande blanche, parce qu'elle tente d'influencer par la voie d'un message suggestif les attitudes et les comportements des masses en faisant appel à des techniques persuasives.

Le document met aussi en relief la disponibilité des nouveaux outils de rétro-information. En effet, depuis maintenant près de deux ans, une expertise bien particulière en matière de rétro-information s'est développée au sein de l'appareil gouvernemental, particulièrement au cours de la ronde de négociation 1982-1983. Ces dernières semaines, les outils qui nous permettent de mesurer de façon quotidienne, hebdomadaire, mensuelle et annuelle l'impact médiatique des initiatives du gouvernement du Québec ont été revus et corrigés afin de permettre une lecture comparative entre les impacts des initiatives du Québec et d'Ottawa en matière de développement économique. Ces outils, en plus de permettre d'évaluer la performance média de chacun des ministères québécois et canadiens à vocation économique, donneraient aux membres du CMPDE ou aux titulaires ministériels concernés le moyen d'opérer de rapides corrections de tir, le cas échéant (*ibid.*, p. 12).

En guise de conclusion, le mémoire recommande, entre autres choses, de réunir le groupe de travail sur le développement économique au ministère des Communications, d'informer le CMPC des décisions prises concernant la mise en œuvre du programme de communications 1983-1985 du CMPDE et de demander au président du CMPDE de préparer un décret pour adoption par le Conseil des ministres qui obligerait les ministres à transmettre au secrétaire du Développement économique la liste complète des projets autorisés dont ils sont maîtres d'œuvre.

Tout au cours de l'automne 1983, on assiste à des discussions animées concernant l'orientation que doit prendre l'Information gouvernementale et les acteurs qui doivent la gérer. C'est dans un tel contexte que Jean-François Cloutier, l'actuel coordonnateur des communications au Secrétariat du développement économique, reçoit l'appui du CMPDE et du ministre des Communications comme prochain sous-ministre adjoint à l'Information

gouvernementale. Toutefois, certaines personnes au Bureau du premier ministre, dont son attaché de presse, Robert Mackay, pensent que la nomination de Cloutier est une manœuvre pour faire tomber l'actuel sous-ministre, Claude Plante, et centraliser l'information gouvernementale à travers Jacques Parizeau. Ce sont donc Lévesque et Mackay qui ont décidé d'accorder le poste de sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale à Jean-Claude Picard plutôt qu'à Jean-François Cloutier. Jean-Claude Picard est donc nommé sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale le 12 novembre 1983. Ce dernier, ancien journaliste, était, depuis plus d'un an, directeur de cabinet du ministre des Affaires culturelles. Le lendemain, *La Presse* et *Le Devoir* font état de sa nomination. Louis Falardeau dans *La Presse* écrit ceci : « Il n'est pas étonnant dans ces circonstances que le gouvernement ait choisi de confier cette tâche à un politique plutôt qu'à un fonctionnaire de carrière » (Falardeau, 1983, p. A-11).

Le Devoir, sous la plume de Bernard Descôteaux, laisse entendre que la nomination de Jean-François Cloutier suscitait les plus vives craintes de la part des Services de communications des ministères. Il semble que cette nomination soit un compromis entre les deux conceptions qui s'opposaient depuis septembre 1983, c'est-à-dire celle du Comité ministériel sur la communication et celle du Comité ministériel permanent sur le développement économique (Descôteaux, 1983, p. 7).

Jacques Bouchard et Pierre Gravel dévoilent dans *La Presse* le témoignage anonyme d'un fonctionnaire :

Les tentatives du gouvernement de centraliser sous le nouveau sous-ministre adjoint la responsabilité de l'information gouvernementale nous inquiètent beaucoup. Même si théoriquement, le nouveau titulaire n'est pas partisan, la manœuvre ne trompe personne. Ça ressemble étrangement à une opération visant à faire du capital politique au gouvernement du Parti québécois (Bouchard et Gravel, 1983).

Le poste de sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale a en effet été confié à un membre du personnel politique ; aucun doute ne subsiste maintenant quant aux volontés de l'exécutif de transmettre et d'obtenir une rétion positive de ses messages.

En janvier 1984, Jean-Pierre Gagnon devient secrétaire du Secrétaire-riat du CMPC. Son mandat est clair : réaliser le plan de communications approuvé par le Conseil des ministres.

Le Devoir, dans son édition du 2 février, mentionne que les jeunes libéraux du Québec veulent faire interdire le message publicitaire gouvernemental « Bravo Québec ». Publié la dernière semaine de janvier 1984 dans plusieurs quotidiens du Québec, ce message dresse un bilan des réalisations du gouvernement du Parti québécois en 1983 : 40 000 mises

en chantier et 121 000 emplois créés. Or, les jeunes libéraux reprennent le débat lancé par leur chef Robert Bourassa, qui affirme que les statistiques officielles du ministère de l'Industrie et du Commerce pour 1983 révèlent que seulement 45 000 emplois ont été créés. Ils concluent que cette annonce publicitaire est non seulement partisane mais aussi mensongère et réclament l'intervention du président des élections afin de la faire interdire.

Pendant ce temps, le ministre des Communications, Jean-François Bertrand, transmet le 10 février 1984 un mémoire au Conseil des ministres concernant les programmes de communications 1984-1985 ainsi qu'une note séparée très élaborée à l'attention du premier ministre sur ces programmes de communications provenant des ministres siégeant au CMPC. Alors que ce mémoire ne fait que décrire la table des matières des programmes, la note en recèle tout le contenu. On se référera ici uniquement à la note envoyée au premier ministre (Québec, Cabinet du premier ministre, 1984). Cette note expose à René Lévesque la conjoncture économique et sociale québécoise par rapport à la conjoncture occidentale, le climat de reprise économique qui se fait sentir, les effets bénéfiques du plan de relance de novembre 1983, l'assainissement des finances publiques ainsi que les répercussions positives espérées des fêtes 1534-1984 et de la visite du pape prévue pour l'été 1984, année de « retrouvailles nationales » selon Bertrand. En revanche, les ministres mettent en garde le premier ministre contre l'absence d'un discours reflétant la cohérence de l'ensemble de l'action gouvernementale, contre la perte de crédibilité du gouvernement, contre la détérioration des relations avec la presse ainsi que contre la crise de confiance de la population à l'égard du gouvernement.

Les membres du CMPC réclament du premier ministre qu'il se manifeste une volonté politique pour mener à bien ce programme à partir du mandat que s'est fait confier le CMPC en octobre 1981. Les objectifs du programme de communications sont, premièrement, de donner un élan à la reprise économique et, deuxièmement, de renforcer la crédibilité du gouvernement afin d'assurer un suivi communicationnel au programme AGIR*. Les clientèles cibles sont les leaders d'opinion, les travailleurs des secteurs privé et public, les jeunes et les femmes. Les moyens sur lesquels il faudra compter pour la réalisation de ce programme sont de bonnes relations avec la presse, une meilleure coordination des budgets gouvernementaux de communications, l'implantation d'un suivi constant des décisions du Conseil des ministres en matière de communications ainsi que l'intégration du programme de communications

* Actions gouvernementales d'intensification de la relance (AGIR).

aux stratégies plus larges du gouvernement. Pour atteindre ces objectifs, le document propose de « développer un discours gouvernemental positif et harmonieux qui minimise les conflits et qui mette systématiquement l'accent sur les réalisations et les projets [...] » (*ibid.*, p. 6).

En matière de publicité, le document suggère de mener une campagne nationale axée non seulement sur les réalisations du gouvernement mais aussi sur celles des individus, des groupes et des entreprises, campagne qui aurait un lien avec AGIR et qui serait réalisée par le CMPC. De plus, les ministères et organismes gouvernementaux devront adapter leurs prochaines programmations publicitaires aux thèmes du plan de relance économique de 1983.

L'ensemble de ce document constitue une application classique de marketing orienté non seulement vers le produit, mais aussi vers le consommateur.

Le 13 mars 1984, le compte rendu d'une réunion tenue au bureau du leader du gouvernement, où étaient présents les ministres du CMPC, confirme la mise sur pied de trois tables de concertation : la première, dotée d'un budget de 1 000 000 \$, favorisera l'essor économique du Québec ; la deuxième, avec un budget de 1 358 000 \$, visera à soutenir les programmes d'emplois liés à la jeunesse ; et la troisième, avec 1 500 000 \$, tentera de promouvoir l'achat de produits québécois. Ces sommes d'argent ne comptent que pour la programmation publicitaire prévue dans le mémoire du 10 février 1984. Le lendemain, le Conseil des ministres approuve le mémoire du 10 février déposé par Bertrand ainsi que le contenu de la note des ministres du CMPC (Québec, Conseil des ministres, 1984).

Lorsque la Commission permanente de la culture entreprend l'étude des crédits du ministère des Communications en avril, l'opposition soutient que le Conseil des normes de la publicité considère le message « Bravo Québec » comme mensonger. Le ministre des Communications réplique que, le 21 février 1984, le Conseil des normes a en effet transmis au ministre des Finances, Jacques Parizeau, une lettre, dont il a pris connaissance, qui recommande aux responsables de la rédaction publicitaire du gouvernement du Québec de porter une attention toute particulière aux termes qu'ils utilisent (Québec, ANQ, 1984).

L'exécutif gouvernemental est pour la première fois pris en défaut avec sa publicité, et ce, par un organisme privé créé en 1967 par l'industrie de la publicité, dont le rôle consiste à veiller sur l'application d'un code d'éthique auquel souscrivent la plupart des médias. De plus, selon le document sur l'étude des crédits, le programme concernant l'information et les publications gouvernementales fait l'objet de compressions budgétaires : de 31 300 500 \$ en 1983-1984, son budget passe à

24 823 500 \$ en 1984-1985 (Québec, MCQ, 1984, p. 1). Lorsque l'on fouille dans les comptes publics, on constate même qu'en 1983-1984 les dépenses liées à ce programme s'élèvent à 33 315 000 \$. Et c'est le ministre des Communications qui, en réplique à l'opposition, prétendait le 19 avril 1983 que le programme « information et publications gouvernementales » (1983-1984) ne coûterait pas plus de 24 999 400 \$.

Par ailleurs, la Direction de la commercialisation des publications gouvernementales a fait réaliser par SORECOM, à l'époque, une étude de marché afin de mieux connaître les clientèles cibles. Sur le plan marketing, un nouveau programme de promotion et d'information auprès des libraires privés viendra appuyer les efforts de distribution de la commercialisation. Ces actions relèvent du marketing des services gouvernementaux et n'ont aucune ramification avec l'exécutif.

Au même moment, le Groupe d'étude sur les fonctions administratives horizontales du Conseil du Trésor entreprend une étude exhaustive sur le coût global des communications gouvernementales au Québec pour l'exercice financier 1982-1983. Cette somme s'élève à 94 458 100 \$ (Québec, Conseil du Trésor, 1984a). Pour effectuer cette étude, le Groupe a retenu les 11 fonctions suivantes : l'édition, l'information de presse, l'audiovisuel, le soutien technique, les relations publiques, la publicité, le renseignement, le soutien documentaire, la rétro-information, la planification stratégique et l'administration générale. Les dépenses sectorielles globales sont concentrées à 71 % dans les ministères et organismes tandis que le ministère des Communications en canalise 29 %. Ces chiffres sont beaucoup plus élevés que ceux qui sont tirés de certaines opérations du ministère des Communications et des statistiques de la firme torontoise Elliott Research Corporation. Notons que les chiffres émis par cette firme privée ne tiennent compte que de la publicité gouvernementale recensée dans six médias « référence ». De plus, la comptabilisation de la firme de Toronto n'inclut pas les coûts de production.

En somme, les coûts reliés à la publicité gouvernementale ne sont qu'une partie du coût total de l'exercice de marketing de l'État québécois.

Enfin, le devis de la campagne de communications relative à l'essor économique est prêt le 3 mai 1984. L'objectif de cette campagne est de contrer les attitudes négatives de la population à l'égard des mesures gouvernementales qui ne donnent pas de résultats concrets et visibles à court terme. Le gouvernement désire se livrer, dans cette campagne, à un exercice de marketing de l'exécutif gouvernemental qui retient de la propagande l'intention d'influencer et de modifier les attitudes des récepteurs dans la direction qui correspond à ses objectifs.

Le plan d'action gouvernemental vise à favoriser la reprise économique, à soutenir l'entreprise privée, à accroître l'exportation, à développer la recherche et à encourager l'innovation technologique, la compétitivité des entreprises et la revitalisation des régions. Avec cette campagne, le gouvernement veut démontrer que sa politique d'investissements est le fruit d'un travail concerté et qu'elle s'appuie sur le dynamisme et le savoir-faire de ses partenaires économiques. Notons que, lorsque cette campagne est lancée, le gouvernement du Québec ne dispose plus que de 311 millions de dollars pour le plan de relance et de 199 millions au chapitre des nouvelles initiatives, sur un budget total de 23 milliards en 1984-1985.

Le 16 mai 1984, le devis pour la campagne de publicité sur l'achat de produits québécois est disponible. Par ses objectifs, son axe de communication et sa stratégie, ce devis diffère du précédent en ce sens qu'il ne relève pas de façon aussi évidente du marketing de l'exécutif, sauf en ce qui concerne une référence à la campagne « Québec sait faire » réalisée par l'Union nationale entre 1967 et 1969 et aux objectifs de propagande sociologique qu'elle visait. L'axe de communication du devis est orienté vers une participation des Québécois à l'économie ; la stratégie de marketing doit être applicable autant aux consommateurs de produits qu'aux fabricants et fournisseurs. Une telle conception s'apparente au concept de « publicité plaidoyer », composante à part entière du marketing de l'exécutif gouvernemental.

Au même moment paraît le devis pour la campagne de communications relative à la formation et à l'insertion professionnelle des jeunes. Ce plan d'action gouvernemental vise à rétablir la confiance de la société envers les jeunes et vice-versa. Cette campagne recèle trois préoccupations : la formation, l'insertion sociale et l'insertion professionnelle des jeunes. Prise dans une telle perspective, la promotion des programmes « Rattrapage scolaire », « Travaux communautaires » et « Jeunes volontaires » s'inscrit dans une approche de marketing des causes sociales. Il en est de même pour les programmes « Stages en milieu de travail », « Création d'emplois communautaires PECÉC » et « Bourses d'affaires » du ministère de l'Industrie et du Commerce. L'axe de communication de cette campagne doit faire la démonstration des efforts consentis par le gouvernement à l'égard des jeunes. Les clientèles cibles sont les jeunes, les parents, les groupes intermédiaires et les milieux de l'éducation (Québec, 1984c). L'ensemble de cette campagne relève du marketing des causes sociales.

Pour ce qui est de la critique journalistique, Gilles Lesage, du *Devoir*, consacre une série d'articles à l'offensive publicitaire d'automne du gouvernement Lévesque, à l'analyse des budgets qui y sont consacrés ainsi qu'à la pertinence d'un tel exercice. En voici un extrait :

Pour rétablir sa crédibilité amochée, le gouvernement devrait, plutôt que de recourir à des trucs publicitaires, retrouver le dynamisme, l'imagination et la fraîcheur qui l'animaient. Mais cette relance, aucune campagne de marketing, si raffinée soit-elle, ne peut la lui donner. Ces manœuvres automnales et hivernales, telles des analgésiques pour cancéreux, ont des odeurs de fin de régime (Lesage, 1984a et b).

Un second mémoire est déposé le 21 novembre 1984 au Conseil des ministres par Jean-François Bertrand concernant la réalisation du programme de communications 1985-1986. Il s'inscrit dans la continuité de celui du 10 février 1984, d'abord parce qu'il poursuit les trois campagnes amorcées dans le cadre du plan de relance économique, adopté au Sommet de Compton à l'automne 1983 et opérationnalisé au printemps 1984, puis parce que ses objectifs, ses clientèles cibles, ses moyens ainsi que ses structures sont les mêmes. La seule différence réside dans la somme investie : de 5 000 000 \$ qu'il était en 1984-1985 le budget publicitaire passe à 6 250 000 \$ en 1985-1986. Il renferme également des éléments nouveaux : on y réclame une dotation adéquate du CMPC en ressources humaines et financières et un suivi constant par le Conseil exécutif des effets de ce programme de communications.

Un second devis pour la campagne destinée à promouvoir l'achat de produits québécois est émis le 5 février 1985. Le document fait état de la première campagne de publicité télévisée, réalisée par l'agence Cossette Communication-Marketing au coût de 2,5 millions de dollars. Cette campagne avait débuté au mois de septembre 1984. Elle comprenait la production et la diffusion de cinq messages qui établissaient le lien entre l'achat de produits québécois et la reprise économique ainsi que quatre autres messages portant sur les activités culturelles, l'agroalimentaire, les produits manufacturés et le ski alpin. De plus, à ces messages télévisés se greffaient cinq messages radio portant sur le ski alpin, la lecture, les métiers d'art, la pratique des loisirs en plein air et celle d'activités culturelles.

L'impact de cette première campagne sur le consommateur québécois a été positif si l'on se fie aux résultats d'un sondage réalisé en décembre 1984 pour le compte du ministère des Communications par la firme COJINAD inc. Le pourcentage des répondants qui ont dit connaître la campagne sur l'achat de produits québécois indique un bon taux de pénétration dans l'ensemble du territoire québécois. Le message de la campagne a également bien passé. Le consommateur québécois exposé

au message l'a bien compris (62 %), a reconnu son commanditaire (75 %), a convenu de l'utilité de faire la promotion des produits québécois (78 %), donc de la campagne (88 %) et a apprécié la clarté du message (91 %).

Les conclusions de l'étude réalisée par COJINAD se résument à quatre constatations. Premièrement, dans l'opinion publique, l'achat de produits québécois éveille chez 29 % des répondants un sentiment patriotique. Deuxièmement, cette campagne doit s'appuyer sur une démarche communicationnelle *two-step flow* qui utilise essentiellement la qualité du produit québécois comme source de motivation d'achat, la provenance devant être reléguée au second plan. Troisièmement, le facteur « provenance » influe surtout sur les achats de produits alimentaires, de matériaux de construction ou la sélection de spectacles. Quatrièmement, le consommateur québécois perçoit les produits du Québec comme étant équivalents (et non meilleurs) aux produits d'ailleurs, au point de vue de la qualité, et près de 40 % croient qu'ils sont plus chers (Québec, 1984d, p. 9-10).

Les objectifs généraux de cette campagne pour 1985-1986 seront de développer le sentiment de fierté à l'égard des produits québécois et de ceux qui les fabriquent. Il en est de même pour les objectifs sectoriels de la culture, du tourisme, des loisirs, de l'agroalimentaire et des produits manufacturés. L'axe de communication privilégié pour cette campagne gravitera donc autour de la valorisation des gens et des produits d'ici comme source d'excellence recherchée (*ibid.*, p. 12).

Ce devis recèle deux types d'approches marketing, l'une de cause sociale, l'autre de l'exécutif gouvernemental. D'une part, on tente de sensibiliser le consommateur aux produits québécois, ce qui s'apparente au marketing des causes sociales en raison de la dimension « intérêt général » que cette approche comporte ; d'autre part, on désire modifier la perception des Québécois à l'endroit de leur culture pour qu'ils adoptent une attitude plus positive à son égard, et cela relève du marketing de l'exécutif en raison de l'idéologie nationaliste que cette attitude sous-tend. D'ailleurs, à l'époque, une des conclusions de l'étude COJINAD le confirme : « Dans l'opinion publique, l'achat de produits du Québec a surtout de l'influence sur les emplois que ça occasionne, mais ce concept transporte aussi (pour 29 % de la population) une bonne dose de patriotisme » (*ibid.*, p. 9).

Des thèmes tels que « Développer la fierté pour ces territoires d'ici », « Poursuivre la valorisation du produit culturel québécois pour inciter le consommateur à le privilégier », « Développer le sentiment de fierté de celles et ceux qui fabriquent ces produits » s'apparentent à la publicité plaidoyer et à la propagande sociologique qui sont des composantes du marketing de l'exécutif gouvernemental.

Entre le 19 et le 24 février 1985, l'Institut québécois d'opinion publique (IQOP) effectue une évaluation de la campagne publicitaire DECLIC, dans le cadre de la campagne liée à l'insertion des jeunes sur le marché du travail, au moyen d'un vaste sondage destiné, entre autres choses, à comprendre les comportements de la jeunesse québécoise au regard du marché du travail. L'étude vise deux objectifs : premièrement, mesurer la popularité des diverses composantes de la campagne ; deuxièmement, évaluer les attitudes des Québécois de 17 à 30 ans en ce qui a trait à leur intégration dans la population active. Ce sondage a permis de constater que la popularité de la campagne et celle du slogan étaient élevées (66 % et 60 % respectivement) et que la télévision avait été de loin le média le plus efficace pour faire connaître aux jeunes la campagne DECLIC (IQOP, 1985).

Ce sondage, commandé par l'exécutif gouvernemental (CMPC), aura de plus permis de connaître les attitudes des jeunes à l'égard du chômage, leurs opinions sur les causes de ce phénomène et leurs perceptions de l'avenir, favorisant ainsi une connaissance intime de la population à l'approche de la campagne électorale. D'ailleurs, lorsque ce sondage fait ressortir le blâme qu'adressent les jeunes à l'entreprise privée ainsi que l'aide massive qu'ils attendent du gouvernement, l'exécutif décide de repositionner son message en utilisant les jeunes pour le transmettre à l'auditoire.

Le 29 mars 1985, Gilles Lesage s'en prend à l'importante augmentation des dépenses publicitaires du gouvernement en 1984-1985 et met en doute la pertinence de ces dépenses (Presse canadienne, 1985).

Ce constat met en lumière l'ampleur des contradictions, durant cette période, d'une information gouvernementale très politisée qui relève de deux approches marketing : l'une propre à l'exécutif gouvernemental lorsque les actions et les projets gouvernementaux sont en cause, l'autre se rapprochant du marketing permanent du parti au pouvoir lorsque le message véhiculé constitue de la propagande sociologique ou politique.

C'est aussi durant cette période que paraît le devis 1985-1986 sur les programmes d'emplois liés à la jeunesse et aux activités gouvernementales organisées dans le cadre de l'Année internationale de la jeunesse. Ce document fait état des conclusions du sondage réalisé par IQOP entre le 19 et le 25 février 1985 qui confirment la forte popularité de l'opération « Options Déclit » lors de la première campagne 1984-1985. Certaines différences ressortent entre la campagne de 1985-1986 et celle de 1984-1985 quant aux objectifs poursuivis. Alors que la campagne 1984-1985 comprenait 6 programmes, les « Options Déclit » 1985-1986 seront constituées de 20 programmes destinés aux jeunes Québécois de 18 à 30 ans ainsi qu'aux partenaires socioéconomiques, et les messages qu'ils véhiculeront devront

faire valoir que, malgré ses efforts, le gouvernement ne peut résoudre qu'une part du problème. La campagne devra également faire la promotion d'un guichet unique pour les jeunes. Ce « guichet » d'information pour les jeunes, qui aura pour fonction d'appuyer la seconde campagne « Options Déclit » sur le terrain, sera administré par les bureaux de Communication-Québec et par le Secrétariat de la jeunesse.

Nous constatons l'importance accordée ici à la distribution dans l'élaboration du marketing mix de cette campagne qui se traduit dans le guichet d'information pour les jeunes. De plus, le contenu de cette campagne est associable au marketing des causes sociales ainsi qu'à celui des services gouvernementaux. Les clientèles visées par cette campagne sont les jeunes, les agents socioéconomiques et le grand public. Ces clientèles font apparaître les priorités aussi bien sectorielles que générales du marketing de l'exécutif gouvernemental dans cette opération publicitaire.

Une équipe de rédacteurs sera responsable de la collecte de l'information sur les projets, de leur rédaction, de leur diffusion ainsi que de leur évaluation. Le contenu de cette campagne implique des reportages sur les réalisations des jeunes, la présentation de certains de leurs projets et la description des programmes gouvernementaux offerts aux jeunes. La diffusion de la campagne sera effectuée par la presse écrite et électronique. L'évaluation sera réalisée à l'aide des instruments suivants : la revue de presse quotidienne et électronique, la revue de presse des hebdomadaires effectuée par Communication-Québec, les sondages et les analyses. L'emploi des bureaux et des fonctionnaires de Communication-Québec pour une campagne créée par l'exécutif gouvernemental témoigne de l'ambiguïté des rapports entre le gouvernement et l'administration en matière d'information et de publicité gouvernementales.

Au cours du mois d'avril 1985, une enquête sur la campagne Déclit est menée par le Groupe de publicité Complice. Cette étude se veut un complément d'analyse de l'enquête réalisée par IQOP en février 1985. Ses résultats démontrent les écarts dans la popularité de la campagne Déclit selon l'âge et le niveau de scolarité.

Lors de la discussion sur l'étude des crédits du ministère des Communications, le 17 avril 1985, l'opposition libérale, représentée par le député de Louis-Hébert, Réjean Doyon, qualifie le ministère des Communications de « Firme Jean-François Bertrand, communication-marketing », en raison de l'importance qu'accorde le ministre à l'information et à la publicité gouvernementales. Ensuite, il condamne l'utilisation des panneaux-réclames destinés à promouvoir les subventions et les projets gouvernementaux. Du 1^{er} janvier 1984 au 31 mars 1985, 3 578 panneaux ont en effet été posés à travers le Québec par des fonctionnaires du ministère des

Transports (Québec, MCQ, 1985a). Ces panneaux soulèveront la critique de l'opposition, de la presse et de la population. Jamais, dans l'histoire de l'information et de la publicité gouvernementales au Québec, une opération publicitaire n'aura été victime d'un aussi important phénomène de surexposition. Jean-Pierre Gagnon, alors secrétaire du Secrétariat au CMPC, attribue la paternité de cette campagne de panneaux d'affichage au ministre des Finances, Jacques Parizeau.

La production de ces panneaux était assurée par une usine de signalisation routière du ministère des Transports. Selon Gagnon, le sous-ministre des Transports, Pierre Michaud, refusait d'approuver la production de ces panneaux, car il jugeait que l'État ne pouvait justifier le maintien d'une usine que pour les besoins de la signalisation routière au Québec. L'autorisation d'utiliser l'usine afin de produire les panneaux sera accordée, avant que le ministère des Transports ne prenne sa décision finale, par le secrétaire général du Conseil exécutif, Louis Bernard. L'usine sera utilisée à cette fin durant un an et demi.

L'affaire des panneaux d'affichage est une opération de propagande blanche. Pendant ce temps au MCQ, la Direction générale des publications gouvernementales (DGPG) s'est dotée en mars 1985 d'une Direction de la publicité et du marketing responsable de l'analyse et du développement des marchés. D'ailleurs, la DGPG possède une Direction des ventes responsable de la gestion des stocks, de la distribution et de la mise en marché des publications.

Le Secrétariat du CMPC, lui, s'occupe de la pose de panneaux d'affichage. De plus, en 1985-1986, il poursuivra la réalisation des trois campagnes amorcées en 1984-1985 et en mettra deux nouvelles sur pied, l'une portant sur la qualité de la vie et l'autre sur la qualité des services publics.

Durant l'été et l'automne 1985, Guy Giroux, alors agent d'information au gouvernement du Québec, effectue une étude exploratoire sur l'éthique professionnelle des communicateurs gouvernementaux au Québec. Pour ce faire, un questionnaire est envoyé aux 456 agents d'information de la fonction publique québécoise ; 116 y répondent. Les résultats de l'enquête démontrent que près de la moitié des communicateurs gouvernementaux interviewés (47,4 %) perçoivent une influence de l'exécutif gouvernemental dans la réalisation de leur travail. La majorité des répondants (79 %) sont d'avis qu'un travail de « propagande politique partisane » de la part des professionnels de la communication gouvernementale est inconciliable avec le rôle qu'ils devraient normalement exercer (Giroux, 1986, p. 36).

Une question sur la croissance du degré de politisation de la publicité gouvernementale depuis qu'elle est orchestrée par des organismes centraux (c'est-à-dire depuis les libéraux entre 1970 et 1976) a donné les résultats suivants : 72 % des répondants jugent qu'elle est plus politisée sous le gouvernement du Parti québécois qu'elle ne l'était auparavant, 4 % la jugent moins politisée et 16 % ne savent pas (Québec, MCQ, 1985a, p. 80).

Ce sondage indique que la très grande majorité des agents d'information interviewés jugent inconciliable avec leur rôle de communicateur gouvernemental le travail de propagande politique, trouvent acceptable dans certains cas seulement l'utilisation de techniques de persuasion dans l'exercice de leurs fonctions et croient que la publicité gouvernementale est plus politisée avec le gouvernement du Parti québécois qu'elle ne l'était avec les libéraux entre 1970 et 1976. De plus, notons que les réponses à d'autres questions indiquent que 75 % des répondants jugeaient être en conflit par rapport au travail que leur employeur leur demandait d'effectuer, et que 85 % de ces mêmes répondants se sont prononcés en faveur de l'établissement d'un code de déontologie pour les communicateurs gouvernementaux du Québec (*ibid.*, p. 113 et 117).

Les conclusions de cette enquête révèlent que les communicateurs gouvernementaux sont pleinement conscients du contrôle de l'exécutif sur l'information gouvernementale.

CHAPITRE

VI

LE MARKETING DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS 1986-2000

LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES SOUS BOURASSA II - 1986-1993

L'EFFONDREMENT DU MARKETING DE L'EXÉCUTIF GOUVERNEMENTAL, LE RETOUR À LA DÉCENTRALISATION ET LA CONSÉCRATION DU RENSEIGNEMENT GÉNÉRALISTE - 1986-1994

Le retour au pouvoir des libéraux et de Robert Bourassa, le 2 décembre 1985, entraîne un désengagement majeur du nouveau gouvernement en matière de marketing gouvernemental. Le ministère des Communications réduit d'environ 50 % la publicité gouvernementale au cours de l'exercice financier 1986-1987. Les dépenses gouvernementales en publicité sont passées de 23 millions de dollars, en 1985-1986, à 11,6 millions de dollars en 1986-1987. La publicité gouvernementale passe de 11,6 millions de dollars en 1986 à 12,6 millions de dollars en 1987 et à 15,7 millions

de dollars en 1988. Cette augmentation est attribuable aux campagnes de lutte contre les maladies transmises sexuellement et à la dénonciation de la violence conjugale, qui relèvent du marketing social.

Durant cette période (1988-1989), la Direction générale de l'information et des publications gouvernementales du MCQ devient la Direction générale des médias et de l'information. Ce changement s'inscrit dans le cadre d'une profonde réforme administrative visant, entre autres, à permettre aux citoyens d'avoir facilement accès à l'information sur les services gouvernementaux, tout en contribuant au développement du secteur des médias au Québec. Le rapport annuel du MCQ, pour l'exercice financier 1987-1988, fait état de ce qui suit : « Le ministère a déployé des énergies pour que la publicité gouvernementale s'exerce dans un cadre déontologique respectueux des valeurs démocratiques du Québec. » Cet extrait révèle la présence d'une volonté, chez le nouvel exécutif gouvernemental, de supprimer l'intégration du marketing des services gouvernementaux à celui de l'exécutif comme c'était le cas sous l'administration péquiste (1976 à 1985). Le poste de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale est aboli en 1986 ainsi que le Comité ministériel permanent sur les communications (CMPC). La période comprise entre 1986 et 1993 est caractérisée par un retour à la décentralisation des activités de communication gouvernementale dans les ministères, au laisser-faire et à un accroissement significatif des services de renseignements spécialisés dans les ministères et agences. L'Office des ressources humaines dénombre, en 1992, 2 171 postes de communicateurs gouvernementaux, incluant 630 agents d'information, 270 techniciens en information et 1 271 préposés aux renseignements (Québec, Communication-Québec, 1993). Plusieurs ministères ont mis sur pied, au cours des dernières années, des services de renseignements spécialisés et la régionalisation des services a eu pour effet d'alourdir cette tendance. Enfin, un sondage IQOP, réalisé à l'automne 1991, révèle que la population québécoise juge qu'elle est insuffisamment informée sur les programmes et services gouvernementaux offerts.

Les libéraux provinciaux, quant à eux, ont démantelé deux appareils d'information gouvernementale : l'OIPQ en 1970, le Comité ministériel permanent des communications (CMPC) en 1986 et le poste de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale la même année. Le règne des libéraux a été caractérisé par un manque d'intérêt pour les activités d'information et le renforcement du renseignement généraliste à Communication-Québec et spécialisé dans les ministères.

La promotion de la réforme Côté (réforme de la santé) en 1991, la campagne des autochtones contre le projet hydraulique Grande Baleine et la crise d'Oka à l'été 1990 ont mis en évidence le peu d'intérêt du

gouvernement Bourassa à mieux organiser ses communications externes afin de réagir aux agressions médiatiques et concertées du lobby autochtone conseillé par des firmes de New York et de Toronto. La firme de relations publiques National fut appelée à deux reprises, lors de la réforme sur la santé et au cours du projet Grande Baleine, pour appuyer le gouvernement dans ses efforts de promotion de la réforme Côté sur les soins de santé et tenter d'atténuer la portée de la campagne de relations publiques nord-américaines réalisée par les autochtones contre le projet hydroélectrique et le Québec.

Dans le cas de Grande Baleine, National fut appelée tardivement à présenter, au ministère de l'Énergie, une soumission qui ne s'est jamais matérialisée. Pour sa part, Hydro-Québec fera appel aux services de la plus grande firme de relations publiques au monde, Burson-Marsteller, pour tenter de restaurer sa crédibilité médiatique amochée par l'offensive autochtone soutenue par les puissants groupes environnementaux américains. La firme américaine avait été embauchée initialement pour positionner Hydro-Québec auprès des grandes corporations de l'État de New York. Le mal était fait dans le dossier Grande Baleine et la firme ne pouvait réagir, car son mandat de développer des relations d'affaires pour Hydro ne s'était pas réalisé en raison, entre autres choses, d'une conjoncture défavorable. Ironie du sort, quelques années plus tard, la firme de relations publiques National va s'engager dans un partenariat d'affaires avec Burson-Marsteller afin d'augmenter ses parts de marché. L'efficacité du gouvernement du Québec et de ses consultants dans le dossier hydroélectrique de Grande Baleine fut discutable en raison de leur incapacité de prévoir l'ampleur qu'allait prendre cette cause environnementale. Pourtant, la firme National disposait d'une information en profondeur sur les acteurs et les médias déployés dans cette cause qui lui aurait permis, si elle avait été appelée plus tôt, d'interagir avec les groupes de pression sur le terrain.

Il est intéressant de relever ici que sous Bourassa (1985-1993), le chef de cabinet du premier ministre, Mario Bertrand, était un spécialiste des communications qui avait été à l'emploi de la brasserie Labatt avant d'être présenté à Robert Bourassa par Pierre Desjardins, à l'époque président de Labatt, qui était responsable de l'organisation de la campagne électorale de 1985. Quant à la recherche sur l'opinion publique au cours de cette période, elle sera réalisée par Grégoire Gollin de Créatec qui effectue alors des études de marché pour Labatt. Ces spécialistes du marketing gouvernemental sont donc étroitement associés à l'entreprise privée. Notons aussi la présence de Marcel Côté, principal associé chez SECOR, qui va conseiller Robert Bourassa ainsi que Brian Mulroney alors premier ministre du Canada ; son expertise en matière de marketing

management sera un atout pour ces deux hommes politiques. Côté servira de lien entre Ottawa et Québec pour fusionner les stratégies économique et politique gérées par les deux paliers de gouvernement.

DE PARIZEAU À BOUCHARD : DU PROGRAMMATIQUE AU CLIENTÉLISME – 1994-2000

Le retour au pouvoir du PQ le 12 septembre 1994 a amené une recrudescence des activités d'information pour des consultations sur les projets de loi, la préparation et la tenue d'événements, tels les États généraux de l'Éducation et les commissions régionales sur l'avenir du Québec. Ce comportement confirme partiellement une hypothèse que nous avons formulée en 1988, dans le *Marketing gouvernemental au Québec*, selon laquelle, dans un parti programmatique comme le PQ, le marketing de l'exécutif ainsi que celui des services gouvernementaux sont intégrés à l'appareil politico-administratif dans l'optique de promouvoir à long terme une idéologie, tandis que, dans un parti opportuniste comme le PLQ, la primauté est généralement accordée à la propagande politique, généralement de nature électorale.

Une seconde hypothèse a été partiellement confirmée en ce qui a trait aux modalités du contrôle de l'exécutif selon que le parti au pouvoir est de nature programmatique ou opportuniste. Pour un parti programmatique, l'emploi de l'appareil bureaucratique et la nomination de fonctionnaires partisans à des postes clés de l'information gouvernementale constituent l'essentiel des moyens de politisation destinés entre autres à amarrer le marketing de l'exécutif à celui des services gouvernementaux afin de diffuser les messages de l'exécutif. Par ailleurs, le parti programmatique favorise le développement d'une solidarité politique des fonctionnaires de l'information gouvernementale à l'égard des objectifs partisans, ce phénomène étant moins apparent dans les partis opportunistes.

Le passage de Lucien Bouchard a-t-il modifié les règles du jeu en matière d'information gouvernementale ? Le premier ministre Bouchard a été un homme pragmatique qui ne projetait pas l'image d'un chef de parti programmatique ; le débat sur la langue du PQ a confirmé cette perception. La gestion médiatique de la crise du verglas par ce chef a renforcé son image de chef charismatique. Lucien Bouchard a été un leader qui répondait au modèle attitude – situation décrite par Fiedler –, c'est-à-dire un acteur politique qui arrivait dans une conjoncture politique à un moment où sa personnalité et ses idées correspondaient aux désirs de l'électorat québécois. Nous pouvons établir une analogie avec Maurice Duplessis dans ses meilleurs mandats 1948 à 1952 et 1952 à 1956,

lorsque ce dernier maintenait d'excellentes relations avec les grandes corporations en frappant les syndicats durement, tout en s'affichant comme le défenseur des intérêts du Québec, plus particulièrement dans le dossier de la péréquation avec Ottawa en 1957. Lucien Bouchard a été un chef plus populaire que son parti avec lequel il avait de la difficulté à vivre politiquement. Ses rapports politico-administratifs prendront place dans un cadre vertical comportant une centralisation des pouvoirs au Bureau du premier ministre. Cette situation provoquait des goulots d'étranglement dans l'appareil administratif de l'État tout en engendrant une détérioration des rapports parti-gouvernements.

Le plan stratégique du Conseil du Trésor 1996-1997 privilégie une approche fondée sur une révision systématique des processus d'affaires, sur la pertinence des produits et services, sur le prix de revient, sur le processus de production, qui mettent en évidence un réalignement certain. Dans un tel contexte, l'intégration de l'information gouvernementale au Conseil du Trésor apparaissait justifiable dans un processus de rationalisation d'affaires. Cette rationalisation amenait tout de même une centralisation des activités d'information au secrétariat du Conseil du Trésor où le rapport centralisation-politisation n'était pas évident, entre autres en raison de la nature bureaucratique et administrative du processus d'intégration des services gouvernementaux au Conseil du Trésor. Toutefois, le transfert de juridiction de l'information gouvernementale vers le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et le départ de Marcelle Girard, une fonctionnaire de carrière, à la tête de la Direction générale de l'information gouvernementale, auraient pu confirmer partiellement l'hypothèse du rapport centralisation-politisation. Ce n'est pas le cas puisque Girard a poursuivi sa brillante carrière à Investissement Québec comme vice-présidente aux communications et au marketing.

Lucien Bouchard a démontré, dans l'exercice de gouverner, sa volonté d'utiliser la politique du « faire faire » en matière de communications gouvernementales et de ne pas toujours recourir aux fonctionnaires. L'absence de soumission publique dans l'opération de relations publiques et de presse destinée à promouvoir l'entente Terre-Neuve-Québec sur le développement hydroélectrique de la rivière Churchill a mis en évidence le rapport centralisation-politisation dans l'annonce ratée de l'entente (Denis Lessard, *La Presse*, 12 juin 1998 ; Michel Corbeil, *Le Soleil*, 12 juin 1998 ; Chantal Hébert, *La Presse*, 14 juin 1998).

Le premier ministre va accepter de porter une partie de la responsabilité. Le journaliste Louis Gilles Francoeur commente ce dénouement : « Le premier ministre Lucien Bouchard a accepté hier une partie de la responsabilité du fiasco politique que devient davantage chaque jour la

conférence de presse du 9 mars dernier sur le lancement du projet Churchill en compagnie du premier ministre terreneuvien Brian Tobin, une opération médiatique dont la facture globale est passée hier de 800 000 \$ à 1,4 million de dollars » (*Le Devoir*, 17 juin 1998). Le contrat, attribué à la firme de relations publiques National par l'intermédiaire de Luc Lavoie alors vice-président exécutif, soulève des questions associées au non-respect des règles normatives du gouvernement du Québec en matière d'allocations des contrats d'information et de publicité. Le mécanisme de l'avis préalable du Conseil du Trésor, un concept revenu en force depuis sa création en 1978 et fondé, entre autres choses, sur un appel de proposition impliquant aux moins trois firmes (fournisseurs) dans la sélection d'une agence devant fournir des services de communication à l'État québécois, n'a pas été respecté.

Les coûts de cette opération ont été défrayés par Hydro-Québec confirmant ainsi le rôle de soutien offert à l'exécutif gouvernemental par une agence gouvernementale à forte notoriété. L'ironie ici est que le mandat a été accordé à un fournisseur unique sans que la direction des communications d'Hydro ait été consultée sur l'événement. En conférence de presse, la haute direction de l'agence gouvernementale légitimise son intervention en ces termes : « Une annonce aussi importante nécessitait un plan de communication élaboré et une confidentialité absolue, [...] aucun appel d'offre n'a été émis pour choisir une firme de communication pour ce mandat » (Denis Lessard, *La Presse*, 13 juin 1998). Nous constatons ici que, dans une situation d'émergence, l'exécutif gouvernemental centralise les opérations et les politisent sans se soucier de ses rapports avec l'administration publique. Dans le cas d'Hydro-Québec, Alain Dubuc confirme cette situation : « Mais il y a un autre problème, Hydro-Québec, malgré les compressions, dispose d'une armée de communicateurs, ils sont une bonne centaine. De son côté, le gouvernement du Québec s'entoure de spécialistes en communications, de stratèges, de fabricants d'images. Pourquoi faire appel à une firme extérieure, pas seulement pour des questions logistiques, mais pour développer une stratégie de communication ? Bienvenue à la démocratie par consultants interposés, aux frais du contribuable » (Alain Dubuc, *La Presse*, 19 juin 1998).

Il est intéressant de noter que les rapports partis-gouvernement ne sont pas en cause. Le premier ministre a fait appel à Luc Lavoie, son ancien chef de cabinet, un conservateur recyclé dans le monde des communications corporatives qui, à cette époque, est associé avec celui que nous appelons l'inspecteur-chef Beauregard chez National. Ce dernier est le PDG de la plus importante firme de relations publiques au Canada. Il jouit d'une longue expérience en matière de relations de presse, de gestion de crise dans les secteurs privés et publics, ce qui le prédispose à

être présent dans le marché de la gestion des événements émergents qui ne sont pas toujours couverts par les communicateurs gouvernementaux. Luc Beaugard et National offrent une gamme de services associés à la gestion des communications externes et internes d'une organisation qui sont utilisés par les corporations publiques et privées dans un environnement perturbé. Ce sont d'ailleurs les autochtones qui ont contribué à médiatiser l'événement du 9 mars 1998 en le perturbant pour des motifs qu'eux jugent légitimes.

La leçon à retenir ici est que, lorsqu'un tel événement surgit, les ressources internes de l'État doivent être mises à contribution immédiatement afin de réduire les coûts de l'événement par le biais de l'agence de placement média du gouvernement du Québec. Depuis ces événements, le gouvernement a renforcé les contrôles sur ces interventions avec le concours de la Direction du Fonds de l'information gouvernementale et son agence de placement média. Enfin, la création du Secrétariat à l'information gouvernementale au ministère du Conseil exécutif qui relève du premier ministre aura pour effet d'accélérer la coordination des campagnes et des élus sur le terrain favorisant ainsi une planification accrue des événements anticipés.

L'ÉTAT DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE ET DE PERCEPTION DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS – AUTOMNE 1996

La politique de soutien au développement local et régional du gouvernement du Québec impliquait l'élaboration d'une stratégie de décentralisation, de déconcentration et de régionalisation de ses activités dans l'ensemble du territoire québécois. L'intégration des activités de communication gouvernementale au processus de régionalisation des services gouvernementaux dispensés par l'État québécois a été réalisée. L'information gouvernementale a été mise à contribution afin d'appuyer, avec le plus d'efficacité possible, les services offerts aux citoyens par le gouvernement du Québec.

LA PERCEPTION DES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Les données secondaires présentées ci-après, provenant d'enquêtes avec échantillons probabilistes et non probabilistes, révèlent la perception négative de la population à l'égard de l'administration publique. En effet, la population québécoise estimait en 1992, dans une proportion de 53,6 %,

qu'elle était insuffisamment informée sur les services gouvernementaux disponibles. Cette constatation était aussi mise en évidence il y a 20 ans déjà dans le rapport Lemieux-Dalphoné.

Entre le 6 et le 20 juin 1995, un groupe de communicateurs gouvernementaux a procédé à l'analyse du rapport synthèse des commissions régionales sur l'avenir du Québec, tenues au printemps 1995, et de la banque de données sur la commission nationale. Cette analyse de contenu a été effectuée à partir d'un ensemble de documents provenant des participants à ces commissions dans l'ensemble du Québec. Cet échantillon de répondants non probabiliste a fait l'objet d'une analyse qualitative en profondeur. L'analyse des communicateurs gouvernementaux a permis de dégager les quatre tendances suivantes.

1. La perception négative de la population à l'égard de l'administration publique québécoise

L'administration publique québécoise était perçue :

- comme étant lourde et difficilement accessible, tant sur le plan géographique que sur le plan de l'accès aux services et à l'information ;
- comme ne correspondant pas toujours aux besoins réels de la population ou des clientèles particulières. Les programmes et les services doivent être régulièrement adaptés aux besoins changeants des clientèles ;
- comme étant, à certains égards, incohérente et comportant de nombreux chevauchements, tant sur le plan des programmes que sur celui des services ;
- comme ayant une gestion déficiente et déficitaire. Il importe que l'État gère adéquatement les fonds publics sans produire de déficit.

2. Le manque de concertation

La population a exprimé le besoin de voir l'État favoriser et soutenir le processus de concertation, tant à l'intérieur de l'appareil gouvernemental qu'entre l'État et la population, pour favoriser une meilleure gestion et éventuellement faciliter le développement socioéconomique de toutes les régions du Québec, y compris les grands centres.

3. Le besoin d'une décentralisation des pouvoirs

Un très grand nombre d'intervenants et intervenantes des commissions sur l'avenir du Québec ont souligné l'importance que, dans tous les secteurs (affaires sociales, économie et

emploi, institutions, aménagement, éducation, relations internationales et culture), l'État voie à décentraliser les pouvoirs en donnant aux groupes régionaux, municipaux et locaux les leviers nécessaires pour agir de façon autonome sur leur milieu et contribuer ainsi à la revitalisation des régions.

4. La négligence de l'État à l'égard de certains groupes cibles

Les intervenants et intervenantes des commissions sur l'avenir du Québec ont exprimé le désir de voir l'État accorder une attention particulière à certains groupes qui requièrent des services adaptés à leur réalité et à leurs besoins; il s'agit des groupes de femmes, des jeunes, des aînés, des autochtones et des communautés culturelles. Par ailleurs, les groupes communautaires devraient être considérés comme des interlocuteurs de premier plan.

LA PORTÉE DES INTERVENTIONS DE COMMUNICATION ANTICIPÉE PAR LES DIRECTIONS DES COMMUNICATIONS AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC - 1996

Pour intervenir, les directions des communications devaient agir en concertation avec les autres unités administratives des ministères et des organismes. Elles assumaient leur rôle-conseil auprès des autorités ministérielles et des unités administratives en proposant des stratégies et des plans d'action de communications appropriés.

Les changements demandés par la population débordaient largement le champ de compétence de la communication gouvernementale puisqu'ils engendraient des modifications en profondeur des structures et des façons de faire de l'État. Toutefois, des stratégies de communication concertées furent mises de l'avant afin de résoudre une partie des problèmes. Elles ont permis d'ajuster le tir dans des secteurs où la population manquait d'information pour porter un jugement sur les interventions de l'État.

Nous abordons, plus loin, les actions de communication suggérées, qui reposent sur une plus grande concertation interministérielle, une concertation élargie avec les partenaires concernés et une décentralisation des pouvoirs, afin de répondre aux besoins de la population.

LES COÛTS DE LA COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE AU QUÉBEC – 1977-1992

L'ÉVOLUTION DES COÛTS

Les données disponibles sur l'évolution des ressources affectées au secteur de la communication gouvernementale permettent de constater une augmentation significative et continue au sein de l'administration publique québécoise dans la période comprise entre 1977 et 1992*.

- En 1977, le ministère de la Fonction publique recensait 523 agents et techniciens en information (408 à Québec, 99 à Montréal et 25 dans les autres régions).
- En 1984, une étude du Secrétariat du Conseil du Trésor dénombrait 1 867 personnes œuvrant dans le secteur des communications (88,6 % affectées aux activités de communication et 11,4 %, au soutien et à l'encadrement). De ce nombre, on comptait 752 agents et techniciens en information et 410 préposés aux renseignements.

Les dépenses du secteur des communications étaient évaluées à 97,58 millions de dollars selon les données de SYGBEC (55 % affectées aux traitements et 45 %, au fonctionnement). Cela représentait une dépense de 50 647 \$ par emploi.

- En 1992, une étude de l'Office des ressources humaines (ORH) dénombrait 2 171 postes spécialisés en communication :
 - 630 agents d'information,
 - 270 techniciens en information,
 - 1 271 préposés aux renseignements.

Toujours en 1992, le système SYGBEC établissait les dépenses de fonctionnement du secteur de la communication à 100 millions de dollars.

En appliquant les paramètres de l'étude du SCT de 1984 en 1992, le secteur de la communication comptait 2 418 effectifs (2 171 postes spécialisés, plus 11,4 % d'emplois au soutien et à l'encadrement) et coûtait 223 millions de dollars.

Cela représentait une dépense moyenne de 92 000 \$ par emploi.

- En 1992, Communication-Québec comptait 106 personnes affectées aux renseignements (95 préposés aux renseignements et 11 postes d'encadrement et de soutien). Le secteur du renseignement coûtait

* Les administrateurs publics interviewés nous ont affirmé, qu'à leur connaissance, l'enquête de l'Office des ressources humaines de 1992 n'avait pas été actualisée.

7,87 millions de dollars, ce qui représentait 74 000 \$ par emploi. Il est réaliste d'appliquer cette donnée aux renseignements dans les ministères et organismes.

Donc, en 1992, les 1 415 personnes affectées aux renseignements (1 271 préposés, plus 11,4 % d'emplois de soutien et d'encadrement) coûtaient 105 millions de dollars.

Des 223 millions de dollars alloués au secteur de la communication, il reste 118 millions pour 1 003 personnes affectées au secteur de l'information (900 agents et techniciens, plus 11,4 % d'emplois de soutien et d'encadrement), ce qui représente 118 000 \$ par emploi.

Pour les fins de l'analyse, nous retiendrons les données suivantes :

- un emploi au renseignement coûte environ 74 000 \$,
- un emploi en information coûte environ 118 000 \$.

LE SECTEUR DU RENSEIGNEMENT

Les coûts

En 1992, l'Office des ressources humaines recensait 45 ministères et organismes qui disposaient d'un service de renseignements. On dénombrait 1 271 postes aux renseignements (896 réguliers et 375 occasionnels). De ce nombre, 286 étaient localisés à l'extérieur de Québec et de Montréal. Si l'on ajoute le personnel de soutien et d'encadrement (11,4 %), le renseignement au gouvernement du Québec mobilisait 1 435 personnes et coûtait près de 105 millions de dollars. Il importe cependant de distinguer le type de renseignements dispensés par les ministères et organismes. Pour l'analyse, nous les avons classés en deux catégories :

- ceux qui répondent majoritairement à des demandes de renseignements spécialisés (80 % spécialisés et 20 % généraux) ;
- ceux qui répondent majoritairement à des demandes de renseignements généraux (20 % spécialisés et 80 % généraux).

Le premier groupe réunit les ministères et organismes qui traitent des renseignements concernant l'interprétation des lois et des règlements, la détermination de l'admissibilité à des programmes ou l'analyse de données à caractère nominatif : par exemple, la CSST, la Régie des rentes, le ministère du Revenu, la Régie de l'assurance-maladie du Québec, etc. Ces ministères et organismes comptent à eux seuls environ 900 préposés aux renseignements. Prenant pour hypothèse qu'au moins 20 % des demandes traitées sont de nature générale, 720 personnes seraient nécessaires pour donner des renseignements spécialisés et 180 personnes, pour les renseignements généraux.

Dans le deuxième groupe, on retrouve les ministères et organismes qui répondent surtout à des demandes générales d'information ; ils comptent 371 préposés aux renseignements. Ces données seraient sans doute plus élevées si l'on ajoutait tous les services de renseignements qui ont été créés au cours des dernières années (MENVIQ, MCCI, MFO, etc.). Dans ce groupe s'inscrit Communication-Québec, qui compte 95 préposés aux renseignements, répartis dans 25 points de service. Si l'on exclut les préposés de Communication-Québec (95) et 20 % des ressources qui traiteraient des demandes spécialisées (55), il reste 221 préposés affectés au renseignement général dans les ministères et organismes.

Le gouvernement du Québec offre donc à la population un service de renseignement dispensé par 1 271 préposés aux renseignements :

- 775 qui traitent des demandes spécialisées + 11,4 % = 863 (64 millions de dollars) ;
- 496 qui traitent des demandes générales + 11,4 % = 553 (41 millions de dollars), soit 95 à Communication-Québec et 401 dans les autres ministères et organismes.

Des données sur la clientèle

Le sondage réalisé par la firme IQOP en 1992 avait fourni des informations intéressantes sur le secteur du renseignement au gouvernement du Québec. Ainsi, Communication-Québec avait un taux de notoriété de 59,3 %. Pour l'ensemble des ministères et organismes, 77,4 % de la population se disait satisfaite des services obtenus ; par ailleurs, 84,9 % des usagers de Communication-Québec qui ont été dirigés vers un autre organisme se sont déclarés satisfaits du service obtenu. On constate donc que le taux de satisfaction est plus élevé chez ceux et celles qui ont d'abord utilisé les services de Communication-Québec.

Parmi les usagers de Communication-Québec, 72 % ont déclaré avoir reçu une réponse complète à Communication-Québec et 27,2 % ont été dirigés vers un autre organisme. Si l'on se base sur les 1 200 000 appels traités en 1992, cela signifie que 864 000 appels n'ont pas été transférés, évitant ainsi des coûts aux ministères et organismes et augmentant le taux de satisfaction de l'utilisateur.

On sait par ailleurs que de nombreux citoyens n'utilisent pas les services de Communication-Québec (en 1992, 22,4 % de la population avait utilisé les services de Communication-Québec). Ils essaient par eux-mêmes de « naviguer » dans l'appareil administratif, ce qui les oblige souvent à faire de nombreux appels avant d'obtenir une réponse à leur question. Une étude du gouvernement de l'Ontario indiquait qu'un citoyen doit établir en moyenne 6,6 contacts avant d'obtenir une réponse ;

on peut donc imaginer les coûts pour l'administration publique et le taux de satisfaction des citoyens. L'Ontario a créé depuis un réseau de guichet unique de renseignements sur le modèle de Communication-Québec mais plus complet.

LES AVANTAGES DE COMMUNICATION-QUÉBEC

Décentralisée sur tout le territoire québécois (25 points de service), elle offre déjà des services de renseignements semi-spécialisés sur l'ensemble des programmes et des services des gouvernements québécois et canadien (près de 1 200 000 demandes traitées en 1999). Elle distribue près de 1 000 titres de publications éditées par les ministères et organismes québécois et fédéraux (un million d'exemplaires distribués en 1999). Elle dispose d'une banque de renseignements informatisée contenant plus de 4 000 dossiers constitués avec la collaboration des ministères et organismes. La banque de renseignements est mise à jour quotidiennement afin de fournir aux préposés aux renseignements l'information la plus récente concernant l'actualité gouvernementale. L'infrastructure technologique possède une capacité d'expansion permettant d'ajouter de nouveaux dossiers et d'accueillir d'autres utilisateurs, et ce, à peu de frais. Elle dispose enfin d'une structure d'encadrement et de soutien permettant d'accueillir un plus grand nombre de préposés aux renseignements sans modification majeure.

Communication-Québec est présente dans les villes suivantes : Rouyn-Noranda, Val-d'Or, Saint-Félicien, Jonquière, Baie-Comeau, Sept-Îles, Rimouski, Gaspé, Îles-de-la-Madeleine, Saint-Georges, Thetford Mines, Drummondville, Saint-Hyacinthe, Saint-Jean-sur-Richelieu, Sherbrooke, Granby, Longueuil, Valleyfield, Hull et Montréal.

LE SECTEUR DE L'INFORMATION

En 1992, l'Office des ressources humaines recensait 900 spécialistes en information dans les ministères et organismes (630 agents d'information et 270 techniciens en information). De ce nombre, seulement 94 postes (61 agents et 33 techniciens) se retrouvaient à l'extérieur de Québec et de Montréal. Si l'on ajoute 11,4 % au soutien et à l'encadrement, on avait un effectif de 1 003 personnes affectées à l'information. Si l'on considère que chaque poste en information coûte environ 118 000 \$, le gouvernement du Québec aurait consacré en 1992 environ 118 millions de dollars au secteur de l'information. Ainsi, des sommes considérables sont allouées à la communication sans qu'on puisse pour autant démontrer l'efficacité et l'efficience de ce secteur d'activité. En effet, le sondage réalisé en 1992

par la firme IQOP indiquait que 53,6 % de la population s'estimait insuffisamment informée sur les programmes et les services offerts par les gouvernements.

Par ailleurs, la composante information des communications gouvernementales québécoises est plus sujette que la composante renseignement à une politisation de ses activités. Depuis la disparition du ministère des Communications à l'été 1993, Communication-Québec s'est retrouvée sous la tutelle du Conseil du Trésor jusqu'en 1996. Le Conseil du Trésor et son secrétariat devaient devenir, selon son secrétaire, « un chef de file du mouvement de changement nécessaire dans le secteur public ».

Le processus d'intégration des services gouvernementaux au Secrétariat du Conseil du Trésor a débuté en janvier 1994. L'information gouvernementale a été, jusqu'en 1996, une direction générale sous la responsabilité du secrétariat aux services gouvernementaux du Conseil du Trésor. Depuis l'automne 1996, Communication-Québec est sous la responsabilité du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration dans le cadre d'un transfert de responsabilité administrative. Enfin, la direction générale des autoroutes de l'information n'est plus sous la responsabilité administrative de Communication-Québec.

Le premier mandat de cette nouvelle Direction générale de l'information gouvernementale, qui regroupait Communication-Québec et la Direction générale des services de communication, consistait à préparer une politique d'information en concertation avec les ministères et les organismes. Cette nouvelle fonction s'insérait dans un dispositif de rationalisation financière puisque le secteur des services gouvernementaux, incluant l'approvisionnement, l'information gouvernementale, les services informatiques gouvernementaux et les télécommunications, faisait face à une réduction budgétaire des ministères et organismes et à une croissance des coûts de production. De plus, la Direction générale de l'information gouvernementale s'est vu attribuer la responsabilité de mettre sur pied la direction de la diffusion sur les autoroutes de l'information qui est actuellement en pleine croissance. Enfin, le Forum des directeurs et directrices des communications du gouvernement du Québec réclame une plus grande cohérence des communications gouvernementales.

La section suivante, portant sur la stratégie gouvernementale de communication soumise par le Forum des directeurs et directrices des communications à l'exécutif gouvernemental, en février 1996, proposait des actions qui nous rappellent certains passages de la réforme sur l'information gouvernementale du 12 juillet 1978 et celle du 15 octobre 1981, plus particulièrement au chapitre de la cohérence des communications,

du besoin de développer des moyens de communication à partir des priorités gouvernementales et d'évaluer la possibilité de créer une agence de presse québécoise.

Le sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale, Jean Laurin (1978-1981), avait suscité l'ire du premier ministre René Lévesque et de certains journalistes lorsqu'il avait soulevé la possibilité de créer une agence gouvernementale de type TELBEC. Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration est, depuis 1996, responsable de Communication-Québec et de la Direction générale de l'information gouvernementale. Ce transfert de responsabilité du Conseil du Trésor aux Relations avec les citoyens est de nature administrative et dicté par la légitimité du rapport fonctionnel entre ce ministère et les fonctions de communication externe.

UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES

Les communicateurs gouvernementaux québécois, regroupés sous l'égide du Forum des directeurs et des directrices des communications, réclamaient en 1996 une plus grande cohérence des communications gouvernementales. Dans le but d'apporter toute la cohérence nécessaire aux communications gouvernementales, il était nécessaire, selon eux, d'effectuer certaines modifications aux structures actuelles en vue de rendre plus accessibles les programmes et les services de l'État. Les mesures suivantes devaient être envisagées et appliquées à moyen terme.

1. Établir une politique gouvernementale de communication contenant les objectifs et les axes de communication établis à partir des priorités gouvernementales préétablies.
2. S'assurer que chaque dossier ministériel important ou que chaque mémoire présenté au Conseil des ministres qui va dans le sens des préoccupations exprimées par les citoyens soit accompagné d'un plan général d'intervention en communications internes et externes qui décrit les stratégies nécessaires à leur mise en vigueur.
3. Définir un lieu de coordination pour assurer un suivi et une cohérence dans les communications gouvernementales et voir ainsi à l'application et au respect de la politique gouvernementale des communications.
4. Afin de favoriser une meilleure diffusion de l'information partout au Québec, évaluer la possibilité de créer une agence de presse québécoise.

5. S'assurer que les contenus véhiculés sur l'autoroute de l'information, dont Internet, soient adaptés aux clientèles et répondent aux besoins d'information de la population (Québec, FDDCGC, 1996a).

Le Forum des directeurs et directrices des communications se défend de vouloir jouer le rôle de son prédécesseur, le puissant Conseil des directeurs de communication (CDC), qui vit le jour avec la réforme de l'information gouvernementale du 12 juillet 1981. Toutefois, les impératifs de rationalisation budgétaire qui guident l'assainissement des finances publiques font que les communicateurs gouvernementaux réclament une plus grande proximité avec l'exécutif gouvernemental dans le déploiement de stratégies de communication visant les finances publiques, l'éducation, l'emploi, la santé et la revitalisation de Montréal.

Le Forum des directeurs et des directrices des communications désire faire de la communication gouvernementale un outil de gestion stratégique innovateur et dynamique. C'est ce qu'illustre le passage suivant :

Cette fonction consiste à intégrer la communication à la gestion stratégique de l'organisation et à s'assurer de l'harmonisation dans la transmission des messages entre l'organisation et ses publics. La direction des communications analyse les situations, établit les stratégies, définit les axes de communication, trouve les moyens et prépare des programmes en continuité avec la mission, les mandats et les orientations de l'organisation (Québec, FDDCGC, 1996a).

Cette approche est louable et s'apparente à la pratique des communications internes et externes dans l'entreprise privée, là où une telle fonction s'applique sans aucune obstruction de la part du personnel, car les instructions de la direction sont impératives. Dans une administration publique, il en va tout autrement puisque l'autonomie administrative des fonctionnaires et la résistance de l'opposition officielle aux activités d'information gouvernementale de l'exécutif imposent des contraintes à la gestion, à la coordination et à la tenue de certaines de ces activités. D'ailleurs, le forum avait manifesté le désir, à l'automne 1994, d'aborder la nature des liens qui doivent régir les interventions des divers acteurs de la communication gouvernementale, notamment les relations entre le personnel des cabinets de ministre et le personnel des directions de communications.

LES STRATÉGIES D'INTERVENTION EN COMMUNICATION SUGGÉRÉES PAR LES COMMUNICATEURS DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS (FDCGQ)*

Perception de l'État

A- Manque d'accessibilité

Problématique

Les restrictions budgétaires de plus en plus importantes ont amené les ministères et organismes à évaluer leurs produits et services et à faire des choix au regard des produits et services qu'ils offrent à la population. Cette réalité change en profondeur le rôle de l'État qui doit dorénavant développer son rôle d'accompagnateur et faire en sorte que la qualité des services à la population demeure une priorité même si cela doit se traduire différemment.

Objectifs de communication

- Informer le personnel des ministères et organismes sur l'impact des mesures de restriction budgétaire mises de l'avant par leur organisation, en précisant, s'il y a lieu, les nouvelles orientations.
- Rendre l'information sur les programmes et les services gouvernementaux plus accessibles à l'ensemble de la population du Québec.

Actions

Les ministères et organismes doivent :

1. Proposer des éléments stratégiques de communication interne visant à expliquer les changements dans le fonctionnement de leur organisation et dans celui de l'État.
2. Dresser une liste des mesures qui seront prises au cours des prochains mois en vue de rendre plus accessibles les programmes et services offerts à la population.

B- Manque de concertation

Problématique

La rétro-information fait ressortir des insatisfactions au regard des doubles emplois et chevauchements dans les programmes et services offerts par l'État, tant à l'échelle interministérielle qu'à l'échelle fédérale-provinciale. Il importe que, dans un premier temps, des actions permettent de diminuer ces doubles emplois à l'intérieur de l'appareil gouvernemental québécois.

* Forum des directeurs et directrices des communications du gouvernement du Québec, *Éléments d'une stratégie gouvernementale de communication*, février 1996, 30 p.

Note: Toute cette section (p. 123-126) provient essentiellement des documents contenus dans la présente référence.

Objectifs organisationnels

- Dresser une liste des chevauchements de programmes et de services à l'échelle du Québec.
- Regrouper les programmes et services en fonction de problématiques ou de clientèles communes.

Objectifs de communication

Informar la population sur les regroupements effectués (guichets uniques d'information par problématique et par clientèle).

Actions

Chaque ministère et chaque organisme doit :

1. Déterminer les ministères ou organismes qui offrent des programmes complémentaires aux siens pour les mêmes clientèles.

C- Manque de compréhension des besoins*Problématique*

La majorité des citoyens et citoyennes ont l'impression que l'État n'est pas en mesure de comprendre leurs besoins. Cette perception engendre une grande insatisfaction et il importe que les ministères et organismes modifient rapidement leurs actions pour mieux satisfaire leurs clientèles.

Objectifs organisationnels

Connaître les besoins des clientèles de chacun des ministères et organismes.

Objectifs de communication

Développer des mécanismes de rétro-information efficaces et, dans certains cas, concertés.

Actions

Les ministères et organismes doivent :

1. Déterminer les mécanismes de rétro-information qu'ils utilisent pour évaluer le degré de satisfaction de leurs clientèles.

D- Manque de compréhension des besoins*Problématique*

La population rend l'appareil gouvernemental responsable du déficit de l'État en raison d'une gestion incohérente et non rigoureuse.

Objectifs de communication

- Informer la population des coûts réels des produits et services offerts par l'État.
- Amener la population à prendre conscience de l'allocation des budgets et à avoir une meilleure compréhension de la gestion de l'État.

Actions

Les ministères et organismes doivent :

1. Déterminer les produits ou services offerts à la population pour lesquels il serait opportun de faire connaître les coûts.

E- Concertation**Problématique**

La population a mis en évidence l'insuffisance de concertation dans les interventions actuelles de l'État. Elle a aussi insisté pour que soient mis en place des mécanismes favorisant une concertation accrue entre les différents ministères et organismes et entre l'État et les nombreux agents sociaux et économiques. Cela permettrait de mieux planifier le développement du Québec et de l'ensemble des régions et d'offrir aux citoyens et citoyennes des services de qualité à meilleur coût.

Il importe donc que les ministères et les organismes se concertent davantage pour améliorer leur offre de services et qu'ils élargissent cette concertation à tous les groupes sociaux et économiques intéressés.

Objectifs de communication

- Favoriser, par diverses activités de communications et de relations publiques, la concertation entre les ministères et les organismes, entre l'État et les instances locales et régionales.

Pour être en mesure d'élaborer des stratégies concertées de communication, nous recommandons les actions suivantes :

À court terme...

1. Que les ministères et organismes dressent une liste des programmes et services actuellement offerts ou pouvant intéresser les clientèles des jeunes, des femmes, des aînés, des autochtones, des communautés culturelles ou des groupes communautaires.
2. Que les ministères et organismes déterminent les réseaux de relayeurs d'information les plus efficaces pour rejoindre les clientèles précitées.

À moyen terme...

3. Que, dans le cas de changements majeurs apportés par l'État ou pour une problématique particulière ou une clientèle cible, on mette sur pied des comités *ad hoc* interministériels chargés d'élaborer des plans et des stratégies de communications efficaces. De plus, ces comités devraient établir leurs stratégies avec les groupes locaux et régionaux, en tenant compte des besoins des clientèles précitées. La mise sur pied de ces comités serait sous la responsabilité du ministère le plus étroitement lié à la problématique.

F- Régionalisation

Problématique

La régionalisation de l'appareil gouvernemental est un processus de longue haleine; déjà, des modifications prennent forme dans plusieurs ministères et organismes. Certains changements visant à améliorer la relation État-citoyen peuvent être effectués à court terme. La priorité est accordée en ce sens aux services gouvernementaux de renseignements et d'information.

Objectif organisationnel

- Améliorer le service d'information gouvernemental dans chacune des régions du Québec.

Actions

1. Former les personnes préposées aux services de renseignements de chacun des ministères et organismes afin qu'elles soient en mesure de donner une information plus horizontale (programmes et services complémentaires à leur organisation).
2. Utiliser de façon optimale les infrastructures existantes telles que Communication-Québec, les organismes communautaires et les technologies de l'information, afin d'offrir un service d'information plus complet dans chacune des régions du Québec.
3. Favoriser l'implantation de guichets uniques gouvernementaux et de services à la population.

G- Clientèles cibles

Problématique

Certains groupes sociaux se sentent «négligés», mal informés, non reconnus ou non consultés par l'État. Il s'agit des groupes de femmes, des jeunes, des communautés culturelles, des aînés et des groupes communautaires.

Objectifs de communication

- Adapter les actions de communication gouvernementale pour répondre aux besoins particuliers d'information de ces clientèles.
- Établir des actions de communication concertées pour atteindre ces clientèles.

Actions

Chaque ministère et chaque organisme doit :

1. Établir des moyens de communication permettant d'atteindre les clientèles précitées sur une base régulière.

DOSSIERS D'ACTUALITÉ PRIORITAIRES

Étant donné le contexte budgétaire difficile, le gouvernement du Québec a entrepris de revoir son rôle et ses responsabilités ; il a également lancé une vaste opération de rationalisation budgétaire. L'État doit donc faire des choix dans des secteurs névralgiques de l'activité sociale et économique.

Au cours de l'année 1996, six secteurs ont été la cible de profondes modifications :

- les finances publiques,
- l'éducation,
- l'emploi,
- la santé,
- Montréal, moteur économique du Québec,
- les biens d'utilité publique.

Les directeurs des communications croient qu'à très court terme il sera nécessaire d'établir pour chacune de ces problématiques des plans et des stratégies de communication concertés pour expliquer au public les tenants et aboutissants des mesures prises par le gouvernement.

Ils recommandent de former, pour chacune des problématiques ou dossiers prioritaires, un comité-conseil composé de communicateurs et de communicatrices des réseaux concernés afin de définir et d'appliquer des plans d'action en communication. Ces plans d'action devront être réalisés en concertation avec toute instance intéressée à l'échelle nationale, régionale ou locale.

Depuis l'élaboration de ce document en 1996, les réformes dans les finances publiques ont conduit vers l'atteinte de l'équilibre dans les dépenses publiques avec le dégagement d'un surplus budgétaire dépassant le milliard de dollars en 2000-2001. La réforme de la santé se réalise plus difficilement dans un contexte où les façons de faire dans les services de première ligne sont tributaires, entre autres choses, des professionnels de la santé et du personnel hospitalier affecté par l'attrition, et en raison de la difficulté de combler les ressources manquantes à court terme. La réforme de l'éducation primaire, quant à elle, n'est pas encore bien comprise par la population ; elle a toutefois été réalisée et les efforts de communication avec la population commencent à porter des fruits. Les contrats de performance du gouvernement avec les universités ont été établis ; il ne reste plus maintenant qu'à les éprouver sur le terrain. La réforme municipale a provoqué le phénomène des fusions forcées qui a soulevé une très forte opposition et dont le prix politique à payer pour le gouvernement est encore à venir dans les régions. La réforme de l'emploi

a connu des débuts éprouvants dans sa gestion attribuables notamment à une sous-évaluation de la culture organisationnelle requise dans l'application de ces transferts de responsabilité entre le gouvernement fédéral et Québec. La réforme des biens d'utilité publique passe par la réfection du parc routier québécois qui tarde à être réalisée en raison de l'immensité des travaux à faire et du peu de ressources financières disponibles.

Les priorités gouvernementales de communication ont évolué en 2000-2001 ; elles gravitent autour de quatre thèmes : 1) la prospérité et l'emploi, 2) l'avenir des jeunes, 3) l'accroissement de la qualité de vie, 4) la construction d'un État moderne. Les principales campagnes publicitaires associées à ces thèmes sont pour la « Prospérité et l'emploi » et celles de Placements Québec avec les produits financiers qui comportent un certain dosage de propagande blanche avec le slogan très performant véhiculé sur les ondes par le comédien Michel Dumont intitulé : « C'est dans notre intérêt à tous » qui fait valoir l'importance de la contribution des Québécois à leur édifice collectif. Dans le même volet, les campagnes contre le travail au noir et l'évasion fiscale, la promotion du 1-888-EMPLOIS et celles liées au Tourisme domestique et hors Québec vont constituer l'essentiel de la priorité qui concerne la prospérité et l'emploi. L'avenir des jeunes passe par les campagnes « Réforme et valorisation de l'éducation », celles sur le tabac et la détresse chez les jeunes qui relèvent du marketing des causes sociales et dont la promotion par le gouvernement est louable. L'accroissement de la qualité de vie passe par les campagnes de la Société d'assurances automobiles du Québec (SAAQ) qui, à l'aide d'une approche cinéma vérité, réussissent à sensibiliser la population au drame de l'alcool au volant, à la vitesse chez les jeunes et à d'autres thèmes connexes. Enfin, la construction d'un État moderne est promue dans les campagnes axées sur la réforme municipale et la métropole.

QUÉBEC ET L'INFORMATION ÉCONOMIQUE

En examinant les secteurs et les thèmes soulevés par les directeurs des communications en 1996 et par le gouvernement pour 2000-2001, nous constatons l'importance accordée par le vice-premier ministre d'alors et ministre d'État à l'Économie et aux Finances, Bernard Landry, à la contribution de l'État québécois aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entrepreneurs québécois dans une perspective marketing. La mise sur pied d'Investissement Québec en 1998 et l'ampleur de sa présence auprès des PME œuvrant dans les technologies, entre autres secteurs, nous a permis d'observer un repositionnement fondé sur l'assistance-conseil et financière des agences gouvernementales québécoises auprès des entrepreneurs et des PME.

L'une des manifestations de ce marketing des services gouvernementaux est apparue dans l'édition de l'automne 2000 du magazine *PME* entièrement consacrée aux programmes d'aide gouvernementaux, aux organisations et à l'expertise-conseil disponible pour les individus désireux de se lancer en affaires. Le contenu de cette édition, qui se veut un guide pour les entrepreneurs, selon son éditeur, est venu d'une idée de Marcelle Girard, vice-présidente aux Communications et au marketing d'Investissement Québec, qui était, au cours des années 1990, directrice générale de Communication-Québec. L'axe de communication de ce guide en partie financé par le gouvernement du Québec pourrait s'intituler ainsi : « 100 patrons racontent comment ils ont su utiliser les fonds et les conseils mis à leur disposition » (mot de l'éditeur, p. 3). L'identification et la fonction des organismes qui peuvent aider les entrepreneurs – les centres locaux de développement, qui vont conseiller les entrepreneurs et les travailleurs autonomes sur la conception de leurs plans d'affaires, les sociétés d'aide au développement des collectivités mises sur pied par Ottawa et qui ont pour mission de maintenir et de créer des emplois, Investissement Québec, qui garantit des prêts et des subventions aux entreprises, le Service d'information et de démarrage d'entreprise (SIRDE) à Communication-Québec, les services financiers de la Caisse de dépôts et placements du Québec, les centres d'incubateurs industriels et de nombreux autres programmes et agences des gouvernements québécois et fédéral – confèrent une grande crédibilité à ce numéro spécial du magazine *PME*, propriété de Transcontinental. Ce document contient un plan d'affaires et une démarche marketing très accessible au lecteur. Le phénomène des travailleurs autonomes est abordé ainsi que l'importance, pour rompre leur isolement, du réseautage qu'il est possible de former grâce à certaines associations. La lecture de cette édition guide de *PME* met en évidence l'ampleur des moyens de communication et de marketing déployés par Investissement Québec et ses partenaires dans la promotion de l'assistance gouvernementale aux entreprises.

L'éducation et la santé n'ont pas accès aux mêmes ressources pour réaliser le marketing des services gouvernementaux à but non lucratif. La mondialisation des économies contraint les États à prioriser le développement de solides économies domestiques qui seront en mesure de s'y adapter. Le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, le bras financier de la FTQ, appuie le gouvernement québécois dans sa démarche et investit dans plusieurs PME québécoises. Les réseaux d'investisseurs privés se joignent à l'action gouvernementale et syndicale pour prendre une participation dans les entreprises où le capital de risque est requis.

Ces synergies contribuent à renforcer la nature adaptative du marketing des services gouvernementaux québécois à l'environnement d'affaires qui prévaut au Québec.

De plus, le gouvernement du Québec semble adopter une stratégie concurrentielle et offensive à l'égard d'Ottawa fondée sur son accessibilité, sa proximité géographique et son utilité auprès des entrepreneurs québécois. Quant au gouvernement du Canada, malgré la recrudescence de ses activités sur le terrain, il semble avoir adopté une stratégie défensive dans les provinces anglophone, que Dussart qualifie de « défense mobile », en s'efforçant de couvrir le mieux possible l'ensemble du marché tout en tenant ses concurrents en respect (Dussart, 1986, p. 226).

L'approche est différente au Québec, où Ottawa adopte une stratégie offensive depuis 1997 qui se caractérise par une forte présence publicitaire dans les marchés réseaux et sélectifs de la télévision et une présence accrue de ses programmes sur le terrain.

LA VOCATION UTILITAIRE DES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES

La structure des communications gouvernementales du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, qui intègre Communication-Québec, met en relief le caractère interministériel de la mission communication du gouvernement du Québec et l'importance de l'agent d'information responsable de la diffusion publique des informations (MRCI, 2000). L'organigramme ci-dessous (p. 132) illustre les secteurs intégrés dans le volet transversal de la mission communication du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

De plus, le MRCI a développé un mécanisme de coordination qui lui permet de diffuser l'information gouvernementale par le biais des supports de communication appropriés ou adaptés aux activités de communication requises par la dimension de l'événement. L'organigramme suivant (p. 133) représente les moyens de communication gouvernementaux et les cibles, c'est-à-dire les clientèles spécifiques.

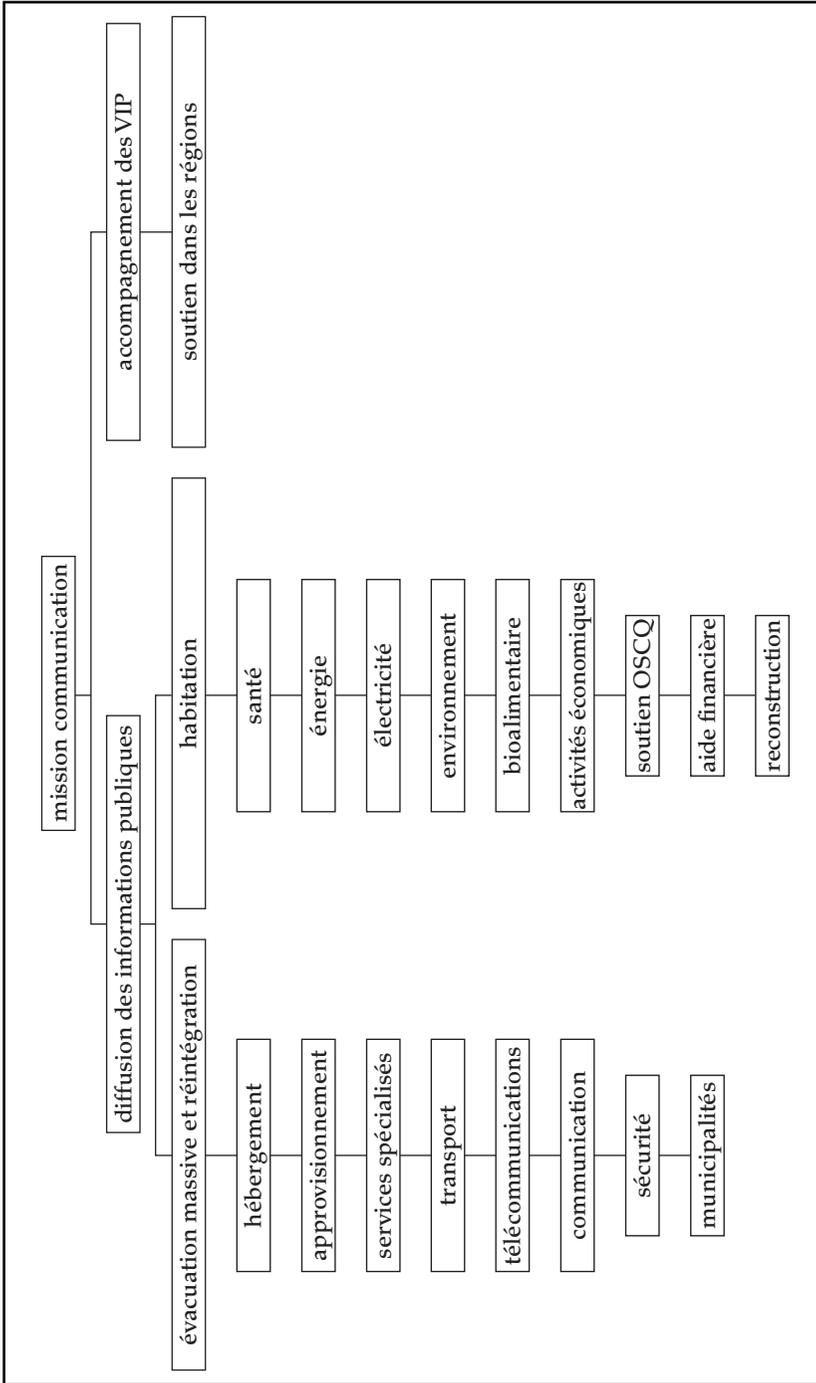
UN RETOUR À LA CENTRALISATION DES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES

La mise sur pied du Secrétariat à la communication gouvernementale au Conseil exécutif sous la responsabilité du premier ministre Bernard Landry confirme l'hypothèse du rapport centralisation-politisation d'un parti programmatique au pouvoir qui va utiliser les communications gouvernementales afin de promouvoir l'exécutif gouvernemental et

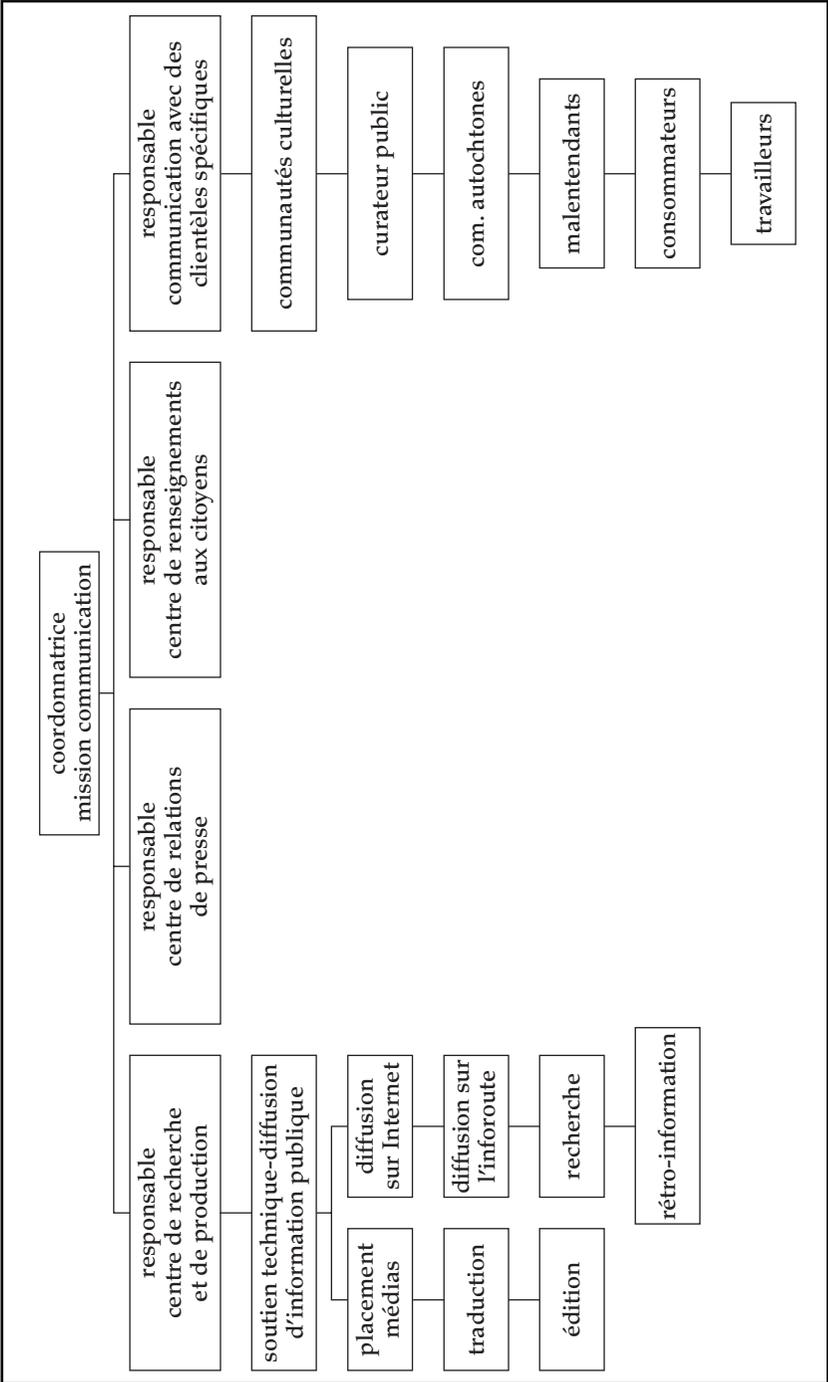
l'idéologie qu'il sous-tend (Bernier, 1988). Nous voyons dans cette réforme celle du 12 juillet 1978 où le poste de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale avait été créé avec, à sa tête, le défunt Jean Laurin. Cette réforme signale le retour à une plus grande centralisation de l'information gouvernementale. Gilbert Leduc, dans un article du quotidien *Le Soleil*, constate ce qui suit: «Le soutien et l'organisation des tournées ministérielles seront dorénavant l'apanage du Secrétariat à la communication gouvernementale qui verra également à la coordination des campagnes de publicité institutionnelle» (*Le Soleil*, 28 août 2001). Le poste a été confié à un vétéran, Jean-Yves Duthel, un communicateur chevronné proche du premier ministre, qui a géré plusieurs directions de communication, entre autres à la STCUM, chez BioChem Pharma et à la SGF.

Le premier ministre Landry démontre une bonne connaissance des communications gouvernementales puisque, comme ministre d'État au Développement économique en 1978, il avait contribué à la mise sur pied des campagnes «Opération solidarité économique» (OSE). Il a évolué depuis ce temps vers une approche plus globale du marketing gouvernemental. Il est servi par un appareil de communication de haute qualité, le Fonds de l'information gouvernementale, dont la gestion est assurée par le MRCI. Ce dernier est aussi responsable de Communication-Québec, une organisation qui a renforcé son emprise en obtenant la gestion du portail gouvernemental de renseignement sur les services gouvernementaux. Enfin, le premier ministre est appuyé par les grandes agences gouvernementales qui coordonnent leurs campagnes par le biais de l'agence de placement média du Fonds de l'information gouvernementale.

Mission communication, volet transversal



Activités de communication : structure



CHAPITRE

VIII

LE GOUVERNEMENT DU CANADA 1980-2000

La victoire du Parti québécois, le 15 novembre 1976, a coïncidé avec la suppression d'Information Canada comme relayeur d'information gouvernementale. Avec la force de Pierre Trudeau dans la dualité canado-québécoise, la mise sur pied d'une organisation adhocratique, le Centre d'information sur l'unité canadienne (CIUC) en symbiose avec l'exécutif gouvernemental fédéral sur le terrain, la disponibilité de l'administration publique fédérale et de ressources financières considérables, Ottawa réussit momentanément à redresser la situation et à gagner le référendum du 20 mai 1980. Par ailleurs, au cours de cette période, les directions des communications des ministères ont coopéré à cette organisation adhocratique (le Centre d'information sur l'unité canadienne) sous la direction de Paul Tellier, alors sous-greffier du Conseil privé, et de Pierre Lefebvre, coordonnateur de toute l'information gouvernementale pendant cette période intense (Bernier, 1988, p. 2-3). La haute fonction publique fédérale

a justifié ainsi la nécessité du CIUC : « *The main reason for his belief that a central agency is necessary is that there is an urgent need for the coordination of the various government information services* » (Rowat, 1980, p. 29). Ce constat illustre bien l'acceptation d'une stratégie émergente afin de contrer la remise en cause de la légitimité de l'État à un moment donné dans le temps. Selon une évaluation conservatrice basée sur les prévisions budgétaires et les comptes publics des années 1979-1980 et 1980-1981, le Centre d'information sur l'unité canadienne a probablement dépensé une somme supérieure à 11 millions de dollars du 1^{er} janvier 1980 au 21 mai 1980 pour lutter contre la souveraineté-association. Cette somme exclut les salaires versés au personnel (90 personnes), les dépenses reliées aux frais de transport, aux fournitures d'équipements et les sommes consacrées par les autres ministères à la défense du fédéralisme (Marsolais, 1992, p. 116). Selon Marsolais : « La première des priorités du CIUC était de prévoir l'achat massif de publicité dans les médias en général afin d'en limiter l'accès aux forces séparatistes. Dès la fin de l'été 1979, le directeur du CIUC, Pierre Lefebvre, donnait ordre d'acheter massivement de la publicité au cours de l'automne 1979 en ajoutant que cette stratégie demeurerait valide pour un référendum au printemps 1980 » (*ibid.*, p. 118). Dans une autre note de service que Marsolais réussit à consulter, il est dit que « au cours des années précédant le référendum, le CIUC avait mis en branle toute une série de moyens afin d'attirer l'attention des Québécois. Parmi ceux-ci, il y avait des expositions régionales itinérantes, des brochures décrivant les services fédéraux à l'intention des groupes spécifiques, des campagnes publicitaires télévisées décrivant les activités et les réalisations des ministères fédéraux » (*ibid.*, p. 121). Toutefois, le gouvernement Trudeau, au cours de la campagne référendaire, concentra ses moyens sur les médias (presse écrite et électronique) par la publicité et sur les expositions régionales itinérantes. C'est au début de mai 1980 que le PQ commença à s'inquiéter sérieusement de l'importance de la publicité et de la propagande du gouvernement fédéral depuis le début de la campagne référendaire le 15 avril précédent. Le CIUC relevait du ministère de la Justice et avait obtenu dès le 1^{er} avril 1979 son autonomie financière et administrative ; ce qui lui permettait d'avoir les coudées franches et de contourner les pièges bureaucratiques afin d'obtenir les autorisations indispensables pour opérer la machine sur le terrain (*ibid.*, p. 117).

Au cours de cette période, Ottawa réalisait plusieurs sondages quantitatifs sur le terrain afin de mesurer l'opinion des Québécois à l'égard de leurs prédispositions canadienne et québécoise. En décembre 1979, les firmes Décima et Sorecom vont en réaliser un au moment où les conservateurs de Joe Clark sont encore au pouvoir. Le coût du sondage sera de

98 443 \$. Quelques mois plus tard, les libéraux reviennent au pouvoir et accordent à la maison CROP la responsabilité d'effectuer, entre février et mai 1980, neuf sondages quantitatifs de tendance dans le but de cerner l'opinion constitutionnelle des Québécois (Marsolais, 1992, p. 121).

Enfin, la distribution d'une imposante panoplie de documents et de brochures d'information sur les avantages du Canada ainsi que le fameux slogan « Non merci... ça se dit bien » de Santé et Bien-être social Canada soulèvent l'ire des souverainistes. D'ailleurs, le directeur général des élections, Pierre Olivier Boucher, dépose en Cour du Québec le 10 mai une injonction interlocutoire contre Mediacom pour avoir affiché les panneaux publicitaires intitulés « Non merci... ça se dit bien » de Santé et Bien-être Canada (*ibid.*, p. 125). Le directeur des élections sera débouté en cour, les juges signifiant que : « Nulle loi n'a d'effet sur les droits de la Couronne à moins qu'ils n'y soient expressément compris » (jugement, 16 mai 1980, 7 p.).

Au cours de son existence, le Centre d'information sur l'unité canadienne avait mis sur pied un centre de monitoring des médias en région qui lui permettait de faire une analyse de contenu des médias concernés et de répliquer à des informations défavorables au gouvernement du Canada. Ce type de monitoring des médias deviendra plus tard un outil nécessaire et standardisé pour plusieurs gouvernements.

La crise passée, les directions des communications des ministères sont revenues à une gestion autonome de leurs activités qui ont de nouveau confirmé leur manque d'intérêt pour une coordination plus centralisée de l'information et de la publicité gouvernementale. Toutefois, à la suite de ces événements, un comité des communications du Cabinet est formé afin d'orienter la publicité du gouvernement du Canada sur le terrain ; les ministres du Québec Marc Lalonde et André Ouellet en font partie. Ce dernier joue un rôle important dans ce comité puisqu'il décide des campagnes publicitaires avec, entre autres, le président de BCP à cette époque, Jacques Bouchard. Parmi les autres publicistes montréalais de l'époque associés à ces exercices, Jean Prévost est sans doute celui qui a été le plus près de Marc Lalonde et d'André Ouellet. Rappelons ici qu'entre 1982 et 1984 Marc Lalonde était ministre des Finances et André Ouellet, ministre des Postes.

Au même moment, un comité informel, appelé « l'exécutif national des communications », siège dans le salon « Nouvelle-Zélande » du restaurant Parlementaire, chaque mercredi de 12 h à 14 h, sous la présidence francophone de Marc Lalonde et anglophone de l'honorable Allan MacEachan. Ce dernier assiste peu aux réunions. Roméo Leblanc, alors

ministre des Pêches et Océans, et Donald Jamieson, secrétaire aux Affaires extérieures, le remplacent. Jean Charpentier, secrétaire de presse du premier ministre, et André Burelle représentent le BPM à ces rencontres. Ce comité s'attarde aux questions de nature tactique, pour aborder la période des questions à la Chambre des communes, et stratégique, afin de recommander au Comité du Cabinet sur les communications des ajustements sur le terrain.

L'environnement administratif et politique de l'information gouvernementale laisse penser qu'en période de crise, les organisations gouvernementales d'information sont sujettes à des opérations politico-administratives qui dépassent leur autorité et les rendent tributaires des décisions de l'exécutif gouvernemental. Ultimement, tous les marketings gouvernementaux peuvent relever de l'exécutif gouvernemental en période de crise appréhendée, ce phénomène étant toléré dans un environnement journalistique confronté à une éthique normative et descriptive déterminée par l'environnement politique et économique du territoire concerné. Nous vivons dans une société systémique qui tolère les tensions exprimées dans le modèle classique d'Easton fondé sur la rétroaction et l'adaptation du système politique à son environnement interne et externe.

La fin du régime libéral sous le règne de John Turner et la volonté de changement de l'électorat canadien et québécois font que, en septembre 1984, le PC est porté au pouvoir avec Brian Mulroney à sa tête (Blais et collab., 1991).

Dans la période comprise entre 1981 et 1984, le gouvernement du Canada et son administration publique se sont adaptés à l'émergence de crises sur le terrain (la guerre des drapeaux, 1981-1982) sans altérer aucunement leur manière de gérer les communications du gouvernement du Canada, et ce, dans un contexte de décentralisation totale où le maintien des fiefs dans les directions de communication a considérablement bureaucratisé et hermétisé l'information gouvernementale dans l'appareil fédéral. Toutefois, il faut comprendre ici que les libéraux ont contribué à bâtir cette administration publique et que le rapport politico-administratif entre les libéraux et leurs fonctionnaires est tel que le modèle de l'ajustement mutuel cité par Mintzberg prend toute sa signification. Les deux composantes vont s'adapter à l'environnement politique et économique afin de tenter de répondre aux besoins. L'idéologie de ce parti programmatique, qu'a longtemps été le Parti libéral du Canada, est animée par une volonté collectiviste d'appuyer les segments de la population dans

le besoin et de soutenir le développement de l'infrastructure industrielle technologique au pays. Notons que l'intervention des trois paliers de gouvernement au Canada compte pour 46 % de la part du PIB et pour plus de 50 % au Québec (1999).

Entre l'automne 1984 et le printemps 1993, les conservateurs sont au pouvoir. Leur gestion de l'appareil gouvernemental se démarquera considérablement de celle de leurs prédécesseurs (Bernier, 1991). Les conservateurs ont toujours apprécié la politique du « faire faire » en matière de communications gouvernementales. Très tôt dans leur premier mandat, ils font face à un problème d'allocation des contrats de publicité gouvernementale.

LES CONSERVATEURS - 1984-1993

Peu de temps après son arrivée au pouvoir en septembre 1984, le nouveau gouvernement est aux prises avec des problèmes de probité et une attitude méprisante à l'égard de l'administration publique fédérale; la volonté des membres du gouvernement de travailler avec les fonctionnaires n'était pas apparente. Le 8 janvier 1985, le *Edmonton Journal* dénonce, dans son éditorial, l'octroi par le gouvernement fédéral d'un contrat de publicité aux conservateurs Roger Nantel et Peter Simpson. Le 20 avril 1988, Bernard Roy, chef de cabinet et ami du premier ministre, est accusé, dans un article publié par *Le Monde juridique*, d'avoir demandé la démission de l'ancien juge en chef de la Cour d'appel du Québec. Ces deux événements laissent entrevoir le développement, entre 1985 et 1988, d'une entreprise de favoritisme politique au sein du gouvernement durant le premier mandat des conservateurs (Bernier, 1991 p. 23). Un autre fait troublant se produit en 1985 avec la création du poste de « Chief of Staff » superposé à celui, plus traditionnel, d'« Executive Assistant ». La fonction publique perçoit ce nouveau poste à l'intérieur des cabinets ministériels comme un nouveau sous-ministre politique non régi par la Loi de la fonction publique qui va s'arrimer à la gestion du ministère. Les bavures commises par certains titulaires de ce poste ont contribué à ternir la relation politico-administrative et à accentuer la politique du « faire faire » appliquée volontiers par les conservateurs en matière d'information gouvernementale.

Bourgault et Carroll ont constaté que les conservateurs avaient renforcé grandement les cabinets en accroissant le nombre de leurs membres, en recrutant des personnes plus expérimentées comme chefs de cabinet,

en leur offrant un salaire équivalent à celui des sous-ministres adjoints et, surtout, en leur accordant un rôle beaucoup plus grand, notamment dans l'élaboration des politiques, dans les rapports avec le ministère et dans l'évaluation des recommandations et des analyses des fonctionnaires... Plusieurs conflits ont éclaté entre 1984 et 1986 avant qu'on rétablisse le partage des rôles (Bourgault et Carroll, 1997, p. 101).

La haute fonction publique fédérale s'est réunie du 22 au 24 avril 1987 au Château Montebello pour faire un examen de la gestion de ses communications. Le contenu des discussions portait, entre autres, sur l'adoption d'un mécanisme de planification stratégique des communications, la nécessité d'assurer au ministre un soutien efficace en matière de communication, de favoriser le recours au « faire faire » et de réaliser une meilleure coordination des communications gouvernementales. Nous percevons à la lueur de ce document sur la gestion des communications que le Bureau du Conseil privé et les sous-ministres veulent améliorer l'efficacité de leurs rapports avec l'exécutif gouvernemental.

Le déploiement de ce « faire faire » va se concrétiser au cours de la période comprise entre 1986 et 1988 avec la promotion de l'entente de libre-échange qui va coûter au gouvernement conservateur et à l'entreprise privée plus de 56 millions de dollars en deux ans (Bernier, 1991, p. 277-278). Ces coûts sont en majorité attribuables à des opérations de communication conjointe « État et entreprise privée ». Quant aux syndicats et aux groupes de pression s'opposant au libre-échange, ils ont dépensé cinq millions de dollars.

Les conservateurs vont, eux aussi, faire revivre le Comité du Cabinet sur les communications afin de coordonner en partie l'effort de travail requis par de tels enjeux. Encore une fois, ce sont des adhocraties, « les coalitions pour le libre-échange », qui seront en mesure de gagner la bataille du libre-échange et de le voir approuver au Parlement en janvier 1989.

La crise passée, les choses reviennent à la normale, le gouvernement est prudent en matière de probité et ses relations avec l'administration publique se sont améliorées sous l'habile gestion de Paul Tellier, devenu greffier et secrétaire du Conseil privé.

Il faut reconnaître que les conservateurs au pouvoir ont été très performants avec l'aide de l'entreprise privée à concevoir des campagnes d'information et de publicité efficaces auprès de l'électorat canadien, plus particulièrement en 1988 au cours de l'élection générale (Bernier, 1991).

LES INTERVENTIONS EXTÉRIEURES*

Six mois après l'élection fédérale, le directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, déclare que le processus électoral est en état de crise. Selon lui, il faut clarifier la définition des dépenses électorales et mieux contrôler la publicité effectuée par des tiers durant la campagne (Taillefer, 1989).

Le rapport du comité Barbeau sur le contrôle des dépenses électorales fédérales fut déposé à la Chambre des communes en octobre 1966; le comité était guidé dans son travail par quatre principes fondamentaux : 1) *l'égalité* dans l'établissement du plafond des dépenses que peuvent effectuer les candidats et les partis pour promouvoir leur élection ; 2) la *justice* quant aux sommes limites imposées dont peuvent disposer les candidats et les partis politiques pour leur campagne respective ; 3) *l'accès* du public à l'information sur les contributions financières faites aux candidats et aux partis et les dépenses électorales ; 4) la *participation* fondée sur le système des crédits d'impôts, une formule devant favoriser le financement populaire. Ces principes vont constituer l'ossature de la loi électorale adoptée en 1970 et des modifications subséquentes apportées en 1974 et après afin de limiter les dépenses d'élection des partis et des candidats partiellement remboursables par le Trésor public.

De plus, le comité présidé par Alphonse Barbeau avait formellement recommandé que seuls les partis enregistrés et les candidats nommés soient autorisés à acheter du temps d'antenne à la radio et à la télévision et à utiliser toute autre forme de publicité payée dans la période comprise entre l'émission des brefs d'élection et le lendemain du jour du scrutin. Selon les membres du comité, le refus de se conformer à ces dispositions ferait de la loi électorale un exercice futile (Hamel, 1989). Cette mise en garde deviendra réalité 22 ans plus tard, lors d'une élection fédérale où le pouvoir de l'argent et des corporations va fausser l'équilibre démocratique.

LES GENS D'AFFAIRES

Selon Nick Fillmore, lorsque Lorne Walls, un porte-parole de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi, déclare à un journaliste de la revue *Marketing* que son organisation ne fera pas appel à la publicité radiotélévisée, durant la campagne électorale, pour promouvoir le libre-échange en raison du contexte partisan, il est loin de se douter de la tournure que prendront les événements (Fillmore, 1989).

* Cette section provient de : Robert Bernier, *Gérer la victoire. Organisation, communication, stratégie*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 1991 (épuisé).

Rappelons ici, pour le bénéfice du lecteur, l'intervention massive de l'Alliance au printemps 1987. Pour promouvoir les bienfaits du libre-échange, l'Alliance lance une campagne publicitaire radiotélévisée dont la facture s'élèvera à trois millions de dollars. Cette campagne suit d'ailleurs l'exercice de marketing de l'exécutif gouvernemental effectué par les conservateurs durant la même période. L'Alliance est un regroupement d'associations patronales coprésidé par Donald Macdonald, un ancien ministre des Finances sous Trudeau, et Peter Lougheed, l'ancien premier ministre de l'Alberta. Ce mouvement a été mis sur pied en mars 1987 avec l'appui financier des plus importantes corporations actives au pays et la participation de la Chambre de commerce du Canada, de l'Association des manufacturiers canadiens, du puissant Conseil canadien des chefs d'entreprises de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et de l'Association canadienne des consommateurs. Lors de la campagne électorale, l'ACC quittera l'Alliance en raison du caractère partisan de son intervention.

Lorsque les sondages Gallup du 27 octobre 1988 et Environics du 28 confirment la victoire de Turner au débat télévisé des chefs, l'Alliance complète en hâte sa campagne de financement auprès des corporations. Elle dispose ainsi d'un budget de 5,4 millions de dollars pour appuyer les conservateurs dans la lutte électorale, dont l'enjeu est maintenant la survie de l'accord de libre-échange. Les contributions proviennent de 162 entreprises et les plus importants donateurs figurent au tableau suivant.

Contributions les plus importantes des compagnies à l'Alliance

Compagnie	Contrôle	Contribution
Canadien Pacifique	Canada	250 000 \$
Alcan Aluminium	Canada	250 000 \$
Shell Canada	Grande-Bretagne / Pays-Bas	250 000 \$
Noranda	Canada	200 000 \$
Banque Royale	Canada	200 000 \$
Imperial Oil	États-Unis	200 000 \$
Sun Life	Canada	140 000 \$
Manufacturers Life	Canada	110 000 \$
Northern Telecom	Canada	107 000 \$
IBM Canada	États-Unis	100 000 \$
Inco	Canada	100 000 \$
Olympia et York	Canada	100 000 \$
Texaco Canada	États-Unis	100 000 \$

Source : L'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi. Les données sont pour l'année 1988 (Van Alphen, 1989).

L'Alliance et ses membres conçoivent alors une campagne de marketing politique sans précédent. Cette campagne fait largement appel, d'une part, à la distribution de lettres personnalisées et d'imprimés de toutes sortes qui font la promotion du libre-échange auprès des travailleurs et, d'autre part, à une vaste campagne de publicité plaidoyer dans la presse écrite et électronique de l'ensemble du pays. La compagnie Stelco, qui comptait, à cette époque, parmi les membres de son conseil d'administration l'ex-ministre libéral du Québec Guy Saint-Pierre, fait parvenir une lettre à tous ses employés; on y insiste sur l'importance d'appuyer le libre-échange afin d'assurer l'avenir de l'industrie de l'acier au Canada. En Ontario, les dirigeants de la chaîne alimentaire Loblaws font insérer une lettre d'appui à l'entente dans l'enveloppe de paie des employés. Au Québec et ailleurs, plusieurs chefs d'entreprise convoquent leurs employés à une assemblée générale afin de les informer qu'un vote de leur part contre le libre-échange pourrait entraîner des mises à pied dans leur entreprise. Lorsque Graham Fraser cite des entreprises identifiées par Nick Fillmore qui sont intervenues auprès de leurs employés et de leurs actionnaires pour les inciter à appuyer l'entente, nous relevons entre autres les noms de la compagnie d'assurances Crown Life, de la corporation financière Enfield, de Toronto, et de la manufacture de bois ouvré Valley City Manufacturing, de Dundas, Ontario. Plusieurs centaines d'entreprises vont effectuer la même démarche auprès de leurs employés (Fraser, 1989).

Certaines firmes et leurs dirigeants vont mener des actions publicitaires autonomes, en marge de l'Alliance. Elles accèdent ainsi la spontanéité de leur intervention après les débats en vue d'appuyer l'enjeu électoral que représente le libre-échange. Le président de Minto Construction, Irving Greenberg, dont les bureaux sont situés à Toronto et à Ottawa, ainsi que Bruce Firestone, l'éditeur du *Ottawa Business News*, vont faire paraître dans le *Globe and Mail* du 16 novembre un encadré publicitaire d'une demi-page où le slogan *I'm a free trader* est inscrit sur fond de drapeau canadien. Cette publicité plaidoyer invite la population à se procurer des macarons et des brochures appuyant le libre-échange à une adresse mentionnée dans l'annonce. Cette adresse est celle de Minto Construction à Toronto. Lorsqu'une personne se rend sur les lieux, elle inscrit son adresse sur un formulaire disponible au comptoir, y appose sa signature et reçoit de la réceptionniste des macarons et des brochures.

Le 20 novembre, une page publicitaire du *Ottawa Sun* énumère 44 entreprises ontariennes qui appuient le libre-échange; les noms de Minto Construction, du *Ottawa Business News* et de la firme Valley City Manufacturing y figurent. Le texte de cette annonce, titrée « Le libre-échange signifie un Canada fort et indépendant », insiste sur le besoin

des entreprises canadiennes de fonder leur développement sur la croissance économique et le commerce extérieur. Il plaide l'attachement que la communauté d'affaires porte aux pays et insiste sur la certitude qu'elle n'appuierait pas une entente nuisible au Canada et à ses programmes sociaux. Le contenu de cette publicité plaidoyer veut agir directement sur les attitudes de l'électorat canadien en faisant appel au devoir (*ethos*), aux sentiments et à la raison (Lindon, 1976, p. 43-45).

Entre le 3 et le 20 novembre inclusivement, les messages publicitaires de l'Alliance, de ses partenaires ainsi que de certains gouvernements provinciaux (entre autres ceux de l'Alberta et de Terre-Neuve) vont envahir la presse ; le contenu de ces messages s'apparente formellement à de la propagande politique. La conception et la production de la publicité plaidoyer de l'Alliance et du gouvernement de l'Alberta dans la presse écrite est de très bonne qualité. Durant cette période, le gouvernement albertain affiche quotidiennement, dans le *Calgary Herald* et le *Calgary Sun*, les photographies en gros plan de personnalités albertaines qui répondent à des questions sur les bénéfices que procurera le libre-échange à la province et au pays. Les questions et réponses sont reproduites dans une colonne à la droite de chaque photographie. La population est informée qu'elle peut se procurer la brochure *Straight Talk on Free Trade* en composant un numéro de téléphone indiqué au bas de la colonne.

Par ailleurs, le *Toronto Sun* du 10 novembre et le *Sunday Star* du 20 novembre diffusent une page publicitaire d'un groupe qui porte le nom de Concerned Citizens of Canada. Ce groupe mentionne dans sa publicité plaidoyer qu'il n'est financé par aucun parti politique ; pourtant, dans sa publicité, il appuie carrément le PC et brandit le spectre de la peur en cas d'élection des libéraux. Il en est de même pour la publicité de la Coalition nationale des citoyens parue dans le *Globe and Mail* du 18 novembre. La Coalition y attaque la crédibilité de Broadbent en le qualifiant de dangereux socialiste et celle de Turner en le dépeignant comme un politicien de métier qui ne cherche qu'à sauver son emploi. Ce thème publicitaire se rapproche de celui développé par les stratèges conservateurs dans la deuxième génération de messages. Dans la même édition du *Globe*, la Coalition n'hésite pas à affirmer que le Pacte de l'automobile est menacé si l'entente de libre-échange n'est pas ratifiée. La Coalition nationale des citoyens (National Citizens Coalition) est une organisation néo-libérale à but non lucratif fondée en 1967 ; elle regroupe 38 000 membres et a des bureaux à Toronto, Calgary et Vancouver. Selon Nick Fillmore, la Coalition a dépensé 500 000 \$ dans les 12 mois précédant l'élection afin d'appuyer le libre-échange. De cette somme, 80 000 \$ ont été consacrés à l'achat de temps d'antenne dans 800 stations de radio et 90 stations de télévision (Fillmore, 1989, p. 15).

Au Québec, le Regroupement pour le libre-échange effectue également une importante campagne de publicité dans les journaux et la presse électronique. La publicité plaidoyer réalisée par l'Association de l'industrie touristique du Canada dans le *Journal de Montréal* du 20 novembre se veut rassurante. Sous le titre « Tourisme et libre-échange: le parfait mariage », le texte d'accompagnement souligne l'importance économique de l'industrie touristique au Canada et mentionne que l'entente de libre-échange amènera plus d'Américains à voyager chez nous pour affaires. Durant les deux années qui ont précédé l'élection, Nick Fillmore évalue à environ 56 524 250 \$ les dépenses engagées par le Parti conservateur, le gouvernement fédéral et les tiers partis afin d'appuyer le libre-échange et la réélection du gouvernement. Le tableau qui suit, produit par Fillmore, détaille ce montant.

Après les débats des chefs, la stratégie prédéterminée de l'Alliance et de ses partenaires fait place à une stratégie émergente où la coordination avec le PC apparaît évidente. Enfin, on note la présence, ici et dans la majorité des actions de l'Alliance et de ses alliés, d'une combinaison de l'approche intégrée en marketing. Cette combinaison vise à mettre en relief les bienfaits du produit, le libre-échange, à distribuer l'information essentielle à la compréhension de son contenu et à promouvoir ses vertus à l'aide d'une imposante campagne de propagande politique et de relations publiques. Elle confirme l'importance que la communauté d'affaires accorde à l'organisation, au contrôle et à la coordination de cette opération dans le cadre d'une approche marketing management. Cette approche est d'ailleurs inhérente à son comportement professionnel fondé sur la stimulation des échanges et des transactions.

Selon Michel Décarie, alors vice-président (Québec) de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, la coordination des opérations de promotion de l'entente entre les entreprises et le gouvernement conservateur n'a pas toujours été harmonieuse. Certaines organisations, dont la sienne, hésitaient à s'engager à fond dans la campagne électorale afin de ne pas contrarier leurs membres opposés à l'entente, même s'ils étaient minoritaires. Toutefois, durant la dernière semaine de la campagne, Murray Campbell, du *Globe and Mail*, constate l'ampleur du regroupement de la communauté d'affaires canadienne autour de la promotion du libre-échange. Le journaliste rapporte les propos de l'historien canadien favorable au libre-échange Michael Bliss, qui qualifie de remarquable l'unité des gens d'affaires dans ce débat. Il rapporte aussi ceux de l'économiste Marjorie Cohen pour qui cet affrontement est en quelque sorte une lutte de classes entre les travailleurs et les détenteurs du capital (Campbell, 1988).

**Sommes approximatives dépensées par les groupes
en faveur du libre-échange au cours des deux années
précédant les élections fédérales**

Organisme	Valeur approximative des ressources financières et de temps offertes
Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi	6 000 000 \$
Sommes additionnelles dépensées par les groupes membres de l'Alliance :	
– Conseil canadien des chefs d'entreprises,	900 000 \$
– Fédération canadienne de l'entreprise indépendante,	750 000 \$
– Chambre de commerce du Canada,	400 000 \$
– Association des manufacturiers canadiens,	200 000 \$
– 30 associations plus petites mais faisant partie de l'Alliance, telles que « The Cattlemen's Association » et les Producteurs de porc (en moyenne, 30 000 \$ chacune).	900 000 \$
Dépenses des sociétés, en plus de celles mentionnées plus haut :	
– 275 grandes entreprises (telles que Alcan, Noranda et Stelco : personnel affecté à la campagne en faveur du libre-échange, publicité supplémentaire en plus des contributions versées à l'Alliance, relations publiques, allocutions et voyages des membres de la direction, documentation distribuée par le biais des bulletins de société, séminaires pour les travailleurs, etc. ;	3 750 000 \$
– 150 entreprises de taille moyenne (comme ci-dessus, mais à une plus petite échelle) ;	2 250 000 \$
– 300 petites entreprises (comme ci-dessus ; en moyenne, 5 000 \$ chacune).	1 500 000 \$
Dépenses des entreprises en services comptables permettant de constituer un lobby en faveur du libre-échange	1 500 000 \$
National Citizens Coalition	80 000 \$
Fraser Institute	50 000 \$
Québec – Le regroupement pour le libre-échange	150 000 \$
Manitoba Committee for Free Trade	70 000 \$
Gouvernement de l'Alberta	600 000 \$
Calcul approximatif des dépenses autres que celles engagées par le gouvernement fédéral et par le Parti progressiste conservateur	19 100 000 \$

Sommes approximatives dépensées par les groupes en faveur du libre-échange au cours des deux années précédant les élections fédérales (*suite*)

Organisme	Valeur approximative des ressources financières et de temps offertes
Dépenses électorales du Parti progressiste conservateur	
Publicité en faveur du libre-échange (représente environ 40 % de toute la publicité au cours de la campagne)	3 100 000 \$
Part du budget de chaque circonscription allouée au libre-échange (environ 15 % des sommes dépensées par les circonscriptions)	2 168 250 \$
Les salaires, les heures de travail et les ressources de l'équipe responsable de la promotion du libre-échange chez les conservateurs (environ 40 % du temps offert par les plus importantes agences de publicité)	156 000 \$
Gouvernement fédéral	
Dépenses directes de promotion du libre-échange engagées par le Groupe des communications sur le commerce extérieur du ministère des Affaires extérieures	24 000 000 \$
Calcul approximatif des dépenses directes engagées par les autres ministères	6 000 000 \$
Coût approximatif des autres ressources gouvernementales consacrées au libre-échange, telles que salaires, réunions et voyages	2 000 000 \$
Total des dépenses pour promouvoir l'accord de libre-échange	56 524 250 \$

Source : Nick Fillmore, « The big oink: How business won the free trade battle », *This Magazine*, Toronto, vol. 22, n° 8, mars-avril 1989, p. 15.

LES RÔLES DE BUSH, REAGAN ET THATCHER DANS L'ÉLECTION

Selon Michel Vastel, George Bush n'était pas encore élu au scrutin du 8 novembre 1988 que les stratèges conservateurs à Ottawa souhaitaient ouvertement, auprès d'un réseau privé de télévision, qu'à la faveur d'une question « plantée » il soit amené à confirmer la volonté des Américains de respecter les programmes sociaux canadiens (Vastel, 1988). Le journaliste du *Devoir* poursuit en rapportant les propos tenus dans les milieux officiels selon lesquels « toute intervention du président américain devrait avoir un air spontané et non télécommandé pour éviter toute accusation d'ingérence dans les affaires canadiennes » (*ibid.*, p. 12). Quatre jours avant l'élection fédérale du 21 novembre, Ronald Reagan, le président américain sortant, appuie ouvertement l'entente de libre-échange dans un discours prononcé devant un auditoire composé de gens d'affaires américains. La journée suivante, c'est au tour de Margaret Thatcher, premier ministre britannique, de déclarer dans une entrevue publiée à Washington

qu'il serait très difficile pour un autre premier ministre canadien de négocier une entente internationale si celle portant sur le libre-échange était rejetée. La riposte est immédiate. Le chef libéral, John Turner, qualifie de sans précédent et d'intolérables les interventions d'un président américain et d'un premier ministre britannique dans les affaires intérieures canadiennes. Le chef du Nouveau Parti démocratique, Ed Broadbent, est du même avis (Fraser, 1988).

LES GROUPES DE PRESSION ET LES SYNDICATS

Dès 1985, l'éditeur canadien d'Edmonton, Mel Hurtig, fonde le Conseil des Canadiens afin de promouvoir la souveraineté culturelle, économique et politique du Canada, tout en s'opposant à la signature de l'entente de libre-échange. Lors de sa première réunion, tenue au Château Laurier à Ottawa en octobre 1985, le Conseil compte 1 500 membres disséminés dans l'ensemble du pays. Parmi ceux-ci on trouve, entre autres, le célèbre écrivain canadien Pierre Berton, les anciens ministres libéraux Herb Gray, Walter Gordon, Eric Kierans et Céline Hervieux-Payette, la mairesse d'Ottawa, Marion Dewar, et le cinéaste Norman Jewison. Le document d'information transmis aux 140 personnes présentes à cette conférence insiste sur les modifications que pourraient exiger les Américains sur les pouvoirs fiscaux, sociaux et de développement régional canadiens advenant la ratification de l'entente.

En 1987, le CDC compte 7 000 membres et crée le réseau Pro Canada qui regroupe 30 organisations. Mel Hurtig, le sénateur Keith Davey et certaines personnalités libérales participent à la rédaction d'un ouvrage collectif intitulé *Canada not for sale* qui plaide contre le libre-échange. Ce livre publié en 1987 va connaître un certain succès au Canada anglais en semant la peur dans la communauté d'affaires et le gouvernement conservateur. Pendant ce temps, les principaux syndicats canadiens et québécois unissent leurs efforts et coordonnent certaines de leurs activités avec le réseau Pro Canada afin de combattre le libre-échange. Au Québec, la CSN, la CEQ, la FTQ et l'UPA se regroupent en août 1986 pour former la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange. Dès avril 1987, cette coalition collabore avec le réseau Pro Canada. L'intervention de la Coalition se traduit par la réalisation d'études sectorielles visant à évaluer l'influence du libre-échange sur plusieurs secteurs de l'économie québécoise et l'organisation d'activités destinées à faire connaître les résultats de ces études auprès de la population. Au cours des deux années précédant l'élection, les quatre centrales syndicales québécoises vont consacrer plus de un million de dollars à élaborer des études sur

les conséquences du libre-échange pour le secteur agroalimentaire, le textile, le vêtement, la chaussure, les produits forestiers, le secteur des services, les industries culturelles, les politiques sociales et les emplois.

Ces études soutiennent que le libre-échange va entraîner la perte de 76 000 emplois au Québec. De plus, les quatre centrales publient, en juin 1987, un petit livre intitulé *Danger libre-échange* pour alerter leurs membres, la population et les gouvernements quant à la menace que représente l'entente sur la société québécoise (La Coalition québécoise d'opposition au libre-échange, 1987). La Coalition ne jouit pas, cependant, de la faveur populaire puisque la majorité des Québécois sont en faveur du libre-échange. La promotion de l'opposition au libre-échange a été effectuée dans le cadre d'une démarche publicitaire sporadique accompagnée d'un effort d'éducation populaire auprès des militants syndicaux. La publicité dans les journaux payée par la Coalition paraît en septembre 1987, juin 1988 et fin novembre 1988, soit à la fin de la campagne électorale.

Pour ce qui est de la formation, à partir de décembre 1987, les centrales organisent pour leurs membres des sessions d'information sur le contenu de l'entente et sur ses conséquences. Les ateliers suscitent peu d'intérêt chez les syndicats et l'opposition au libre-échange recueille peu d'appuis au Québec. Si l'on exclut le succès remporté lors du premier débat portant sur les conséquences de l'entente organisé par les centrales à Trois-Rivières en janvier 1987 et la conférence de presse du 18 novembre 1988, tenue à la veille de l'élection générale, les événements publics organisés par les syndicats attirent peu de gens. Dans son bilan de la campagne contre le libre-échange, la CSN constate que certaines assemblées publiques tenues en région ont pu compter sur des assistances relativement nombreuses en raison d'une forte participation des membres de l'UPA, adversaires acharnés de l'entente.

Au Canada anglais, Nick Fillmore évalue ainsi la contribution financière des grands syndicats à la lutte contre le libre-échange :

Congrès du travail du Canada	1 200 000 \$
Fédération des travailleurs de l'Ontario	600 000 \$
Les Travailleurs canadiens de l'automobile	600 000 \$
Les Travailleurs unis de l'acier	450 000 \$
Total	2 850 000 \$

Toujours selon Fillmore, l'ensemble des dépenses assumées par toutes les organisations opposées au libre-échange dans les deux années qui ont précédé l'élection, période électorale comprise, s'élève approximativement à cinq millions de dollars (Fillmore, 1989, p. 17-18).

Le rapport des forces engagées sur le terrain par les tenants et les adversaires du libre-échange fait ressortir un déséquilibre évident. Ce déséquilibre a profité aux tenants du libre-échange dans la victoire d'une option sur l'autre ; il a pavé la voie à des abus qui n'ont pas nécessairement leur place dans un système partisan compétitif où la démocratie populaire est censée l'emporter sur le pouvoir corporatif. Le 25 octobre 2000, un juge de l'Alberta accordait une injonction réclamée par un groupe de pression la Coalition nationale des citoyens (National Citizens Coalition) suspendant les limites imposées par la Loi électorale du Canada à des tiers pour des dépenses électorales. La Cour d'appel, à la demande du procureur du gouvernement fédéral, M^e Thomas Wakeling, va casser l'injonction jusqu'à ce que la constitutionnalité de la disposition soit évaluée par les tribunaux (*Le Soleil*, 26 octobre 2000). En vertu des dispositions de la Loi électorale en vigueur depuis mai 2000, une personne ou un groupe de pression désirant promouvoir ses idées politiques peut dépenser jusqu'à 152 550 \$ à l'échelle nationale et 3 051 \$ par circonscription. Le directeur exécutif du Conseil des Canadiens, Peter Julian, exprimait son inquiétude quant à la possibilité de voir les élections fédérales détournées par les grandes corporations, s'il n'y avait pas de restrictions imposées aux dépenses des tiers (*Le Soleil*, 26 octobre 2000, p. A13).

En septembre 1991, le Bureau du Conseil privé dépose un rapport sur les tendances observées dans les communications du gouvernement fédéral qui se veut une prospective des communications en l'an 2000. Cette recherche qualitative a été réalisée avec 50 participants, tous des experts reconnus dans les milieux économiques, culturels, médiatiques et gouvernementaux, et ces participants démontrent beaucoup de cynisme relativement à la capacité d'évoluer des bureaucraties. À leur avis, le gouvernement fédéral devra raffiner ses communications s'il veut capter l'attention du public et mieux cibler ses usagers. Parmi les constatations qui apparaissent en conclusion, une retient notre attention : « On estime par ailleurs que l'information émanant du gouvernement fédéral n'est ni digne de foi ni objective. Ce problème de crédibilité suscite une difficulté particulière étant donné qu'il écarte une prémisse nécessaire à la gestion de toute information, à savoir que la vérité est le véritable objectif de la communication et que l'acceptation du message par le public et le besoin qu'il en a contribuent au succès des communications » (Canada, BCP, 1999b, p. 53-64). Enfin, les auteurs du rapport soutiennent que : « Lorsque le gouvernement a publié sa politique en matière de communications en

1988, il visait à établir un système permettant de garantir l'échange d'information entre le gouvernement fédéral et la population du Canada. Cependant, la réaction du public démontre qu'il ne suffit pas d'échanger de l'information ; le cynisme froid et l'incrédulité atténuent l'enthousiasme et la volonté de participer (*ibid.*, p. 65). Les propos tenus à cette époque confirmaient la difficulté qu'éprouvait le gouvernement du Canada à être un relayeur d'information performant auprès de la population.

LE RETOUR DES LIBÉRAUX – 1993-2000

Le régime libéral de Jean Chrétien démontre peu d'intérêt pour l'information et la publicité gouvernementale au cours de sa première année et demie de mandat. Le Conseil du Trésor produit, à l'été 1994, un document qui porte sur l'application de la politique sur les communications du gouvernement fédéral. La gestion de l'information gouvernementale, sa dimension éthique, l'obligation de rendre compte et l'impartition des services de communication, de publicité et de recherche sur l'opinion constituent l'essence même de ce document (COM/94-1). Cet énoncé de politique vise principalement à gérer étroitement l'allocation des contrats gouvernementaux dans une perspective bureaucratique où la probité gouvernementale prime. Il revêt un caractère formel puisqu'il a été produit en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques et il remplace les directives précédentes qui s'étaient étalées entre 1958 et 1986. Nous percevons dans ce rapport une volonté de l'administration publique de baliser clairement les rapports entre les fournisseurs de services et le gouvernement du Canada.

Un référendum appréhendé va susciter à Ottawa un intérêt à l'égard des attitudes des Québécois et la nécessité d'avoir entre les mains une recherche quantitative et qualitative de qualité deviendra prioritaire (Pinard, Bernier et Lemieux, 1997). Ce sera une autre organisation ad hoc, dirigée par Daniel Johnson fils, sous le parapluie des forces fédéralistes, qui assumera la responsabilité de la coordination de ce rendez-vous référendaire. Le gouvernement du Canada convient dès l'été 1994 de confier à un sous-secrétaire du Conseil privé, Howard Ballock, la responsabilité de gérer le déploiement du Canada dans cet exercice. Ce fonctionnaire de carrière du ministère des Affaires étrangères, ami de Raymond Chrétien, aura carte blanche dans l'opérationnalisation des activités fédérales sur le terrain. Ottawa s'engage prudemment et reconnaît dès décembre 1994 que la responsabilité politique dans ce référendum repose sur les élus québécois, donc, sur la primauté du PLQ comme gérant d'ouvrage du « Camp du Non » au cours de cette campagne référendaire. Cette situation accroît la tension entre Ottawa et les forces du « Non » au Québec, provoquant un schisme entre l'organisation québécoise

et celle d'Ottawa. Le Conseil pour l'unité canadienne jouera un rôle important ici dans l'atténuation de ces tensions par l'intermédiaire, entre autres, de Jocelyn Beaudoin et de John Parisella.

Les résultats de la recherche quantitative et qualitative de 1994 à 1995 inclusivement, réalisée pour le Conseil (Pinard, Bernier et Lemieux, 1994-1995), permettent de reconnaître le désir du citoyen québécois et canadien d'être informé sur les avantages du Canada. Le consommateur d'information, québécois et francophone du moment, désire une information provenant directement d'Ottawa (CDRB, décembre 1994) sur les propriétés du Canada, sa capacité technologique et sa grandeur territoriale. Un dilemme se pose, car les libéraux provinciaux veulent une stratégie qui minimise la présence canadienne sur le terrain. Après deux campagnes majeures de 13 semaines, les 30 secondes intitulées « Recherche et sauvetage » et « Douanes et Accise », suivies plus loin des avironneurs, vont constituer l'ossature de l'intervention publicitaire fédérale (TV).

Cette première génération de messages devait être suivie d'une deuxième fondée sur l'argument et, enfin, d'une troisième axée sur la combinaison émotion-raison. Cela ne fut jamais fait par Ottawa qui avait les mains liées en raison de la nature légale de l'exercice référendaire et qui ne voulait pas faire de vagues dans le contexte. Une fin de campagne référendaire intense dominée par l'incertitude va confirmer les résultats dramatiques de ce référendum.

LES LEÇONS APPRISSES

Dans un climat de quasi-défaite, les libéraux fédéraux devaient déployer sur le terrain une réponse aux consommateurs québécois en ce qui concerne leurs services fédéraux, ce qui a entraîné une plus grande implication de l'administration publique fédérale dans l'exercice de redressement. Le premier résultat a été la mise sur pied du Bureau d'information du Canada (BIC) à l'automne 1996. Après des débuts incertains sous la direction de Roger Collet, attribuables à un arrimage difficile avec la fonction publique et les ministères et la présence trop lourde des consultants, à la première phase succède la phase 2 du BIC où l'accent est mis sur la confiance à bâtir avec l'administration publique. Cette mission est confiée à un fonctionnaire de carrière, Marc Lafrenière, qui a travaillé avec Ballock dans l'unité référendaire du Bureau du Conseil privé; c'est un administrateur public crédible aux yeux de la fonction publique. Il a réussi l'arrimage avec la fonction publique fédérale, maintenant il doit s'attaquer à la présence sur le terrain. Le désengagement du gouvernement du Canada au cours des trente dernières années sur le terrain en raison des transferts de responsabilités aux provinces a réduit sa présence administrative sur le terrain.

La machinerie des communications fédérales

Avant d'aborder le cas du BIC, jetons un coup d'œil sur la machinerie des communications fédérales, ses responsabilités et ses rôles dans l'appareil bureaucratique fédéral. Le gouvernement du Canada est constitué d'un ensemble d'organisations de communications qui ont pour effet d'intervenir simultanément ou séparément dans les communications gouvernementales fédérales. Le Bureau du premier ministre est le principal responsable de la gestion de la fédération à consommer des ressources administratives en matière de communications externes auprès du Bureau du Conseil privé et du secrétariat du Conseil du Trésor. À ces organismes centraux se greffent un ministère, Travaux public et Services gouvernementaux Canada, responsable de la publicité gouvernementale, et une agence, le Bureau d'information du Canada, dont le mandat consiste à renforcer l'image corporative du gouvernement fédéral au pays.

Les stratégies de communications gouvernementales sont déterminées au Bureau du premier ministre et la responsabilité de ce dernier est grande dans l'interaction avec les médias et la diffusion de l'information exécutive. Les conseillers du premier ministre collaborent étroitement avec les sous-secrétaires du Cabinet du Bureau du Conseil privé qui établissent le lien administratif avec les autres ministères et les agences déployées sur le terrain dans des opérations de communications externes. De plus, ils travaillent sur une base quotidienne avec les cabinets de ministres.

Le Bureau du Conseil privé

La coordination des communications gouvernementales d'Ottawa et leur point de chute avant diffusion relèvent depuis toujours du Bureau du Conseil privé et se fondent sur l'existence d'un secrétaire adjoint du Cabinet responsable des communications et d'un Secrétariat qui assistait le groupe de travail sur les communications du puissant Conseil des priorités et de la planification dans les années 1970. Les discussions sur l'image publique du gouvernement font l'objet d'une attention particulière au Conseil privé depuis qu'existent les comités du Cabinet, c'est-à-dire depuis la guerre. Toutefois, dans la période comprise entre 1946 et 1969, les communications ne sont pas une priorité au Bureau du premier ministre ni au Bureau du Conseil privé. Il faut attendre le début des années 1970 pour voir siéger avec peu d'interruptions un Comité du Cabinet sur les communications. Le rôle de ce comité sur les communications et du Secrétaire adjoint du Cabinet aux communications est de coordonner les communications et la consultation dans l'ensemble du gouvernement. Le Secrétariat assure aussi le soutien nécessaire à la tenue des réunions du Comité spécial du Cabinet sur les communications

gouvernementales (Canada, BCP, février 1999, Rôle et structure). Au moment où ces lignes sont écrites, un comité permanent du Cabinet sur les communications siège depuis 1998 et il est présidé par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux ; il est composé de 13 membres et son rôle consiste à évaluer les actions de communication du gouvernement et l'impact de la publicité gouvernementale. Ce comité est appuyé par le Secrétariat du Cabinet (Planification et Consultation) qui gère aussi l'intendance du Cabinet des Priorités et de la Planification. Le Comité permanent sur les communications est aussi appuyé par le Bureau d'information du Canada. Le Secrétariat aux communications du Conseil privé compte à son emploi une trentaine de personnes. En plus de soutenir administrativement le Comité permanent du Cabinet sur les communications, le Secrétariat travaille de concert avec le Bureau du premier ministre et les ministères afin de coordonner les campagnes publicitaires et les activités de communication, centraliser les communications en période de crise et conseiller les sous-ministres dans la gestion de leurs directions de communication.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor détermine les responsabilités administratives du gouvernement. Son champ d'autorité s'étend à la signature gouvernementale, aux normes régissant la publicité gouvernementale, à la recherche sur l'opinion publique et au monitoring des médias. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est doté d'un cadre supérieur en charge de l'élaboration des normes et de la planification des activités liées à l'emploi des technologies de l'information dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Depuis 1998, l'exécutif gouvernemental a confié au Conseil du Trésor l'établissement d'un site Web qui constitue la principale porte d'entrée du consommateur pour obtenir de l'information sur les services gouvernementaux disponibles. Ce site porte le nom de Services Canada et fournit l'information à la population à partir d'une nomenclature axée sur les catégories de services offerts et non à partir de l'identification des ministères disponibles. Services Canada s'insère dans l'opération « Service et Innovation » du Conseil du Trésor qui favorise l'implantation d'un système d'information et de distribution des services gouvernementaux rodé aux impératifs des technologies de l'information tout en étant intégré à l'administration publique fédérale dans toutes les régions du pays.

Le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)

Ce ministère exerce son autorité sur toute la composante approvisionnements et services acquis par le gouvernement du Canada dans la distribution de ses services tout en étant l'autorité contractuelle principale du gouvernement fédéral. Ce dernier volet lui confère le statut de gestionnaire de toutes les questions relatives à la publicité, aux enquêtes d'opinion et d'analyse de contenu effectuées par l'État fédéral dans l'exercice de ses fonctions horizontales.

Le premier ministre Chrétien a transféré au BIC des responsabilités assumées par TPSGC en matière de planification, de coordination et de développement de la recherche sur l'opinion publique, ainsi que la coordination de la participation fédérale aux foires et expositions dans tout le pays. Signalons toutefois que la coordination de la publicité gouvernementale demeure sous l'entière responsabilité de TPSGC, ainsi que l'octroi des contrats de recherche et de marketing.

Le journaliste Daniel Leblanc, du *Globe and Mail*, publiait, le 20 juin 2001, un article-choc sur le choix d'une agence de placement média (*agency of record*), Média IDA Vision, une filiale du Groupe Éverest, par TPSGC pour acheter le temps d'antenne et l'espace dans les médias pour une période de cinq ans. C'est un rapport des vérificateurs du ministère des Travaux publics, rendu public par le biais de la Loi d'accès à l'information, qui fait mention d'irrégularités dans le choix de l'agence, d'un manque de transparence dans le processus d'octroi des contrats, de lignes directrices gouvernementales ignorées, ce qui ne garantissait pas l'obtention des meilleurs prix dans la réalisation des interventions sur le terrain. Les vérificateurs du ministère soutiennent que le contrat de Travaux publics Canada avec l'agence de placement, Média IDA Vision, avait été mal géré du début à la fin : on avait procédé sans le pouvoir de signature des fonctionnaires autorisés, on avait négligé de fixer un plafond de coûts à l'agence pour la période concernée, c'est-à-dire cinq ans, et enfin on avait enfreint les règles directrices en matière d'octrois des contrats gouvernementaux.

Finalement, les vérificateurs ont constaté dans leur investigation, qui dépassait le cadre de cette agence de placement média, l'étendue des pouvoirs qui étaient concentrés entre les mains d'un fonctionnaire, le directeur du service de la coordination des communications (CCSB) à Travaux publics Canada. Le responsable de ce centre, jusqu'à sa retraite en août 1999, était Chuck Guité, un fonctionnaire qui avait développé une grande proximité avec les agences de publicité. Il était en poste au moment où les conservateurs étaient au pouvoir ; il agit aujourd'hui à

titre de lobbyiste pour les agences de publicité à Ottawa. Au cours de leur enquête, les vérificateurs ont souligné le fait qu'il était seul à décider de l'octroi des commandites gouvernementales.

Toujours, selon les vérificateurs, neuf agences de placement média étaient admissibles pour placer les commandites gouvernementales, mais dans les faits deux firmes non identifiées recueillaient 63 % des contrats de placements média, contrevenant ainsi aux règles anti-monopoles du gouvernement (Leblanc, 2001). En guise de réponse à ce rapport accablant, le ministère des Travaux publics a déclaré que toute une série de mesures avaient été mises en place afin de corriger les lacunes relevées par les vérificateurs. Enfin, TPSGC a lancé un nouveau processus de soumission publique afin de sélectionner un autre groupe de firmes pour gérer le placement des commandites fédérales.

Pour ce qui est des rapports politico-administratifs, la situation est sans équivoque puisque le successeur de Chuck Guité à la tête du service de la coordination des communications, mieux connu par les observateurs de l'époque sous le nom d'Advertising Management Group (AMG), est Pierre Tremblay, ex-chef de cabinet du ministre Gagliano, responsable du ministère des Travaux publics et du BIC. Tremblay détient un doctorat en psychologie et a la réputation d'être un honnête homme. Toutefois, son passé politique et la responsabilité fonctionnelle du ministre Gagliano sur sa direction générale suscitent des questions quant au maintien de saines relations politico-administratives entre lui et le bureau du ministre.

L'allocation des commandites

La vérification de la gestion des commandites à la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) par les fonctionnaires du ministère fédéral des Travaux publics met aussi en lumière la nature des événements commandités. Au cours de l'année financière 1998-1999, plus de 58 millions de dollars ont été consacrés au financement d'événements culturels et sportifs et près de 48 millions en 1999-2000.

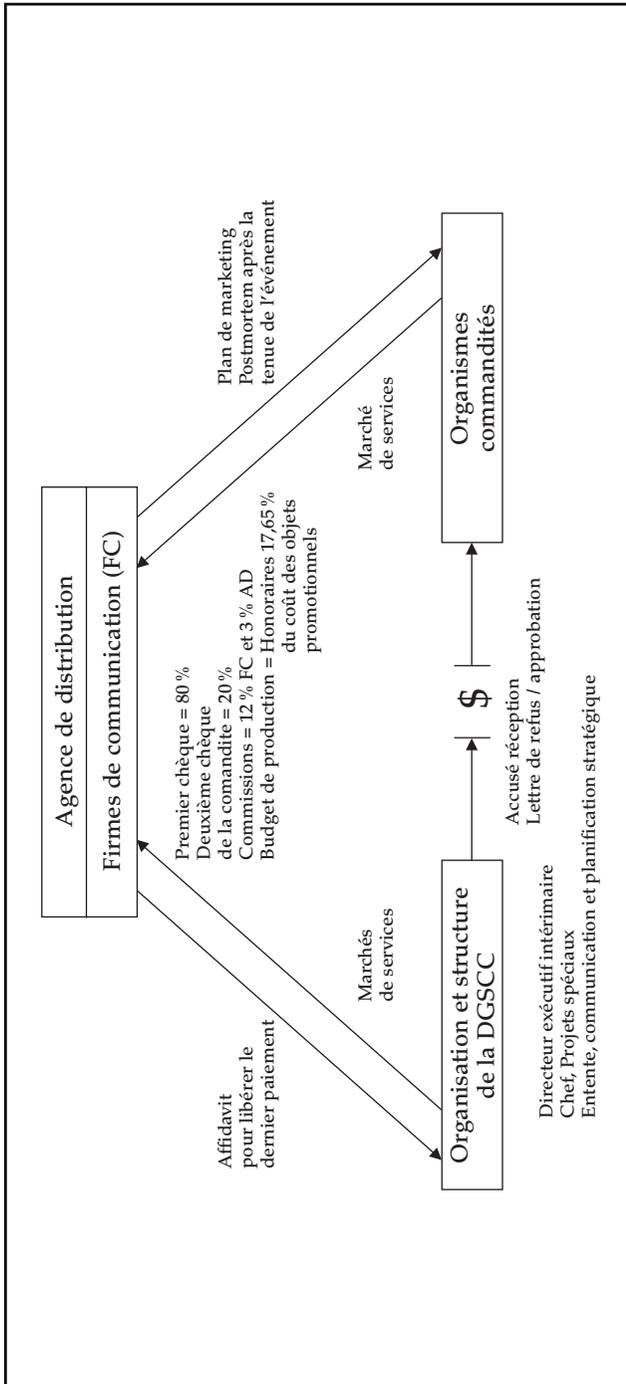
Dans une récente enquête sur l'état de la pauvreté au Canada, Statistique Canada (Che et Jiajian, 2001) révèle que près de trois millions de Canadiens sont inquiets quant à leur capacité d'assurer leur sécurité alimentaire. Nous parlons, dans cet ouvrage, de la nécessité pour le gouvernement du Canada d'améliorer l'état de sa légitimité auprès de la population à partir de la disponibilité de services gouvernementaux utilitaires développés, dans la mesure du possible, avec le concours des provinces, des municipalités et des groupes communautaires. Une fraction

importante des sommes d'argents octroyées à ces événements pourrait être réorientée vers la promotion de services gouvernementaux à développer pour les groupes de Canadiens dans le besoin.

Le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada a fait l'achat de 288 montres chez Birks totalisant 95 000 \$, par l'intermédiaire de l'agence Groupeaction Gosselin, une filiale de Groupe action Marketing, une des agences de publicité étroitement associées au gouvernement du Parti libéral du Canada. Le journaliste du *Globe and Mail* qui a rendu cette transaction publique, Campbell Clark, fait état du fait que les montres de chez Birks ont été achetées à la firme Unicom inc., dont le propriétaire est Nicolas Gosselin, le fils de Gilles André Gosselin, le fondateur de Gosselin communications stratégiques. Ce type de transactions soulève la possibilité de deux commissions payées, l'une lorsque la firme de communication du fils vend les montres à Groupe action Gosselin et l'autre au moment où Groupe action Gosselin charge à l'agence de distribution du gouvernement des honoraires de 17,65 % pour la production des articles promotionnels (*Globe and Mail*, 1^{er} août 2001). L'organigramme suivant (figure 7.1) illustre le processus de gestion des commandites et la répartition des commissions entre les firmes de communication qui reçoivent l'équivalent de 12 % du budget de l'événement commandité, l'agence de distribution qui perçoit 3 % du budget de la commandite, qui s'élève au dessus de 25 000 \$, et des honoraires de 17,65 % facturés en sus par les firmes de communication pour effectuer l'achat d'objets promotionnels.

Au cours de la période comprise entre novembre 1997 et le 31 mars 2000, un échantillon de 241 dossiers parmi les 580 dossiers de projets de commandite est analysé par les vérificateurs de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Au-delà des irrégularités précitées, les vérificateurs ont constaté qu'un nombre élevé de projets – pour lesquels il n'existe plus aucun dossier – ont reçu une commandite (TPSGC ; 2000-723, juin 2001). Enfin, dans la plupart des commandites dotées d'un budget de production, les vérificateurs ont éprouvé des difficultés, voire ont été dans l'impossibilité de concilier les factures soumises par les firmes de communication avec les pièces comptables justificatives. La gestion des commandites du gouvernement du Canada dans la période étudiée par les vérificateurs soulève des questions d'éthique normative qui doivent être résolues par l'administration publique fédérale et les élus complices de cette situation.

FIGURE 7.1
Cadre de contrôle de gestion
Initiatives de commandites



L'agence de placement média (*agency of record*)

Plusieurs études ont été réalisées par la firme de consultants KPMG et ses associés sur le concept de l'agence de placement média, mieux connue au Canada anglais sous le nom de *agency of record*, pour le compte de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan au début des années 1990. Ces études ont conclu que le concept de l'*agency of record* représente la meilleure solution pour le placement média de la publicité imprimée et radiotélédiffusée des gouvernements. Les motifs invoqués pour soutenir ce concept se résument à ceux-ci. Le principal avantage de l'agence de placement média (AOR) pour un gouvernement réside dans la capacité de l'agence de placement de coordonner simultanément plusieurs campagnes de publicité des ministères sans provoquer des effets de débordement d'une campagne sur l'autre dans un marché réseau et sélectif de télévision. De plus, le coût d'opération de l'AOR dans son ensemble est moins élevé que celui des autres formules. Toutefois, les auteurs des rapports soutiennent que : « *First government advertising is subject to special scrutiny by both the public and the media alike. The government must appear to be fair in its dealing with the media, so the AOR must take special care to fairly and visibly distribute government advertising business* » (KPMG, 1990, BC, p. 15).

Parmi les conclusions de l'enquête KPMG pour la Colombie-Britannique figure celle où le concept de l'AOR ne serait pas nécessairement la meilleure formule lorsque l'agence de placement média doit faire l'achat de temps ou d'espace pour des campagnes ayant été développées et planifiées par d'autres agences. Dans un tel scénario, une agence travaillant pour chaque ministère serait peut-être une option plus intéressante. Par ailleurs, le système de l'AOR permet éventuellement de faire des économies supérieures à celles que permet l'autre formule si l'agence est en mesure de réaliser des achats pour les ministères sur la base de 52 semaines. Enfin, ces études soulevaient la proximité qui existe entre les agences de placement média qui sont souvent des filiales d'agences de publicité.

Le Bureau d'information du Canada (BIC)

Le BIC est une agence dont la création remonte au mois de juillet 1996 dans le sillon du référendum au résultat serré de l'automne 1995. Cette agence a été mise sur pied afin, entre autres choses, de répondre aux besoins d'information qui pourraient surgir dans le cadre d'un autre référendum mais aussi dans le but de rehausser l'image corporative de l'administration publique fédérale, victime du désengagement structurel de l'État canadien sur le territoire. Elle a fait l'objet de plusieurs critiques

de l'opposition parlementaire et de certains journalistes, plus particulièrement de Michel Vastel (*Le Soleil*, lundi 5 juin 2000 et vendredi 9 juin 2000, p. B6) dans ses articles sur l'utilisation intensive de consultants partisans, c'est-à-dire Michèle Tremblay et Serge Paquette, des conseillers en communication du ministre des Travaux publics, Alphonso Gagliano. Au-delà de ces liens partisans, le BIC est une agence dont la gestion est entièrement assurée par l'administration publique fédérale, c'est-à-dire les fonctionnaires. Cependant, le BIC est depuis avril 1998 sous la responsabilité du ministre Gagliano qui préside aussi le Comité permanent du Cabinet sur les communications.

Son effectif compte plus de 100 employés et il dispose d'un budget annuel de 21,1 millions de dollars au cours de l'exercice financier 2000-2001. De plus, le Cabinet fédéral a octroyé cette année (2000-2001) au BIC 38 millions de dollars supplémentaires pour financer les activités de marketing des services gouvernementaux. La nouvelle responsabilité du BIC sur la coordination des foires et expositions lui vaut un supplément de 6 millions de dollars par an pour les trois prochaines années; un autre supplément de 19 millions de dollars par an sur une base triennale lui est accordé pour conduire sa mission d'information auprès des citoyens et finalement un autre 8 millions de dollars pour l'année 2000-2001 afin de réaliser la campagne publicitaire sur l'entente fédérale-provinciale en matière de financement des soins de santé. Cette organisation de communication externe s'implante et devient l'appareil de communication gouvernementale le plus important mis sur pied par Ottawa depuis la guerre. Les services offerts par le BIC sont regroupés autour de deux secteurs : les opérations et la planification ; la recherche et la coordination régionale. La direction la plus imposante à l'intérieur de l'organisation est celle des opérations qui régit les communications incluant la publicité, les foires et les expositions, les tournées ministérielles au Québec et dans l'Ouest, le suivi des médias relatif aux questions fédérales-provinciales et aux activités de liaisons extérieures. Elle est au cœur de l'interaction avec l'exécutif gouvernemental dans l'élaboration des stratégies et des tactiques gouvernementales sur le terrain.

Quant à la Direction de la recherche et de l'analyse, elle est, entre autres choses, responsable de la recherche sur l'opinion publique qui est une force du BIC auprès de l'administration publique. Les nombreuses enquêtes quantitatives et qualitatives réalisées pour cette direction, notamment par les firmes de sondages ECHOS, IPSOS, Reid et GPC, ont permis à l'exécutif gouvernemental et aux fonctionnaires de connaître les prédispositions des populations en région à l'égard de la présence et des communications du gouvernement du Canada sur le terrain et de constater l'ampleur du travail à réaliser afin d'améliorer la performance du

fédéral comme relayeur d'information gouvernementale auprès de la population. Au cours de l'exercice financier 1999-2000, les communications ont réalisé des bannières publicitaires Internet, un guide rural avec Agriculture Canada intitulé *Votre guide* sur les programmes et services disponibles, distribué à 2,3 millions d'exemplaires, un document sur l'Année internationale des personnes âgées annexé au chèque de pension et la promotion de la ligne 1-800 O Canada, ainsi que du site Internet <www.Canada.gc.ca>. En 1999, au moins un membre de la famille utilisait régulièrement Internet dans 42 % de tous les ménages au Canada ; cette utilisation a augmenté dans tous les groupes d'âge. Toutefois, c'est chez les 65 ans et plus que la progression observée a été la plus rapide. Quatre ménages sur dix avec des enfants étaient branchés à domicile. L'utilisation d'Internet augmente directement selon le niveau d'instruction et le revenu du ménage. Les ménages dont le chef a un diplôme universitaire sont près de deux fois plus susceptibles d'utiliser Internet que ceux dont le chef est plus faiblement scolarisé. La proportion des ménages ayant utilisé Internet en 1999 a augmenté dans tous les niveaux de scolarité. Il est intéressant de noter que l'augmentation la plus importante a été remarquée dans les ménages dont le niveau de scolarité est le plus faible (Statistique Canada, *Le Quotidien*, 4 décembre 2000). L'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique sont les plus branchés. Le Québec a amélioré sa position avec 33 % de tous les ménages qui sont branchés, en comparaison de 26 % l'année précédente (CANSIM, 7944 à 7948). Terre-Neuve demeure la province la moins branchée.

Par ailleurs, l'ampleur et la profondeur des enquêtes quantitatives réalisées pour le compte de la Direction générale de la recherche et de l'analyse du BIC apparaissent dans les rapports de recherche intitulés *À l'écoute des Canadiens* du 16 juin 2000 et du 28 février 2001. Ces enquêtes de type tendance comportent un échantillon probabiliste de 4 950 répondants chacune dans l'ensemble du Canada et visent essentiellement à connaître les perceptions, les motivations et les attitudes de la population à l'égard du gouvernement, ses politiques et la performance des services gouvernementaux.

L'enquête du mois de février 2001 se penche sur les services gouvernementaux offerts par Internet et les besoins de la population en matière d'information en ligne. Le Conseil du Trésor et le BIC soutiennent qu'ils veulent faire du gouvernement du Canada l'administration publique la plus branchée au monde d'ici 2004 (BIC, 28 février 2001). Le sondage de l'année précédente, avec un échantillon de 4 668 répondants administré au cours des mois d'avril et mai 2000, portait sur le climat général qui prévalait dans la relation État-citoyen au Canada. L'enquête a permis de constater l'optimisme des Canadiens face à l'avenir du pays et à son

économie. L'extrait suivant révèle la fonction de cette enquête : « L'humeur de la population est un déterminant clé de la santé de la relation entre le gouvernement et les citoyens. Les optimistes face à leur avenir personnel, face à l'économie et face à l'avenir du pays, s'intéressent davantage aux affaires publiques et sont plus réceptifs aux messages gouvernementaux » (BIC, mai 2000, p. 7). La promotion des services gouvernementaux demeure un élément crucial du marketing mix déployé par Ottawa sur le terrain. Les campagnes publicitaires de l'hiver et du printemps 2001 sur le marché TV réseau et sélectif illustrant les services offerts par la Garde côtière canadienne, l'assistance de Développement économique Canada en région, la campagne de recrutement du ministère de la Défense nationale, l'appui de la Société pour l'expansion des exportations aux entreprises canadiennes et celle sur la santé témoignent de l'importance accordée à la promotion des symboles nationaux en tandem avec les services gouvernementaux disponibles dans le cadre d'une propagande sociologique efficace.

Ce type de campagne publicitaire à forte notoriété doit être accompagné d'un effort sur le terrain pour améliorer le rapport État-citoyen au chapitre des services gouvernementaux disponibles. Le désengagement du gouvernement du Canada au cours des trente dernières années par le transfert de nouvelles responsabilités aux provinces et la diminution des paiements de transferts obligent Ottawa à appuyer son redéploiement sur sa présence restante dans l'ensemble du pays. Le gouvernement fédéral ne peut dépasser les limites imposées par les ententes fédérales-provinciales. Toutefois, il peut intervenir auprès des individus dans le cadre du respect des programmes qui sont régis par les standards nationaux, c'est-à-dire l'éducation postsecondaire, l'aide à l'enfance, le respect des programmes de santé et l'environnement entre autres choses.

Pour sa part, la Direction générale des liaisons extérieures du BIC connaît un développement plus lent, attribuable au caractère plus éclaté de sa mission, à des ressources limitées, à l'immensité de la tâche à accomplir qui consiste notamment à établir des partenariats entre les groupes des secteurs public, privé et bénévole dans le but d'améliorer les communications avec le gouvernement fédéral, plus particulièrement au Québec. Il faut toutefois reconnaître ici que la création du poste de coordonnateur régional dans chacune des provinces canadiennes par la direction du BIC devrait contribuer à renforcer les liaisons extérieures et à améliorer la présence fédérale sur le terrain. Dans le rapport sur le rendement du BIC pour la période terminée le 31 mars 1999, il est dit que : « le programme

d'engagement civique mis sur pied par les liaisons extérieures en 1998-99 a permis au BIC d'améliorer ses réseaux régionaux. Ces résultats serviront à appuyer les efforts en matière de communications régionales du secteur Communications » (BT31-4/18-1999).

Vu dans sa perspective d'ensemble, le BIC est la plus récente initiative du gouvernement fédéral depuis l'abolition d'Information Canada en 1976, au chapitre de la planification et de la coordination de l'information gouvernementale. À l'instar d'Information Canada, le BIC a été taxé par la presse et l'opposition de machine à propagande du fédéral. Toutefois, cette nouvelle agence a réalisé son arrimage à la bureaucratie fédérale et jouit d'une crédibilité auprès d'elle qu'Information Canada n'a jamais pu obtenir au cours de sa brève existence (1970-1976). La réalisation du guide rural (*Votre guide*) avec Agriculture Canada a nécessité la participation de plus de 20 ministères et agences. Cette initiative du BIC contribue à légitimer son action auprès des ministères et agences en disposant d'une recherche quantitative et qualitative de haut niveau qu'elle partage avec les ministères et agences.

Cependant, ce contexte ne garantit pas sa survie, car le BIC pourrait être appelé à vivre des changements de structure au cours des prochains mois. Les attaques dont il a fait l'objet nous incitent à penser qu'il pourrait être intégré à un autre ministère dans le cadre d'une réorganisation des communications fédérales qui aurait pour effet de regrouper les responsabilités du Conseil du Trésor et du ministère des Travaux publics dans un organisme central ou une agence autonome exclusivement axée sur la livraison des services gouvernementaux dans une logique de services fondée sur l'utilité, l'accessibilité et la proximité des effets livrables aux consommateurs de services gouvernementaux.

Les défis du Bureau d'information du Canada

Le renforcement de l'image corporative du gouvernement du Canada est sans doute la raison d'être du BIC, sa mission fondamentale. Depuis sa création en 1996, le BIC a procédé, conformément à une approche marketing classique, en s'appuyant sur des enquêtes en profondeur des consommateurs de services gouvernementaux afin de connaître les besoins de la population pour renforcer la présence fédérale sur le terrain. Deuxièmement, il s'est associé aux ministères et à certaines agences dans la participation aux foires et expositions à travers le Canada. Le BIC a sous sa responsabilité depuis peu la coordination de la présence fédérale dans les foires et expositions.

Actuellement, la contrainte majeure à laquelle fait face le BIC est probablement la perception défavorable dont il fait l'objet dans l'emploi de consultants partisans pour appuyer la tournée ministérielle et les campagnes de publicité. Les participants à une enquête que nous avons effectuée auprès des hebdomadaires régionaux de la Montérégie, au printemps 2000, révélaient que les journalistes en région préféraient être en contact avec des fonctionnaires plutôt qu'avec des consultants dans leur interaction avec le gouvernement du Canada. Toutefois, le manque de ressources humaines dans ce champ d'expertise fait dire aux fonctionnaires qu'ils sont contraints de faire appel à ce type de ressources pour les appuyer dans le déploiement de la tournée ministérielle. La création du poste de coordonnateur régional par les autorités du BIC pourrait contribuer à réduire l'utilisation de consultants sur le terrain. Les 10 coordonnateurs régionaux, un par province, doivent établir une base de veille concernant le déroulement d'événements dans leur province respective qui impliquent le gouvernement du Canada et la population. Ils assurent aussi la liaison avec les ministères fédéraux présents sur le terrain afin de coordonner la promotion de l'image corporative du gouvernement du Canada.

Un document intitulé *Marketing et communications au gouvernement du Canada*, rédigé par le sous-ministre adjoint du BIC, Don McGregor, a été déposé le 12 juillet 1999 pour discussion avec ses collègues du BIC et du Conseil privé. Son contenu est axé sur le renouvellement des communications du gouvernement fédéral à partir de trois domaines : la formation et le perfectionnement continu des communicateurs gouvernementaux ; l'élaboration de matériels pour attirer les professionnels de l'administration publique aux communications gouvernementales ; la sensibilisation des gestionnaires publics à la nécessité d'intégrer le concept de marketing dans toutes les étapes de leurs programmes de communication. L'auteur souligne l'existence d'un cours en planification stratégique des communications sous l'égide de la Commission de la fonction publique ainsi qu'une formation sur l'utilisation d'Internet dans les communications. Il note aussi la préparation de cours par le BIC, le Bureau du Conseil privé et la Commission de la fonction publique sur les communications avec les publics et un autre cours, élaboré par les organisations précitées, orienté sur la publicité dans le secteur public, de concert avec l'Institut de la publicité canadienne.

Don McGregor est un vétéran des communications gouvernementales qui a occupé le poste de secrétaire associé au Cabinet de Bob Rae lorsque ce dernier était premier ministre néo-démocrate de l'Ontario (1990-1995). Il ne s'est jamais gêné pour dire que les néo-démocrates ont

été incapables d'établir un rapport État-citoyen empreint de confiance. Dans son analyse de la situation qui prévaut dans les ministères fédéraux, voici ce qu'il dit :

Avec la réorganisation et la réduction des effectifs, les directions générales des communications se sont concentrées sur le soutien ministériel. Afin de fournir des services ou des produits s'adressant à des publics particuliers, une capacité de marketing a été établie dans de nombreux secteurs et programmes, en fonction des secteurs d'activités. Les activités de marketing visent surtout des besoins limités et elles ne sont reliées qu'indirectement à l'orientation et aux thèmes horizontaux. Les gestionnaires en communications signalent qu'ils participent rarement, voire jamais, aux activités de marketing et les gestionnaires en marketing affirment pour leur part qu'ils participent rarement à l'élaboration des stratégies de communication ministérielles (Canada, 1999).

Le sous-ministre adjoint du BIC soutient que l'administration publique vieillit et ne réussit pas à attirer les diplômés, en partie parce que les communications ne sont pas considérées comme une carrière attrayante. Selon lui, la Commission de la fonction publique doit développer des incitatifs pour attirer les recrues de l'administration publique aux communications à tous les niveaux de sa gestion, intermédiaire et supérieur. Enfin, McGregor pense qu'« à long terme la création de postes de niveau supérieur en marketing et en communications, tout au moins dans les grands ministères, semble une réaction logique à la demande accrue du Cabinet et aux avantages qui découlent de l'amélioration de l'incidence des programmes ministériels liés à des thèmes centraux » (*ibid.*, p. 13).

Le BIC devient Communication-Canada

Une presse défavorable, une opposition parlementaire féroce à l'égard du BIC et l'affaire de l'allocation des commandites auront eu pour effet de provoquer une réaction rapide de l'exécutif gouvernemental. Dans un communiqué diffusé le 30 août 2001, le ministre Gagliano, responsable du BIC et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, annonce le regroupement des activités de coordination des communications de TPSGC avec celles du Bureau d'information du Canada pour former Communication-Canada (Tétreault, 2001). Cette nouvelle organisation sera essentiellement gérée par le personnel du défunt BIC, qui a l'expertise requise pour encadrer ce regroupement. La préoccupation majeure ici est associée à l'intégration de la Direction générale des services de coordination des communications avec son programme contesté d'allocation des commandites. Selon un fonctionnaire du BIC, cette intégration pourrait s'avérer difficile et placer Communication-Canada sous les feux de la rampe politique et médiatique.

Le directeur exécutif de Communication-Canada, M^e Guy McKenzie, est un jeune sous-ministre de carrière qui a succédé à l'expérimenté Marc Lafrenière aujourd'hui sous-ministre en titre du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le nouveau directeur exécutif a la réputation d'être un homme de terrain qui va chercher à améliorer la visibilité de Communication-Canada auprès de la population et des corps intermédiaires. Son prédécesseur, Marc Lafrenière, a été l'homme de l'arrimage du BIC avec l'administration publique fédérale. McKenzie sera probablement un acteur promotionnel de l'image de marque de Communication-Canada dans l'ensemble du pays.

Toutefois, la réalité n'étant pas toujours conforme aux perceptions, le cycle de vie de Communication-Canada dépend de sa capacité à rejoindre les Canadiens et les Québécois en région pour rendre accessible l'information sur les services gouvernementaux. Cette tâche ne sera pas facile à remplir, car Ottawa se classe au troisième rang comme relayeur d'information gouvernementale au Québec, loin derrière les municipalités et la province. De plus, les grandes campagnes publicitaires fédérales fondées sur une stratégie indifférenciée qui s'adresse à l'auditoire francophone et anglophone du pays ont peu d'efficacité auprès de la population. Ce phénomène serait attribuable, entre autres choses, à leur nature symbolique et non utilitaire. L'avenir de Communication-Canada va résider dans sa capacité de communiquer l'offre de services fédéraux dans les régions du pays. Communication-Canada comptera dans ses rangs 700 employés, dont 250 travaillent pour le service en ligne 1-800 O-Canada sur une base contractuelle. Le budget annuel de la nouvelle organisation sera de 125 millions de dollars.

L'âge, la taille, la mission, la position dans son cycle de vie, la configuration, le budget et la performance dans la relation État-citoyen sont, entre autres choses, des facteurs qui vont influencer la connaissance que nous avons d'une organisation gouvernementale de communication externe par rapport à une autre. Les deux organisations à l'étude, c'est-à-dire le BIC et Communication-Québec, sont différentes dans presque tous les facteurs précités.

CHAPITRE

VIII

COMMUNICATION-QUÉBEC

Le ministère des Communications du Québec (MCQ) a été créé le 12 décembre 1969 afin d'affirmer la compétence constitutionnelle du Québec en matière de télécommunications. Communication-Québec naît au même moment avec l'objectif de rendre l'information accessible à tous les Québécois.

L'ORGANISATION DE COMMUNICATION-QUÉBEC – 1973-2000

La mission fondamentale de Communication-Québec est d'établir une communication entre l'État et ses publics en agissant simultanément à deux niveaux : celui du renseignement généraliste et de l'information gouvernementale. Le renseignement se définit comme un service de première ligne offrant à la population québécoise des informations sur les lois, les programmes et les services gouvernementaux disponibles. Ces

informations sont transmises aux citoyens par des préposés aux renseignements à partir d'une banque de renseignements et des publications. Le volet information se traduit par la présence d'agents et de techniciens en information dans les bureaux régionaux, dont la responsabilité première est d'appuyer et de renforcer le service de renseignements généraux de l'organisation et la seconde, de soutenir l'appareil administratif dans ses efforts d'information auprès de la population québécoise.

STRUCTURE ET DYNAMIQUE DE L'ORGANISATION

La structure de Communication-Québec a évolué selon des phases dominées par les stades de développements techniques auxquels elle aura accédé au cours de son cycle de vie opérationnelle et l'accroissement de la demande effective pour ses produits. Les différences entre les fonctions information et renseignement font que la division du travail au regard des diverses tâches à accomplir ainsi que la coordination de ces tâches évolueront différemment dans les deux fonctions.

L'INFORMATION

La coordination du travail en matière d'information s'articule, depuis 1970, à l'intérieur des mécanismes d'ajustement mutuel et de supervision directe en raison de la nature du mandat et de sa diversité. La phase d'ajustement mutuel signifie ici que l'activité information à Communication-Québec requiert une division du travail élaborée où la connaissance se développe avec la progression d'un dossier, et le succès des activités d'information dépend, entre autres, de la capacité qu'ont les cadres, les agents d'information, les techniciens et les autres acteurs impliqués d'interagir et de s'adapter à l'environnement sur le terrain. La supervision directe est le mécanisme de coordination qui s'installe lorsque la direction générale de l'organisation donne des instructions et contrôle, dans une certaine mesure, le travail de ses directions régionales. Cependant, la standardisation des procédés de travail, des résultats et des qualifications est difficile à circonscrire dans l'information à Communication-Québec.

Au cours de la période comprise entre 1970 et 1977, l'initiative de rapprocher l'État du citoyen revient aux directions régionales qui, laissées à elles-mêmes sur le terrain dans le cadre d'un exercice de décentralisation peu planifié, doivent identifier les besoins régionaux et superviser elles-mêmes leurs interventions. Le retour à la centralisation de l'information gouvernementale, entre 1978 et 1985, a eu pour effet d'orienter les nombreuses tournées ministérielles en région, visant à promouvoir des

énoncés de politiques ou à consulter la population sur divers sujets (Bernier, 1993, 1994). Depuis la fin de 1986, l'information est un outil pour renforcer le renseignement et accroître la notoriété de Communication-Québec. La rédaction de chroniques dans la presse écrite par les agents d'information, et leur participation à des émissions d'affaires publiques, à des colloques et à des salons s'inscrivent dans cette démarche. Au cours de l'année 1998-1999, il y a eu : 12 campagnes d'information à l'échelle du Québec et plus de 100 campagnes menées à l'échelle régionale ; 1 847 articles, entrevues ou mentions diverses diffusés dans les médias locaux ou régionaux, sans compter les mentions concernant les mesures d'urgence ; 1 771 parutions de chroniques dans les médias écrits et électroniques, grâce à des ententes avec 80 médias locaux et régionaux ; 1 218 capsules d'information gouvernementale offertes aux médias ; publication de l'une ou l'autre de ces capsules dans 204 médias ; 623 242 exemplaires des six guides de la collection « Les guides de Communication-Québec » distribués en français et en anglais (augmentation de 18 % par rapport à 1997-1998), publiés grâce à 179 303 \$ de commandites ; 200 688 exemplaires de 45 publications régionales d'information distribués, dont 7 en anglais ; 126 numéros de 13 bulletins thématiques diffusés dans 7 régions (11 910 exemplaires), dont 16 numéros sur 126 publiés en anglais ; 986 médias inscrits dans 16 répertoires régionaux ; 212 activités et outils pour promouvoir la mission, les services et les activités de l'organisation.

Les efforts de la Direction générale portent, d'une part, sur l'institutionnalisation d'une collaboration avec le ministère des Régions, afin d'appuyer ce dernier dans la promotion de ses activités d'accompagnateur des régions en matière de développement, et, d'autre part, sur un soutien accru aux ministères et organismes pour la réalisation de campagnes d'information sur des sujets d'intérêt pour l'ensemble de la population.

L'INFORMATION EN SITUATION D'URGENCE

Le mandat de Communication-Québec en situation d'urgence, avec l'organisation de la sécurité civile du Québec, constitue un exemple de coopération institutionnelle avec le ministère de la Sécurité publique. L'organisation a été impliquée dans l'élaboration d'une politique de communication et d'intervention gouvernementales en situation d'urgence qui a reçu l'approbation de l'exécutif gouvernemental en juin 1990. La directrice générale de Communication-Québec agit à titre de coordonnatrice ministérielle et conseille le sous-ministre du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) au Comité de sécurité civile du Québec, tandis que la Direction régionale de la sécurité civile assure la gestion du sinistre.

L'intervention de Communication-Québec s'est fait sentir à plusieurs reprises depuis le début des années 1990. Sa présence, lors des inondations au Saguenay à l'été 1996 et de la crise du verglas en janvier 1998, témoigne du mandat qu'elle a accompli sur le terrain. Sa tâche consiste à organiser et à coordonner les relations avec les médias, et le comité de crise dans l'évaluation de ses interventions.

Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, par l'intermédiaire de Communication-Québec, est responsable de la mission communication de l'organisation de la sécurité civile du Québec. Parmi ses responsabilités, Communication-Québec assure la coordination des communications gouvernementales non seulement au niveau de la relation avec les médias mais aussi dans la mise sur pied d'une centrale de renseignement téléphonique pour diffuser rapidement l'information aux sinistrés et au public en général.

AUTRES ACTIVITÉS D'INFORMATION

Parallèlement, Communication-Québec a conclu, depuis plusieurs années déjà, des ententes de partenariat avec les ministères, les municipalités, les caisses populaires, les universités, les CLSC et d'autres organisations. Ces ententes comportent, entre autres choses, la publication de brochures et de documents d'information visant à informer les segments de la population concernés par les produits ou les services qui font l'objet de ces promotions.

La publication des brochures promotionnelles et des documents d'information a fait l'objet, en mai 1992, d'une orientation de principe pour ce qui est de la production des dossiers synthèses. Le comité de travail sur le partenariat à la Direction générale de Communication-Québec définit comme suit l'orientation du partenariat: « La recherche de partenaires vise à élargir la base de financement des projets, à accroître la pénétration de l'information auprès des clientèles cibles, à faciliter la distribution des documents et à accroître la crédibilité de Communication-Québec. » Les partenaires recherchés doivent se retrouver parmi des ministères et des organismes publics, parmi des institutions ou organisations humanitaires ou à but non lucratif ou, enfin, parmi des associations, corporations ou regroupements professionnels dont le message est exempt de tout conflit d'intérêt. Chaque cas de partenariat financier devra être évalué en fonction de ce critère de neutralité, de sa pertinence et de son impact sur l'image d'objectivité de Communication-Québec.

Communication-Québec doit se réserver le contrôle sur le contenu et le contenant, se garder la possibilité de distribuer le document à ses clientèles et s'assurer de la gratuité de celui-ci dans tous les réseaux de distribution. Elle peut partager le financement de la production et la distribution des documents. La signature conjointe des dossiers synthèses doit être conforme aux règles de prédominance énoncées dans la politique d'édition de Communication-Québec.

Le comité de travail souligne l'existence d'une importante pratique en matière de partenariat et de commandites dans l'ensemble des bureaux de Communication-Québec et reconnaît l'efficacité de ces mises en œuvre avec le ou les partenaires. Ce type d'activité illustre la difficulté de formaliser dans un processus de gestion mécanique ce type d'activité d'information. Toutefois, le comité de travail a conçu un modèle de contrat similaire à un plan de marketing management incluant les objectifs du projet, la définition des cibles, la forme et le contenu du produit, sa distribution, le plan de communication et l'évaluation des résultats (la rétro-information).

Les dossiers synthèses, présentés aux publics cibles québécois sous forme de brochures et de livres de poche intitulés: *Que faire lors d'un décès ?*; *Que faire lors d'un voyage ?*; *Fonder une entreprise*; *Bébé arrive* et *Pour les 55 ans et plus*, sont très populaires en raison de leur vocation utilitaire. Communication-Québec a distribué, en mars 2000, près de 1 900 000 publications gratuites éditées par les ministères.

LE RENSEIGNEMENT

Communication-Québec dispose d'un système de renseignements généraux de première ligne qui offre à la population toute l'information disponible sur les lois, les programmes et les services gouvernementaux dispensés par les États fédéral (1986-1999) et québécois. Les demandes de renseignements sont pour une large part effectuées par téléphone (82 %) et, dans une moindre mesure, en personne, aux préposés à l'accueil (18 %); peu de demandes sont transmises par écrit (0,33 %).

L'évolution et le développement de ce système de renseignements durant la période comprise entre 1978 et 2000 ont exercé une influence déterminante sur la performance, le rôle et la notoriété de l'organisation auprès de la société québécoise. La nature de ce système a favorisé, dès sa naissance, la mise sur pied d'un système manuel de gestion et de production des renseignements destinés aux citoyens et aux ministères qui exigeaient une standardisation du travail.

Entre 1978 et 1982, les données de base étaient préparées par des chargés de dossiers et imprimées sur des fiches de carton. Ces fiches étaient répertoriées dans des dossiers thématiques et ensuite transmises aux préposés aux renseignements qui les classaient par ordre alphabétique dans un cahier à anneaux pourvu d'un index. Les bureaux régionaux pouvaient insérer des données régionales pour compléter les dossiers provenant de la centrale de renseignements. Cette approche artisanale évoluera vers une standardisation accrue des procédés de travail avec l'introduction, en 1983, d'un système de microfiches dont les données seront programmées sur ordinateur central par des terminaux de saisie installés à la centrale de renseignements. Les données seront par la suite transférées sur rubans magnétiques qui serviront à produire les microfiches renfermant les dossiers de la banque. Les microfiches seront transmises hebdomadairement par les chargés de dossiers aux préposés aux renseignements et leur mise à jour s'effectuera avec le remplacement des séries de microfiches périmées par une autre série correspondant à l'information la plus récente sur un sujet donné. Les préposés aux renseignements seront munis d'un lecteur de microfiches afin d'accéder aux dossiers de la banque de renseignements. Toutefois, l'augmentation de la demande au cours de cette période et le besoin d'y répondre dans un contexte de rationalisation des ressources auront pour effet d'accélérer l'introduction de la bureautique à Communication-Québec (Bernier, 1994).

LE SYSTÈME LORENCE, SECONDE ET INTERNET

L'implantation du logiciel Lorence et de son infrastructure informatique de support, entre 1985 et 1989, a amélioré considérablement la qualité des services offerts à la population, tout en stabilisant les coûts d'exploitation du système.

L'évaluation du système informatique par la Direction des systèmes d'information et de l'innovation a permis de constater une augmentation de la productivité des préposés aux renseignements. Ce gain de productivité est attribuable à un repérage plus rapide et plus précis de l'information dans la banque de renseignements ainsi qu'à une baisse significative de la fatigue visuelle chez les préposés grâce à l'écran cathodique. La consultation des microfiches constituait un facteur de ralentissement visuel pour les préposés aux renseignements.

Le développement de Lorence aura pour effet de limiter l'augmentation des coûts d'opération du système de renseignements, et ce, malgré un accroissement de la quantité d'informations disponibles, une couverture du territoire québécois et une diversification des services offerts

beaucoup plus importants que ceux qui existaient avant son implantation. Le système Lorence, technologiquement dépassé, sera remplacé en 1997-1998 par l'installation du nouveau logiciel de renseignements SECONDE dans tous les bureaux régionaux et locaux de Communication-Québec. Ce logiciel plus performant va contribuer à accélérer la transmission du renseignement à l'utilisateur. Dans une troisième génération de changement, la banque de renseignements de Communication-Québec est, à l'automne 1998, intégrée au site Internet gouvernemental mieux connu sous le nom de « La banque de programmes et services ». La population a accès, depuis l'automne 1999, à une banque de données sur l'ensemble des informations de base concernant les programmes et services gouvernementaux. Plus de 194 ministères et organismes disposent d'une vitrine sur Internet (MRCI, *Rapport annuel, 1998-1999*, p. 25). Rappelons ici que la banque de renseignements de Communication-Québec dispose de plus de 4 000 fichiers d'information sur les ministères et agences, mis à jour régulièrement avec la participation de 800 répondants ministériels.

Enfin, Communication-Québec est responsable, depuis le printemps 2001, de la gestion du site Internet gouvernemental.

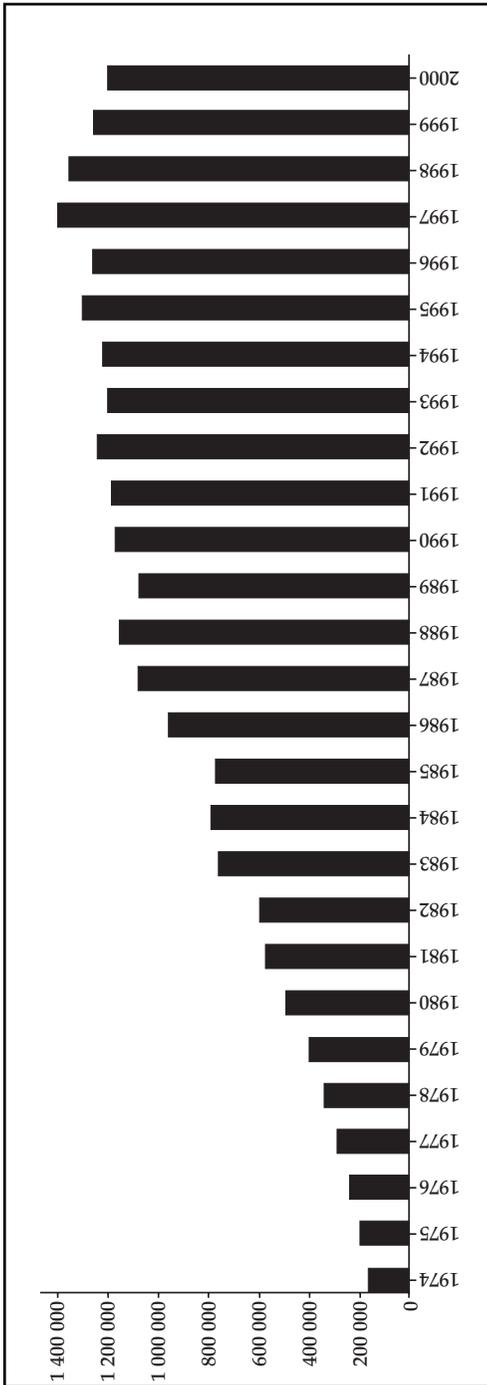
LE RENSEIGNEMENT FÉDÉRAL

Les gouvernements fédéral et québécois avaient entériné, le 27 mai 1988, une convention en vertu de laquelle Communication-Québec s'engageait à fournir l'information sur les programmes et services offerts par les ministères et organismes fédéraux. Le service du renseignement fédéral était en vigueur depuis 1986 à Communication-Québec et sa croissance a été remarquable.

Au cours de l'année 1987-1988, le renseignement sur les ministères et agences fédéraux comptait pour 14,7 % du renseignement transmis par Communication-Québec ; en 1991-1992, la part fédérale constituait 26,8 % et, en 1996-1997, elle représentait 28,2 % de l'information transmise. Le graphique suivant illustre le nombre de demandes de renseignements comptabilisées annuellement par Communication-Québec depuis 1974.

L'entente a pris fin en mars 1999. Les motifs invoqués pour mettre fin à l'entente sont liés entre autres au fait que le gouvernement du Canada manifeste clairement son intention d'accroître sa visibilité et de transmettre l'information sur les services gouvernementaux fédéraux à travers, entre autres, le 1-800-O-Canada, le portail du gouvernement du Canada en matière d'information gouvernementale. Nous savons que la notoriété et la satisfaction à l'égard de Communication-Québec n'étaient pas en cause dans cette décision.

FIGURE 8.1
Le renseignement à Communication-Québec depuis 1974



Source : Compilation Communication-Québec.

Une enquête quantitative réalisée par le gouvernement du Canada au printemps 1997 signalait un taux de satisfaction de 95 % chez les clientèles ayant formulé une demande de renseignement à Communication-Québec (Mémoire au Conseil des ministres, 1998, p. 2, section 3). Notons toutefois que 37 % de la population canadienne a communiqué avec le gouvernement du Canada au cours des trois derniers mois (Canada, Bureau de l'information, 2001).

UNE STRUCTURE HYBRIDE ET DÉCONCENTRÉE

La définition suivante de Taylor et Laramée permet de mieux comprendre la réalité organisationnelle de Communication-Québec.

Le défi relevé par Communication-Québec est donc celui-ci : tout en faisant partie de la bureaucratie, cet organisme d'État a néanmoins comme vocation de « débureaucratiser » l'accès du citoyen à l'information ; d'un autre côté, il a l'impératif de bâtir une organisation « humanisante » qui, en visant à rapprocher l'État du citoyen et à personnaliser le rapport entre le représentant de l'État et le citoyen, favorise le développement d'un style de gestion décentralisé.

La structure organisationnelle de Communication-Québec est le produit du croisement de trois configurations structurelles : la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle et l'adhocratie. La bureaucratie mécaniste est apparente dans l'activité de renseignement et se caractérise par une standardisation des procédés de travail et un travail assez routinier. La présence d'une bureaucratie professionnelle se reflète dans la décentralisation de certaines activités d'information et dans la volonté des professionnels de contrôler leur propre travail sur le terrain, tout en tentant d'exercer une influence sur les décisions administratives qui les affectent. La configuration adhocratique de Communication-Québec se manifeste dans les projets ou les mandats *ad hoc* qu'elle réalise, entre autres avec les ministères et les agences gouvernementales en matière de gestion de crise et d'activités de toutes sortes.

Communication-Québec est une organisation déconcentrée sur l'ensemble du territoire. La déconcentration est une variante du concept de centralisation dans lequel l'autorité fonctionnelle est exercée par les directions régionales, mais soumis à l'autorité de la Direction générale de l'organisation.

LA CULTURE ORGANISATIONNELLE DE COMMUNICATION-QUÉBEC

Le développement d'une identité collective d'appartenance à l'organisation caractérise l'évolution de Communication-Québec depuis la deuxième moitié des années 1970. Dès le début des années 1980, Taylor et Laramée faisaient la constatation suivante dans leur étude de Communication-Québec : « Nous avons été frappé, lors de notre étude, par la fierté des membres de l'organisation de travailler pour cet organisme et par l'étendue de la compréhension de ses objectifs. » L'existence d'une adhésion générale du personnel aux buts de l'organisation indique, selon Laramée et Taylor, la présence d'un consensus organisationnel, qu'ils qualifient de *master contracts*, c'est-à-dire d'entente de base partagée par l'ensemble des membres de l'organisation.

La thèse de doctorat de Roch Laflamme, soutenue en 1991 à la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval, portait sur l'impact de l'implantation de la bureautique à Communication-Québec. La revue de littérature sur le sujet révélait que l'implantation de la bureautique créait de nombreuses perturbations chez les employés concernés. Laflamme va infirmer empiriquement ce postulat et constater : « Qu'une satisfaction élevée dans le contenu et le contexte de travail à Communication-Québec, avant l'implantation de la bureautique, ont contribué à une implantation harmonieuse des changements. »

La vocation de Communication-Québec, en tant qu'organisation de première ligne chargée de rapprocher l'État du citoyen, semble avoir exercé une influence sur le développement et la cohésion de l'esprit maison dans l'organisation. À cela s'ajoutent les processus de formation et de socialisation du personnel qui contribuent à prédisposer les individus à l'égard de l'organisation. Il s'agit, ici, dans les deux cas, de favoriser « l'internalisation » par le personnel de comportements standardisés. La formation des chargés de dossiers et des préposés aux renseignements s'effectue au cours des premiers mois de travail et elle est ensuite maintenue avec le manuel de référence intitulé *La politique du renseignement*. Quant au processus de socialisation, il est réalisé et maintenu par l'établissement de rencontres et de programmes visant à renforcer l'allégeance des individus à tous les niveaux de l'organisation.

Au printemps 1992, un sondage réalisé auprès de l'ensemble du personnel de Communication-Québec révélait que :

- tous les cadres et près de 90 % des employés étaient fiers de faire partie de Communication-Québec ;
- 93 % des cadres et 82 % des employés disent aimer le climat de travail de l'organisation ;

- tous les cadres et 93 % des employés se disent prêts à fournir un effort important pour contribuer au succès du réseau ;
- 93 % des cadres et des employés jugent les produits et les services de Communication-Québec de haute qualité ;
- tous les cadres et 92 % des employés se disent fiers de représenter Communication-Québec auprès de la clientèle.

Il semble bien que l'ensemble du personnel éprouve un fort sentiment d'appartenance à Communication-Québec.

Nous ne disposons pas d'enquête plus récente sur le degré de satisfaction du personnel de Communication-Québec. Nous savons, cependant, que la mise à pied de 19 employés de l'effectif à temps complet (ETC), en 1998-1999, conséquence du retrait de la contribution fédérale, aurait pu affecter le degré de satisfaction des employés dans l'organisation.

CROISSANCE, PRODUCTIVITÉ, CONTRÔLE DE LA QUALITÉ ET RESSOURCES

La rétro-information du renseignement révèle, en premier lieu, une croissance très importante de la demande entre 1974 et 1992. Depuis ce temps, la demande de renseignements s'est stabilisée avec une période de pointe en 1996-1997 atteignant 1 385 775 demandes.

Le mode d'accès des usagers du service de renseignements se fait généralement par téléphone (80 %), 18 % par l'accueil et quelques rares cas par écrit. Il y a de fortes disparités entre les régions, autant au regard du type de demande que du mode d'accès. Le nombre de demandes en langue anglaise est faible (4 %), concentré particulièrement dans la région de Montréal (10 %) et dans les services centraux (46 %).

Les 25 bureaux de Communication-Québec ont répondu à 1 149 372 demandes en 1999.

Communication-Québec s'est dotée, au fil des ans, d'outils visant à évaluer la qualité du renseignement à partir de la réponse exacte et complète transmise par les préposés aux renseignements à l'utilisateur, au traitement de la demande, à la qualité du service donné et à la façon dont le préposé termine l'appel.

L'évaluation de la qualité du renseignement et du service est effectuée deux fois l'an par une simulation d'appel réalisée par une firme externe. De plus, la DGCQ réalise, selon ses besoins, un sondage auprès de la population, comme celui effectué par IQOP à l'automne 1991, et un autre réalisé en 1998 dont les données n'étaient pas disponibles, afin

d'évaluer la notoriété du réseau de Communication-Québec et la satisfaction des citoyens à son égard. Quant aux directions régionales, elles mesurent le degré de satisfaction de leur clientèle respective à l'aide de sondages postaux, de questions téléphoniques et à l'accueil.

L'évolution de la qualité des dossiers de la banque de renseignements est réalisée sur une base *ad hoc* par une firme externe. Les outils secondaires disponibles immédiatement, c'est-à-dire les bulletins d'actualité gouvernementale, les publications gratuites et les dossiers synthèses font, eux aussi, l'objet d'une évaluation auprès des utilisateurs.

Le nombre de personnes à l'emploi de Communication-Québec est demeuré stable au cours des années 1980 avec un effectif moyen annuel de 205 années-personnes. Les politiques de compression du personnel du début des années 1990 ainsi que le retrait fédéral de l'entente sur la diffusion du renseignement fédéral à Communication-Québec porte le total de l'effectif (ETC) à 164 employés réguliers. Quant au budget de l'organisation, il est passé de 12 448 403 \$ en 1993 à 8 445 000 \$ en 2000. La compression des effectifs, l'efficacité des nouvelles technologies, la spécialisation du personnel, l'amputation de certaines responsabilités et le retrait fédéral ont provoqué une baisse notable du budget de l'organisation. Le tableau de la page 179 illustre la situation.

UNE ÉVALUATION SOMMAIRE ET INFORMELLE DE L'ORGANISATION

L'origine du renseignement généraliste se retrouve à l'Office d'information et de publicité du Québec, plus particulièrement dans la phase opérationnelle de son cycle de vie, c'est-à-dire lorsqu'il était sous la férule du gouvernement de l'Union nationale entre l'été 1966 et le printemps 1970. Cette période est caractérisée par une centralisation de l'information et de la publicité gouvernementales au Bureau du premier ministre. Ces quatre années permettront aux agents d'information d'accroître leur degré de professionnalisation, en raison de l'importance accordée par l'exécutif gouvernemental de l'époque aux communications externes.

Entre 1970 et 1976, l'information gouvernementale est décentralisée dans les ministères, et la Direction générale des communications gouvernementales est incapable de la coordonner efficacement. Toutefois, l'augmentation des services gouvernementaux disponibles et le besoin d'améliorer la communication externe entre l'État et le citoyen ont pour effet d'accroître et de diversifier les tâches de l'agent d'information.

L'institutionnalisation de la rétro-information et de l'approche marketing dans les communications gouvernementales entre 1978 et 1985 favorisera le développement d'une nouvelle race d'agents d'information ; en effet, les activités de perfectionnement mises sur pied par le ministère

	1^{er} avril 1993	6 juillet 2000
Effectifs totaux	212 ETC (dont 206 réguliers et 6 occasionnels)	168 ETC (dont 164 réguliers et 4 occasionnels)
Cadres supérieurs	13	9
Cadres intermédiaires	3	2
Agents d'information et autres professionnels (CGRH, analystes)	24	26
Techniciens en information	34	25
Préposés aux renseignements et autres personnes (agents de secrétariat, agents de bureaux)	137	102
	206 ETC réguliers	164 ETC réguliers
Budget		
Fonctionnement	1 365 100 \$	865 000 \$
Capital	50 000 \$	N/D
Masse salariale	7 496 900 \$	5 800 000 \$
Télécommunications	900 000 \$	450 000 \$
Courrier et messagerie	250 000 \$	170 000 \$
Loyer	2 386 403 \$	1 200 000 \$
Budget total	12 448 403 \$	8 485 000 \$

de la Fonction publique entre 1979 et 1981 leur permettront de comprendre et de maîtriser les outils du marketing moderne. Cette période se démarque du passé et consacre le changement de statut de l'agent d'information traditionnel qui, en plus de transmettre un message, joue désormais un rôle de gestionnaire de l'information, d'analyste, de relationniste, de publiciste et parfois même de sondeur. Ce contexte va profiter à Communication-Québec qui connaîtra, au cours de cette période, une croissance importante de ses activités d'information et de renseignements généralistes.

Le degré de cohésion atteint par l'organisation de Communication-Québec en matière de renseignements généraux, depuis 1986, est attribuable, entre autres choses, à la volonté de la Direction générale d'améliorer la performance du système de renseignements afin de répondre à une demande croissante de renseignements sur les services du gouvernement québécois et de ses agences. Cette démarche a eu pour effet de constituer une masse critique avec l'activité de renseignement à Communication-Québec.

L'intégration de la banque de données de l'organisation au site Internet gouvernemental va sans doute provoquer à moyen terme des changements à Communication-Québec. Toutefois, la standardisation des procédés de travail dans la composante renseignement, l'efficacité de la composante information avec les agents d'information déployés en région, la popularité des guides d'information (dossiers synthèses) et l'expertise de l'organisation en matière de communication en situation d'urgence lui confèrent une permanence dont peu d'organisations de communications externes gouvernementales jouissent au Canada. Au moment où ces lignes sont écrites Communication-Québec a obtenu la responsabilité de gérer le portail gouvernemental de service du gouvernement du Québec.

LE PRODUIT ET LA PERCEPTION DU PUBLIC

Communication-Québec est l'une des seules organisations gouvernementales de communications externes au Québec à offrir aux citoyens un service de renseignements et d'information générale sur les lois, les services et les programmes gouvernementaux.

Plusieurs services gouvernementaux d'information spécialisée existent. Les plus connus sont ceux associés à l'assurance-emploi, aux permis de conduire, à l'impôt, aux prêts et bourses et aux rentes du Québec. Ces services de première ligne sont très utilisés par la population en raison de leurs implications financières fondamentales. Lorsque la popularité de Communication-Québec est comparée à 23 organisations de ce type, elle occupe le neuvième rang. (Notons que le nombre de répondants à cette question du sondage IQOP portant sur l'identification des organismes est faible.) L'indice de satisfaction de la population à l'égard de 44 services d'information gouvernementaux place Communication-Québec au troisième rang avec un indice de satisfaction de 95,9%. Quant à la notoriété de Communication-Québec, elle se révèle plus élevée en région que dans les centres urbains.

Selon la maison IQOP, le taux de satisfaction des utilisateurs de Communication-Québec s'élève à 95,9% (IQOP, 1992, 1998). Les motifs de satisfaction des utilisateurs de Communication-Québec sont attribuables, dans une proportion de 60%, à l'obtention d'une bonne réponse de la part des préposés aux renseignements.

LES FORCES ET LES FAIBLESSES DE COMMUNICATION-QUÉBEC

Les forces

- Une organisation de communication externe dont le degré de notoriété, parmi les autres services de renseignements gouvernementaux concernés, est l'un des plus élevés au Québec.
- Une organisation dont la standardisation des procédés de travail et des résultats, en matière de renseignements généraux, juxtaposée à la réalisation de nombreuses activités d'information sur le terrain, lui confère à la fois une polyvalence et une cohésion dont peu disposent dans l'État québécois.
- Une organisation dont la présence sur l'ensemble du territoire québécois procure une connaissance et une pénétration des régions essentielles à la compréhension de leurs besoins.
- Une organisation dont le degré de satisfaction des utilisateurs est l'un des plus élevés parmi les organisations de communications externes de l'État québécois.

Les faiblesses

- La notoriété de Communication-Québec est beaucoup plus élevée en région que dans les grands centres urbains.
- La population québécoise estime qu'elle est insuffisamment informée sur les services gouvernementaux disponibles.
- Les utilisateurs de Communication-Québec se recrutent parmi les segments plus scolarisés et fortunés de la population québécoise.

LE CYCLE DE VIE DE L'ORGANISATION

Le cycle de vie d'une organisation comprend généralement quatre phases : une phase de lancement, une phase de croissance, une phase de maturité et une phase de déclin. Communication-Québec semble avoir atteint sa phase de maturité avec une stabilisation du nombre de demandes de renseignements à l'intérieur d'une période de près de dix ans (voir le tableau à la page 174). Cependant, la vigueur de ses activités d'information sur le terrain avec la responsabilité du Service des expositions et des techniques audiovisuelles, qui a organisé 20 salons infoservices depuis 1986, et ses activités de partenariat en région lui assurent une continuité certaine sur une longue période.

CHAPITRE

IX

L'IMPACT DE L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

Dans le cadre de nos recherches sur la performance des gouvernements comme relayeurs d'information, nous avons constaté, à l'été 1998, que la majorité de la population des régions associées à nos enquêtes se disait insuffisamment informée sur les activités et services des gouvernements. Nous avons vu dans les chapitres précédents que les sondages quantitatifs effectués à près de vingt ans d'intervalle (Lemieux et Dalphond, 1974; IQOP, 1992) révélaient que 60% de la population se disait insuffisamment informée sur les services gouvernementaux disponibles.

Nous avons effectué deux enquêtes dans les régions de l'Abitibi et de Québec (région métropolitaine de recensement – RMR). Ces enquêtes, avec un échantillon probabiliste de 402 répondants pour chaque région à l'étude, comportaient une marge d'erreur qui s'élevait à plus ou moins 5%, et ce, dans 19 cas sur 20. (Les bases administratives de ces deux enquêtes sont présentées en annexe.) Ces enquêtes de nature ponctuelle

visaient à déterminer dans un temps donné l'opinion publique des régions ciblées démographiquement et géographiquement. Les résultats présentés ci-après se rapportent aux perceptions de répondants habitant deux régions qui furent choisies en fonction de leur position géographique et mettent en évidence des disparités au niveau des régions étudiées et des dispositions différentes de leur population respective à l'égard des sujets traités.

LES GOUVERNEMENTS VOUS INFORMENT-ILS ?

- *Selon vous, les gouvernements vous informent-ils beaucoup, assez, peu ou pas du tout sur leurs activités dans votre région ?*

La majorité des personnes interrogées dans la région de Québec RMR (57 %) pensent que les gouvernements les informent peu ou pas du tout sur leurs activités. La population de Québec (RMR) croit que ce sont les municipalités (35 %) et le gouvernement du Québec (32 %) qui les informent le mieux sur leurs activités.

Le gouvernement du Canada suit loin derrière avec 11 % des répondants, à l'exception des 55 ans et plus, chez qui ce niveau atteint 25 %. Ce phénomène est, dans un premier temps, attribuable au fait que Québec compte sur la présence d'une forte concentration de services gouvernementaux provinciaux. Dans un deuxième temps, le caractère historique de la Vieille Capitale impose à la ville de Québec une visibilité en matière d'information gouvernementale municipale attribuable, entre autres choses, à l'importance de son volet touristique et des activités qui s'y déroulent. Enfin, l'action de plus en plus visible de la Commission de la capitale nationale du Québec visant à promouvoir Québec comme destination touristique internationale suscite une réflexion face à la visibilité fédérale dans cette région.

Les répondants de l'Abitibi jugent, dans une proportion de 62 %, que les gouvernements les informent peu ou pas du tout sur leurs activités dans la région. Ce sont surtout les répondants les moins instruits qui se considèrent peu ou pas du tout informés alors que ceux qui affichent des revenus supérieurs à 70 000 \$ se disent plutôt bien informés. Par ailleurs, la population de cette région pense que ce sont les municipalités qui les informent le mieux sur leurs activités (36 %), suivies de près par le gouvernement du Québec (34 %). Seulement 7 % des personnes interrogées croient que le gouvernement du Canada les informe le mieux sur leurs activités; ceux-ci se retrouvent surtout parmi les personnes âgées de 55 ans et plus et les non-francophones.

L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE : PERCEPTION À L'ÉGARD DE LEUR PRÉSENCE

- *Quel niveau de gouvernement vous informe le mieux sur ses activités ?*

(Rotation)

	Québec (RMR)	Abitibi
Les municipalités	35 %	36 %
Le gouvernement du Québec	32 %	34 %
Le gouvernement du Canada	11 %	7 %
Les trois paliers de gouvernement	3 %	3 %
Le gouvernement du Québec et les municipalités	1 %	0 %
Les gouvernements du Québec et du Canada	1 %	1 %
Aucun	4 %	4 %
NSP	12 %	14 %

Les moyens de communication privilégiés

Les répondants à notre enquête ont choisi en première mention les moyens que les gouvernements devraient employer avec eux pour communiquer efficacement.

LES MOYENS DE COMMUNICATION

- *Parmi les moyens de communication suivants, lequel ou lesquels seriez-vous tenté de privilégier afin que les gouvernements communiquent avec vous efficacement ?*

(Première mention)

	Québec (RMR)	Abitibi
Télévision	45 %	45 %
Poste	21 %	24 %
Radio	8 %	7 %
Internet	8 %*	5 %*
Contact face à face	5 %	9 %
Journaux	5 %	2 %
Téléphone	4 %	5 %
Guichet électronique	2 %	1 %
Télécopieur	1 %	0 %
Autre	0 %	1 %
NSP	2 %	2 %
Refus	1 %	0 %

* Le nombre de personnes branchées a augmenté significativement en 1999-2000. Statistique Canada, *Le Quotidien*, 4 décembre 2000.

Québec

Les 34 ans et moins favorisaient de façon plus marquée la poste (30 %) et Internet (14 %). La poste dans la région de Québec était également choisie dans une plus grande proportion par les mieux nantis.

Lorsque nous avons demandé aux répondants de choisir parmi plus d'un moyen de communication, c'est-à-dire leurs trois premiers choix, les fréquences se sont accrues et le total a excédé 100 %, mais l'ordre dans les choix principaux est demeuré le même, à l'exception de la radio.

Abitibi

La télévision, en Abitibi, est particulièrement écoutée par les couches plus scolarisées et plus à l'aise financièrement, mais très peu choisie, en première mention, chez les non-francophones (15 %). Comme autre moyen, ces répondants nomment également la presse écrite et Internet. Le téléphone, en revanche, est privilégié par les répondants moins instruits et moins à l'aise. Pour sa part, la poste, en Abitibi, est choisie par les répondants fortement scolarisés, mais peu populaire chez les gens nantis.

LES MOYENS DE COMMUNICATION

(Trois mentions)

	Québec (RMR)	Abitibi
Télévision	67 %	65 %
Poste	37 %	38 %
Radio	34 %	31 %
Journaux	17 %	11 %
Internet	16 %	13 %
Contact face à face	11 %	16 %
Téléphone	9 %	14 %
Guichet électronique	3 %	1 %
Télécopieur	2 %	1 %
Autre	0 %	2 %
NSP	2 %	2 %
Refus	1 %	0 %

Le choix de trois mentions par le consommateur nous a permis de constater une augmentation significative du poids de la radio dans le choix des répondants de Québec et de l'Abitibi. Ce phénomène confirme le rôle de média d'appoint que joue la radio auprès du consommateur lorsqu'il doit faire plusieurs choix dans les moyens de communication.

Ces enquêtes nous ont conduit à évaluer l'atteinte du courrier postal dans le processus de diffusion de l'information gouvernementale. La poste étant sous juridiction fédérale, nous avons posé directement la question.

POSTES CANADA ET LA DIFFUSION DE L'INFORMATION SUR LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

- *Êtes-vous complètement d'accord, plutôt d'accord, plutôt en désaccord ou complètement en désaccord pour que Postes Canada informe les citoyens et les citoyennes du Québec sur les services gouvernementaux disponibles à la population ?*

Les répondants de l'Abitibi et de la région de Québec (RMR) sont complètement et plutôt d'accord dans une proportion de 91 % pour que Postes Canada informe les citoyens et les citoyennes du Québec sur les services gouvernementaux disponibles à la population. Seulement 6 % de la population échantillonnée a manifesté son désaccord avec ce type d'intervention par Postes Canada.

Les deux principaux motifs de désaccord sont : « Ce n'est pas la vocation de Postes Canada » et « C'est un doublement d'information ».

POSTES CANADA ET LA DIFFUSION DE L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE PERTINENTE

Nous avons soumis à la population échantillonnée de l'Abitibi et de Québec (RMR) plusieurs types de programmes et de services gouvernementaux fédéraux qu'ils jugent pertinent de transmettre à la population sur une échelle de 1 à 10. Les résultats sont donnés dans le tableau suivant en pourcentage de pertinence.

L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE FÉDÉRALE À TRANSMETTRE

- *Sur une échelle de 1 à 10 où 1 veut dire pas du tout pertinent et 10 veut dire très pertinent, dites-nous le degré de pertinence que vous accordez à la diffusion par Postes Canada des programmes et services du gouvernement fédéral en région.*

	Québec (RMR)	Abitibi
L'assistance aux personnes âgées	69,9 %	70,2 %
Les programmes et services pour les familles	68,3 %	70,0 %
Les programmes et services pour les jeunes	67,1 %	69,4 %
L'assurance emploi	66,2 %	66,6 %
Les emplois fédéraux disponibles	63,1 %	63,9 %
L'aide financière aux étudiants	63,0 %	62,9 %
L'accessibilité aux renseignements des ministères	62,5 %	66,4 %
L'environnement	62,0 %	65,6 %
L'obtention du passeport	61,5 %	64,2 %
Démarrer en affaires	59,3 %	61,0 %
Les événements commandités par le gouvernement du Canada dans votre région	58,2 %	62,5 %
Les programmes agricoles	53,0 %	60,4 %

La pertinence de la transmission de l'information était particulièrement élevée chez les non-francophones, quel que soit le sujet d'information. Le type d'information gouvernementale à transmettre nous permet d'établir une relation positive avec les brochures et livres de poche transmis par les préposés aux renseignements dans les comptoirs de Communication-Québec.

Depuis quelques années, Communication-Québec a considérablement accru le nombre de ses brochures et livres de poche sur les programmes et services gouvernementaux québécois. Plus de 100 titres traitant de sujets variés, tels que l'emploi, la famille, la consommation, les personnes âgées, la santé, en passant par les voyages, la justice, la politique et le revenu, sont distribués gratuitement aux usagers dans les 25 comptoirs de Communication-Québec.

Communication-Québec distribuait, en 2000, plus de 1 900 000 publications gratuites éditées par les ministères et agences québécois. Ce nombre s'est considérablement accru depuis quelques années. Un faible pourcentage de ces brochures et revues proviennent des services gouvernementaux fédéraux.

COMMUNICATION-QUÉBEC (NOTORIÉTÉ ET SATISFACTION)

- *Avez-vous déjà entendu parler, beaucoup, assez, peu ou pas du tout de Communication-Québec ?*
- *Êtes-vous très satisfait, assez satisfait, plutôt insatisfait ou totalement insatisfait de Communication-Québec ?*

Québec (RMR)

Entre 1986 et 1999, Communication-Québec transmettait des renseignements sur les services gouvernementaux fédéraux en vertu d'une entente fédérale-provinciale. Ce sondage nous a permis de constater que 75 % des répondants ont peu ou pas du tout entendu parler de Communication-Québec dans la région de Québec. Seulement 24 % des personnes interrogées ont beaucoup ou assez entendu parler de Communication-Québec, à l'exception des plus instruits où la proportion atteint 40 %. La question 3 se lisait comme suit : « *Avez-vous déjà entendu parler, beaucoup, assez, peu ou pas du tout de Communication-Québec ?* » Les résultats confirment le phénomène observé dans les enquêtes précédentes (Communication-Québec, automne 1992), à savoir que la notoriété de Communication-Québec est beaucoup plus grande en région qu'en zone métropolitaine. De plus, la notoriété de Communication-Québec était plus faible en 1998 dans la région de Québec qu'elle ne l'était à l'automne 1992, avec un taux de 44,3 %.

Abitibi

Cette enquête nous a permis de relever que 53 % des personnes interrogées en Abitibi ont déjà entendu parler beaucoup (19 %) ou assez (34 %) de Communication-Québec. Toutefois, 46 % des répondants de cette région disent avoir peu (35 %) ou pas du tout (11 %) entendu parler de Communication-Québec. Les résultats de l'enquête révèlent que la connaissance de Communication-Québec est directement proportionnelle au niveau de scolarisation.

Quant à la satisfaction des répondants à l'égard de Communication-Québec, elle est presque aussi élevée que celle recensée dans le sondage de 1992. Ainsi, la population de l'Abitibi se dit très satisfaite (25 %) et assez satisfaite (49 %) de Communication-Québec dans une proportion de 74 %. Il semble, en outre, y avoir corrélation entre le niveau de satisfaction et le niveau de connaissance de ce service.

La satisfaction des répondants de Québec (RMR) à l'égard de Communication-Québec s'élève à 51 %. Cependant, il faut signaler que 32 % de l'échantillon affirme ne pas savoir en répondant « ne sais pas » (NSP). Une forte majorité de répondants ont peu ou pas du tout entendu

parler de Communication-Québec dans la région de Québec, il est donc difficile pour eux de l'évaluer. Enfin, pour ce qui est du quart de l'échantillon qui déclare avoir entendu parler beaucoup ou assez de Communication-Québec, le degré de satisfaction est moins élevé qu'en région, soit 75 % contre 91 %.

Le tableau suivant illustre la notoriété de Communication-Québec à l'automne 1992 dans les principales villes du Québec.

	OUI (%)	NON (%)	Indécis (%)	Nbre
Montréal	39,4	59,2	1,4	665
Québec	44,3	52,2	3,5	492
Longueuil	44,3	53,4	2,3	503
Saint-Jérôme	46,7	52,2	1,0	365
Laval	49,7	48,2	2,1	371
Rimouski	70,0	29,0	1,0	375
Drummondville	71,0	27,9	1,1	147
Saint-Félicien	72,0	28,0	–	144
Baie-Comeau	78,1	20,9	1,0	173
Sept-Îles	81,8	18,2	–	165
Rouyn	83,5	16,5	–	249
Cap-aux-Meules	86,0	14,0	–	152
Val-d'Or	89,3	10,7	–	151
Moyenne du groupe	59,3	39,2	1,5	3 952

La majorité des personnes interrogées dans la région de Québec (RMR) (57 %) et de l'Abitibi (62 %) croient que les gouvernements les informent peu ou pas du tout sur leurs activités. Ces résultats sont similaires à ceux obtenus dans d'autres enquêtes menées au cours des 25 dernières années (Rapport Lemieux-Dalphond, 1974 ; IQOP pour Communication-Québec, 1992) sur le même sujet. Les municipalités sont perçues comme étant le meilleur relayeur d'information gouvernementale (Québec RMR, 35 % ; Abitibi, 36 %), suivies de près par le gouvernement du Québec (Québec RMR, 32 % ; Abitibi, 34 %) et de loin par le gouvernement du Canada (Québec, 11 % ; Abitibi, 7 %).

La télévision est le premier moyen de communication, avec 45 % des répondants de Québec et de l'Abitibi qui la privilégient en première mention, suivie de la poste (21 %), de la radio (8 % à Québec, 7 % en Abitibi) et d'Internet (8 % à Québec et 5 % en Abitibi). Lorsque nous demandons aux personnes interrogées de faire trois choix pour les moyens de communication, le poids des fréquences augmente mais les

choix demeurent, à peu de choses près, les mêmes. Seule la radio fait un bond en avant avec 34 % à Québec et 38 % en Abitibi, confirmant ainsi son rôle de média d'appoint auprès du consommateur. Les 34 ans et moins font plus appel à la poste (30 %) et à Internet (14 %). Les gens à l'aise utilisent plus la poste que les gens à faible revenu à Québec.

Ce sondage nous indique que 24 % des répondants de la région de Québec ont entendu parler de Communication-Québec; seuls les plus scolarisés connaissent cette organisation dans une proportion de 40 %. La notoriété de Communication-Québec est moins élevée de nos jours dans la région de Québec qu'elle ne l'était à l'automne 1992, avec un taux de 44,3 %. De plus, le taux de satisfaction pour le quart des répondants qui connaissent Communication-Québec, dans la région de la Vieille Capitale, est moins élevé qu'en Abitibi, avec 75 % contre 91 %.

Le taux de satisfaction des répondants de Québec (RMR) à l'égard de Postes Canada s'élève à 87 %. Plus du tiers des personnes interrogées (34 %) affirment fréquenter régulièrement le bureau de Postes Canada le plus près de chez eux. Les clients les plus assidus du bureau de poste comptent parmi les 55 ans et plus.

Les personnes interrogées dans la région de Québec (RMR) et de l'Abitibi sont d'accord dans une proportion de 91 % pour dire que Postes Canada informe les citoyens et citoyennes du Québec sur les services gouvernementaux disponibles à la population.

La notoriété de Communication-Québec en Abitibi (53 %) n'est pas aussi élevée que celle recensée dans le sondage quantitatif de Communication-Québec à l'automne 1992 pour ses bureaux de Rouyn (83,5 %) et de Val-d'Or (89,3 %). Toutefois, cet écart pourrait être attribuable à la redistribution des répondants qui, pour notre enquête, s'est effectuée aléatoirement dans l'ensemble de la région. Dans le cas de Communication-Québec, il est possible que l'échantillon de l'automne 1992 provienne uniquement des villes concernées. Nous n'avons pas eu accès à ce niveau d'information. Quant à la satisfaction des répondants de la région (74 %) à l'égard de Communication-Québec, elle est élevée mais plus faible que celle relevée lors de l'enquête de 1992 pour l'ensemble du Québec avec 95,9 %.

Les répondants de l'Abitibi sont très satisfaits ou assez satisfaits de Postes Canada dans une proportion de 91 %. Cette fréquence est similaire à celle exprimée par les répondants des deux régions sur la pertinence, pour Postes Canada, de transmettre de l'information sur les services gouvernementaux à la population. L'information gouvernementale fédérale à transmettre en Abitibi concerne surtout l'assistance aux personnes

âgées (70,2 %), les programmes et services pour les familles (70 %), les programmes pour les jeunes (69,4 %), l'assurance-emploi (66,6 %) et l'accessibilité aux renseignements des ministères (66,4 %).

Quant à la région de Québec (RMR), l'information gouvernementale fédérale à diffuser est similaire à celle de l'Abitibi et concerne surtout l'assistance aux personnes âgées (69,9 %), les programmes et services pour les familles (68,3 %), les programmes pour les jeunes (67,1 %) et l'assurance-emploi (66,2 %).

Les enquêtes quantitatives et qualitatives réalisées depuis 1994 (Bernier, Pinard et Lemieux, 1994-1995 et 1997-1998 ; Canada, BIC, 2000) convergent vers ce besoin qu'éprouve la population québécoise d'être informée sur les programmes et services gouvernementaux fédéraux. De plus, nous avons constaté dans ces enquêtes que l'accroissement de la visibilité fédérale doit être fondée sur des motifs associés à trois concepts : 1) la connaissance, 2) l'accessibilité, 3) l'appui.

1. la connaissance des programmes et services disponibles pour venir en aide aux citoyens ;
2. l'accessibilité aux ressources fédérales de première ligne restante ;
3. l'appui à des initiatives locales.

L'exécution de ces trois composantes repose sur les perceptions du consommateur de services gouvernementaux en région qui proviennent de trois paliers de gouvernements (fédéral, provincial et municipal). Le consommateur perçoit ces services gouvernementaux comme étant substituables les uns aux autres et les avantages d'utilisation qu'il recherche sont, selon lui, semblables d'une situation d'utilisation à l'autre (Dussart, 1986 ; Bernier, 1997). Le problème provient en partie du fait que le consommateur des deux régions à l'étude se sent mieux informé par les gouvernements municipal et québécois ; il a développé une plus grande proximité avec ces deux paliers de gouvernement. Parallèlement, ce même consommateur est favorable à une éventuelle action d'Ottawa visant à l'informer et à l'appuyer par le biais de ses programmes et services. Toutefois, la présence d'Ottawa sur le terrain des provinces n'est plus ce qu'elle était dans la période comprise entre 1945 et 1975.

Le désengagement de l'État fédéral conjugué à une plus grande autonomie des provinces oblige Ottawa à adopter une approche communicationnelle fondée à la fois sur une revalorisation de ses fonctions fondamentales auprès du public (Banque du Canada, Commerce extérieur SEE – CCC – BDC, dans un contexte de mondialisation, Défense nationale) par le biais de la première composante, à savoir la connaissance. Quant au développement d'une proximité avec le consommateur québécois,

il passe par la deuxième et la troisième composante, c'est-à-dire une plus grande accessibilité aux ressources fédérales de première ligne restante (Assurance-emploi, soutien aux entreprises, assistance d'urgence, Agriculture Canada, Développement régional Canada) ainsi qu'à l'appui financier et technique à des initiatives locales en zone urbaine et en région. Ces actions en zone urbaine et en région doivent être fondées sur des interventions à faible et à forte implication qui pourraient améliorer le positionnement d'Ottawa dans la bataille de la crédibilité des témoignages qui l'oppose à Québec.

Le consommateur s'expose aux messages qui lui sont transmis par les parties en présence sur deux routes : la route centrale, lorsqu'il connaît le contenu des enjeux, et la route périphérique, fondée sur la crédibilité des témoignages lorsqu'il ne les connaît pas (Petty et Caccioppo). Jusqu'à aujourd'hui, Québec a gagné la bataille de la crédibilité des témoignages contre Ottawa en raison, entre autres, de la proximité de ses services de première ligne et de sa capacité à faire porter le blâme par Ottawa pour les restrictions des dépenses publiques étant donné la diminution de ses paiements de transferts.

Les interventions à faible implication sont en partie liées à la capacité de Postes Canada de rendre accessible à la population québécoise une information de qualité sur les programmes et services gouvernementaux fédéraux. Le conditionnement de cette information doit se démarquer de ce qui est produit par Communication-Québec afin de maximiser auprès des usagers la vocation utilitaire d'un positionnement perceptuel axé sur le besoin de l'information offerte et la qualité de sa présentation. Étant donné la fonction essentielle que remplit Postes Canada et l'intensité de sa pénétration dans tous les foyers québécois et canadiens, peu d'organisations gouvernementales peuvent rivaliser avec elle dans la transmission d'une information d'assistance à la population.

Enfin, les interventions à forte implication supposent une présence accrue du gouvernement du Canada dans des projets communautaires, des initiatives locales qui peuvent prendre la forme de commandites et de partenariats avec des associations d'individus et des organismes dont l'assise est la réalisation d'un produit socioéconomique ou d'un événement. D'ailleurs, Communication-Québec a compris depuis plusieurs années déjà l'importance des ententes de partenariat avec les ministères, les municipalités, les caisses populaires, les universités, les CLSC et d'autres organisations.

Les partenaires recherchés par Ottawa peuvent se retrouver dans les PME en région, les universités, les organisations communautaires et les regroupements d'affaires, une terre fertile pour le gouvernement du

Canada. Le BIC, dans son *Rapport sur les plans et priorités (1999-2000)*, « cherche à nouer des partenariats novateurs qui favorisent l'amélioration des communications entre le gouvernement et les citoyens relativement à ses initiatives, programmes et services » (BIC, février 1999, p. 10).

Le vaste sondage quantitatif du BIC réalisé à l'hiver 2001 révèle que 63 % des répondants ne communiquent jamais avec le gouvernement du Canada pour de l'information et de l'aide (BIC, février 2001, p. 38). Ce sont les plus faiblement scolarisés, dans une proportion de 78 %, qui n'interagissent jamais avec le gouvernement fédéral alors que 37 % de la population canadienne a communiqué avec le fédéral au cours des trois derniers mois (*ibid.*, p. 38). Ottawa est confronté à un défi qui met en évidence le besoin de faire appel à une politique de produit axée sur l'utilité des services gouvernementaux, leur accessibilité et leur promotion auprès du public et des usagers. Le satisfaction des Canadiens à l'égard des renseignements et des services reçus par le gouvernement du Canada est partagée par 62 % des répondants qui y ont été exposés. Ces derniers ont communiqué avec le fédéral par voie téléphonique dans une proportion de 67 %, pour 22 % d'entre eux Internet a été privilégié, les informations en personne, par 13 % et le courrier, par 10 % (le total excède 100 % en raison des choix multiples).

LE PATRIMOINE DE LA VIEILLE CAPITALE : UN VISAGE INEXPLORÉ

Cette enquête visait à obtenir des informations sur le patrimoine historique de la ville de Québec, joyau de l'histoire canadienne et québécoise, et sur la notoriété de son infrastructure historique. Elle a été réalisée pour le compte du gouvernement du Canada à l'hiver 2000.

Plusieurs infrastructures à caractère historique de la région de Québec sont la propriété du gouvernement du Canada. Au fil des ans, plusieurs de ces bâtiments se sont inscrits dans la trame récréotouristique de la Vieille Capitale, bien que le public méconnaisse leur propriétaire en raison d'une promotion limitée de leur histoire et de leur vocation. Depuis quelques années, la Commission de la capitale nationale québécoise a intégré dans sa promotion audio-scripto-visuelle de la région de Québec tout le patrimoine historique dans le cadre d'un effort marketing qui renforce l'industrie touristique de l'Est du Québec. Le sondage quantitatif que nous venons de réaliser dans la grande région de Québec, avec un échantillon probabiliste de 402 répondants et une marge d'erreur de plus ou moins 4,9 %, nous révèle les forces et les faiblesses du patrimoine canadien de Québec au chapitre de sa notoriété tout en suggérant de l'améliorer à l'aide de solutions proposées par la population de la région de Québec.

LA NOTORIÉTÉ DU PATRIMOINE HISTORIQUE DE QUÉBEC

Les citoyens de la région de Québec reconnaissent, dans une proportion de 92 %, qu'il est très important ou assez important que la population connaisse les édifices à caractère historique de Québec afin de les préserver. Notons que chez les 55 ans et plus, 80 % d'entre eux jugent très importante cette connaissance de la valeur historique du patrimoine. Quant au degré de notoriété attribuable à la région de Québec en raison de son caractère historique, 88 % des répondants pensent que la reconnaissance du caractère historique de Québec contribue à accroître beaucoup ou assez la notoriété de la région. De plus, 81 % des répondants sont d'avis que la reconnaissance du caractère historique de Québec augmente le sentiment de fierté de ses citoyens. Une forte majorité de répondants (67 %) considère que cette reconnaissance justifie les budgets consacrés par les gouvernements à la préservation des bâtiments historiques. Cet appui est redistribué également dans tous les segments d'âges de la population adulte avec un pourcentage un peu plus élevé chez les 35 à 54 ans. Il en est de même pour le niveau d'instruction, où l'appui est distribué également avec un pourcentage plus élevé chez les fortement scolarisés (84 %).

La région de Québec est reconnue pour son patrimoine historique. Selon vous, est-il important que les citoyens de la région de Québec connaissent les édifices de Québec qui ont une valeur historique afin de les préserver ?	
Très important	60 %
Assez important	32 %
Peu important	5 %
Pas du tout important	3 %

L'IDENTIFICATION DU PATRIMOINE HISTORIQUE CANADIEN À QUÉBEC

(La reconnaissance assistée)

Les répondants ont été appelés à identifier la propriété fédérale à partir d'une liste de bâtiments à caractère historique qui n'étaient pas tous sous la responsabilité du gouvernement du Canada. Les bâtiments fédéraux listés ci-après jouissent d'une reconnaissance de leur propriété par une majorité significative de répondants. Toutefois, si l'on reconnaît la propriété fédérale des fortifications de Québec, il en est autrement pour certaines de ses composantes, c'est-à-dire la porte Saint-Louis et la porte Saint-Jean que seulement 38 % des répondants relèvent comme étant des propriétés fédérales. Quant aux édifices qui n'appartiennent pas à Ottawa, ils ont été identifiés comme tels par une majorité de répondants.

Le gouvernement du Canada est propriétaire de plusieurs édifices à caractère historique dans la région de Québec. À partir de la liste suivante, pouvez-vous dire lesquels sont des édifices du gouvernement du Canada ?	
Fortifications de Québec	58 %
Parlement*	34 %
Porte Saint-Louis	38 %
Porte Saint-Jean	38 %
Palais Montcalm*	22 %
Parc de l'artillerie	79 %
Édifice Louis Saint-Laurent	32 %
Manège militaire	88 %
Château Frontenac*	26 %
Édifice Price*	20 %
La Citadelle	84 %
Gare du Palais	41 %
Édifice des douanes	85 %
Domaine Cataracti*	20 %

* Ces édifices n'appartiennent pas au gouvernement du Canada.

LE DEGRÉ DE CONNAISSANCE INDIVIDUELLE DES ÉDIFICES HISTORIQUES

La présente enquête nous a permis de constater que si la population de la région de Québec est majoritairement en mesure de dire à qui appartiennent les édifices historiques, elle ne les connaît pas très bien.

La majorité des répondants (66 %) sont très intéressés ou assez intéressés de connaître certains édifices historiques appartenant au gouvernement du Canada dans la région de Québec. Les résidents de Charlesbourg (82 %) et les répondants ayant des revenus élevés (81 %) sont les plus intéressés à connaître le patrimoine canadien de Québec.

Seriez-vous intéressé à mieux connaître certains édifices historiques appartenant au gouvernement du Canada ?	
Très intéressé	21 %
Assez intéressé	45 %
Peu intéressé	20 %
Pas du tout intéressé	13 %

UN ÉVÉNEMENT PORTEUR

Une forte majorité de répondants (93 %) pensent que les « journées porte ouverte » sont de bons moyens pour faire connaître les édifices du gouvernement du Canada dans la région de Québec. Ce constat s'applique à toute la propriété historique, qu'elle soit d'origine canadienne ou québécoise.

Selon vous, les « journées porte ouverte » sont-elles un moyen qui convient pour mieux connaître les édifices historiques du gouvernement du Canada dans la région de Québec ?	
Très bon moyen	51 %
Assez bon moyen	42 %
Un moyen qui convient peu	6 %
Un moyen qui ne convient pas du tout	1 %

LES CHAMPS D'INTÉRÊT DU CONSOMMATEUR

La majorité des répondants ont appuyé les thèmes soumis afin de mieux connaître le patrimoine canadien de Québec, c'est-à-dire sa vocation, son histoire, les services offerts et ses occupants. Toutefois, ce sont les faits marquants des édifices historiques (88 %), leurs occupants dans l'histoire (78 %) et les services offerts (76 %) qui ont le plus retenu l'attention du consommateur. La politique de produit devient déterminante ici puisqu'elle recèle le conditionnement (*packaging*), l'emballage du contenu de ce patrimoine canadien à l'intérieur d'une histoire racontée autour de l'utilisation et des services offerts dans le temps par ces édifices patrimoniaux et leurs occupants.

Quels sont les champs d'intérêt, parmi les suivants, que vous seriez intéressé à connaître ?	
Synthèse des réponses « très intéressé » et « assez intéressé »	
L'histoire de l'architecture de l'édifice	65 %
La vocation actuelle de l'édifice	69 %
Les différents services offerts	76 %
Les différents occupants dans l'histoire	78 %
Les faits marquants de l'édifice	88 %

Parmi les 65 % de répondants qui sont intéressés à connaître l'architecture de l'édifice, l'intérêt est particulièrement prononcé chez les hommes (73 %) et chez les répondants qui gagnent entre 25 000 \$ et 44 000 \$ par an (72 %). Quant aux 69 % de personnes interrogées qui désirent connaître

la vocation actuelle de l'édifice, ils se retrouvent de façon prépondérante chez les 55 ans et plus (84 %) et chez les répondants comptant plus de quatre personnes au foyer (57 %) ainsi que parmi les femmes dans une proportion de 76 %.

Examinons maintenant les trois champs d'intérêt les plus fréquemment relevés. Dans le champ d'intérêt relatif aux différents services offerts, nous percevons un intérêt marqué, soit 86 %, parmi les répondants dont les revenus se situent entre 24 000 \$ et 44 000 \$ par an ainsi que chez les femmes. Pour ce qui est de l'intérêt à l'égard des différents occupants dans l'histoire, les répondants qui ont un niveau d'instruction relativement faible (12 à 13 ans) démontrent le moins d'intérêt, soit 64 %, alors que cet intérêt atteint son apex chez les gens plus fortunés (90 %). Quant à l'intérêt pour les faits marquants de l'édifice, le sous-groupe affichant le plus grand enthousiasme est constitué de ceux dont la scolarité est moyenne (14 à 15 ans), soit 95 %, ainsi que de ceux dont le foyer compte plus de quatre personnes.

LES TYPES DE VISITES REQUISES

La visite avec un « guide animateur » qui accompagne les visiteurs est privilégiée par une très forte majorité des répondants (89 %) et celle où le visiteur est autonome mais dispose d'un guide animateur sur chacun des sites pour répondre à ses questions est très populaire chez 85 % des répondants.

Quant aux types de visites envisagés sur les lieux de ces édifices historiques, seriez-vous favorable à la visite... Synthèse des réponses « très favorable » et « assez favorable »	
avec un guide animateur qui vous accompagne.	89 %
par vous-même à l'aide d'un dépliant présentant chacun des sites.	67 %
à l'occasion d'un rallye en groupe.	59 %
par vous-même avec un guide animateur disponible sur chacun des sites pour répondre à vos questions.	85 %

LA STRATÉGIE PUBLICITAIRE

Le positionnement perceptuel requis consiste, pour les fonctionnaires concernés par ce dossier, à développer un certain nombre de combinaisons d'arguments informationnels fondés sur les faits marquants de l'édifice, les différents occupants dans l'histoire et les différents services qui y sont offerts. Pour ce qui est du conditionnement des édifices patrimoniaux, il

doit graviter autour de leur passage à travers le temps et de leur adaptation à la réalité d'hier et d'aujourd'hui. Quant à l'efficacité de la politique de distribution et de communication, elle résidera principalement dans la performance des guides animateurs et des contenus verbaux et imprimés qu'ils auront à transmettre aux visiteurs.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Une forte majorité des répondants (92 %) pense qu'il est important que les citoyens de la région connaissent les édifices à caractère historique de la région de Québec. De plus, une très forte proportion de la population croit que la reconnaissance du caractère historique de Québec accroît la notoriété de la région (88 %) et le sentiment de fierté de ses citoyens (81 %). La majorité des personnes interrogées (67 %) estiment que cette reconnaissance justifie les budgets accordés à leur préservation.

Le Manège militaire, l'édifice des Douanes, la Citadelle, le Parc de l'Artillerie et les Fortifications de Québec sont les infrastructures les plus identifiées au patrimoine canadien de Québec ; la Gare du Palais, l'édifice Louis Saint-Laurent, les portes Saint-Louis et Saint-Jean le sont moins. La majorité de la population identifie avec aisance certains édifices patrimoniaux mais ne les connaît pas. Il y a un intérêt certain pour le patrimoine historique canadien puisque 66 % de nos répondants désirent le connaître. Une forte majorité de répondants (93 %) pensent que les « journées porte ouverte » sont de bons moyens pour faire connaître les édifices historiques du gouvernement du Canada dans la région de Québec.

Parmi les champs d'intérêt du consommateur, ce sont les faits marquants des édifices historiques (88 %), leurs occupants dans l'histoire (78 %) et les services offerts (76 %) qui ont retenu le plus l'attention de nos répondants. Toutefois, la vocation actuelle de l'édifice (69 %) et l'histoire de son architecture (65 %) occupent également des places importantes dans leurs champs d'intérêt. Les types de consommateurs pour certains de ces champs d'intérêt sont les femmes, les répondants avec une scolarité moyenne, dont les revenus annuels se situent entre 24 000 \$ et 44 000 \$ et dont le foyer compte plus de quatre personnes. Seul le thème « les différents occupants dans l'histoire » a fait la quasi-unanimité, avec 95 %, chez les répondants les plus à l'aise financièrement.

La visite avec un guide animateur (89 %) ainsi que celle où le visiteur est autonome mais dispose d'un guide animateur sur chacun des sites pour répondre à ses questions (85 %) sont privilégiées par nos répondants. L'efficacité de la politique de distribution et de communication reposera en grande partie sur la prestation des guides animateurs et sur les contenus verbaux et imprimés qu'ils offriront aux visiteurs. Enfin,

Parcs Canada doit moderniser sa signature gouvernementale sur les sites historiques urbains. Parcs Canada doit chercher à communiquer son message de type illustration non pas en l'exprimant verbalement mais en le représentant : l'annonce la plus efficace est celle qui requiert le moins de lecture pour être comprise (Dupont, 1993).

LA GESTION STRATÉGIQUE DES COMMUNICATIONS EXTERNES DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU QUÉBEC

La tendance au désengagement de l'État et la popularité de l'approche néolibérale ne peuvent effacer la réalité canadienne et québécoise. L'intervention massive de l'État comme agent de développement économique et social, au cours des trente dernières années, a fait de la fonction de communication entre l'État et le citoyen un facteur essentiel de stabilité pour le système politique.

Ce texte est fondé sur une analyse sommaire des initiatives propres à réaliser le déploiement des communications externes du gouvernement du Canada au Québec dans un contexte où le gouvernement québécois est organisé en matière de communication gouvernementale.

Les moyens d'intervention traditionnels du gouvernement du Canada au Québec ont été efficaces par le passé. Le soutien qu'apportent DÉC, la BDC, Industries Canada et la SEE aux entreprises québécoises a toujours été très efficace mais méconnu du grand public : ces services fédéraux sont généralement destinés aux entrepreneurs et non aux individus ; d'ailleurs, peu de programmes de première ligne s'adressent maintenant aux individus. Les programmes d'assurance-emploi sont toujours sous la responsabilité du fédéral. Toutefois, le transfert de la formation de la main-d'œuvre à Québec aura eu pour effet de diminuer considérablement la notoriété du gouvernement canadien. Les paiements de transferts aux provinces atténuent la portée des interventions fédérales dans les provinces tout en renforçant l'autonomie administrative de ces dernières, plus particulièrement en matière d'éducation, de santé nationale et de bien-être social.

Par ailleurs, le programme des infrastructures Canada-Québec-municipalités a connu un certain succès et sa notoriété a dépassé de loin les autres initiatives gouvernementales.

Enfin, les clauses de visibilité inscrites dans le cadre de gestion pour l'approbation et l'inscription d'initiatives à l'Entente Canada-Québec accroissent le taux de notoriété du fédéral au Québec (Ottawa, 1998). Toutefois, ces clauses de visibilité sont, à elles seules, insuffisantes pour modifier les perceptions qu'ont les Québécois en région des interventions du gouvernement du Canada.

Ottawa doit rechercher, dans les actions touchant directement les municipalités, les groupes de femmes, les jeunes et les aînés, à développer un positionnement perceptuel qui va permettre au gouvernement fédéral d'améliorer sa relation avec la population des régions.

Regagner la confiance des gens

Si l'on exclut la Deuxième Guerre mondiale, le référendum de 1980 et une faible présence lors du référendum de 1995, le gouvernement du Canada ne s'est jamais déployé sur le territoire québécois en étant appuyé par de lourds appareils de communications externes pour faire la promotion de ses activités ou tenter de persuader la population du mérite de son existence.

Lorsqu'une organisation est traditionnellement présente dans un marché pour y offrir un service ou un produit dit de nécessité publique sans avoir à en faire la promotion en raison d'un contexte monopolistique, elle doit être très prudente dans sa façon de réaliser un redéploiement si son environnement de marché devient concurrentiel. Dans le cas de la présence du gouvernement du Canada dans les régions du Québec afin d'y accroître sa visibilité et l'accessibilité à ses services, la tâche peut être réalisée en tenant compte de l'ampleur de son déploiement actuel et de la possibilité de l'améliorer sans choquer le consommateur et son environnement.

Afin de se conformer à cette réalité, l'administration publique tente d'entreprendre des actions telles que :

1. Recourir à des actions, en région, fondées sur l'assistance à des groupes ou à des projets à partir de produits à faible implication (communications d'appui à un groupe ou à un projet) ou à forte implication (contribution à des infrastructures) ;
2. Localiser la présence fédérale dans chacune des villes du Québec et évaluer la possibilité d'utiliser cette présence afin de renforcer la notoriété du gouvernement du Canada dans la région concernée ;
3. Accroître la visibilité du gouvernement du Canada à partir d'une antenne régionale déjà existante ;
4. Développer des ententes de partenariat et de commandite avec des municipalités, des MRC, des groupes ou des organisations implantées en région.

- Le partenariat fait référence ici à une association d'individus, d'organismes dont l'assise est le partage des responsabilités pour la réalisation d'un produit, d'un événement. Il peut s'agir de partage de coûts, de contenu, de distribution, de gestion, etc.
- La commandite se définit par un investissement d'argent, de biens, de services pour la réalisation d'activités, d'événements, sans participer à la gestion de l'activité, de l'événement ou de l'organisation commanditée.

La recherche de partenariat a pour but d'améliorer les services aux consommateurs, de rejoindre de nouvelles clientèles ou des clientèles ciblées, d'améliorer l'image de marque et d'assurer une plus grande pénétration dans la population.

LES COMPOSANTES DE L'INTERVENTION

L'identification du problème dans le temps

L'érosion de la crédibilité des politiciens dans leur ensemble, juxtaposée au fait que le gouvernement fédéral abandonne graduellement son rôle d'agent de développement dans l'économie canadienne, a eu pour effet d'entraîner une désaffection importante des populations dans les régions à l'égard des gouvernements. Le cas du gouvernement fédéral est plus patent, car ce dernier, avec les paiements de transferts et l'autonomie accrue des provinces en matière de gestion domestique, occupe de moins en moins de terrain et sa présence par le biais des ententes Canada-Québec ne suffit plus à lui procurer un positionnement perceptuel correspondant à sa raison d'être.

Le positionnement perceptuel

La définition du positionnement perceptuel s'articule à l'intérieur de la vision qu'a le consommateur en région des services qui proviennent de trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) et qu'il perçoit comme étant substituables les uns aux autres et dont les avantages d'utilisation recherchés sont semblables d'une situation d'utilisation à l'autre (Dussart, 1986).

La notion de positionnement perceptuel devient fondamentale dans une stratégie de mise en marché d'un service gouvernemental puisque ce positionnement permet aux consommateurs de services gouvernementaux de distinguer les offres des trois paliers de gouvernement. Le positionnement perceptuel n'a pas comme préoccupation première, ici, le service en tant que tel mais plutôt le « modelage » de l'esprit du consommateur potentiel afin de trouver une place au service offert, une niche,

un créneau : la perception est le champ de bataille. C'est une nuance subtile, pensez-vous, mais elle peut changer bien des choses (Dussart, 1991). Ottawa est engagé actuellement dans une puissante campagne publicitaire télévisuelle qui fait appel à un placement média diversifié dans le marché réseau et sélectif (hiver et printemps 2001).

Les éléments clés de la différenciation concurrentielle en matière de services gouvernementaux reposent, de nos jours, sur les propriétés comparatives d'un service par rapport à un autre.

Enfin, un service gouvernemental ne doit plus être considéré comme un produit, mais comme un ensemble d'avantages destinés à satisfaire les besoins d'un groupe cible donné (Dussart, 1986).

La tâche qui incombe aux services fédéraux de première ligne est de trouver la bonne formule, de rassembler les avantages recherchés par les consommateurs de services gouvernementaux en un tout, appelé le design de services gouvernementaux appropriés. La campagne publicitaire de la Garde côtière canadienne reflète cette préoccupation. L'argument de vente décisif, ici, repose sur la différenciation de l'approche et des services offerts par le fédéral par rapport à ceux de la concurrence.

La recherche de la différence

Les ententes Canada-Québec fondées sur le partenariat entre les deux paliers de gouvernement ont généralement été utilisées dans des projets conjoints où la recherche de la différence entre les deux partenaires est basée sur leur contribution financière respective et la traditionnelle bataille des drapeaux. L'avantage différentiel est alors axé sur la contribution financière et la présence des symboles nationaux.

La recherche de la différence n'est pas façonnée par le type de services offerts. Si l'on exclut le programme d'« Infrastructures Canada-Québec-municipalités » qui fut un grand succès, l'Entente Canada-Québec n'a pas permis au fédéral de gagner la bataille du positionnement perceptuel, en raison, notamment, de la nature similaire des projets auxquels sont associés, malgré eux, les deux partenaires gouvernementaux dans cette entente.

Le gouvernement québécois se positionne généralement assez bien dans le cadre de l'Entente Canada-Québec, car il appuie son positionnement perceptuel sur de puissants moyens de communications externes qui lui permettent d'occuper le terrain dans un marché régional très homogène (majorité de francophones) où les perceptions à son égard sont très favorables. Ce phénomène est aussi attribuable à la proximité de son déploiement dans la population des régions et à sa capacité de récupérer, à son profit, certaines initiatives fédérales au Québec.

L'administration publique du Canada peut difficilement se limiter à ce seul type d'entente pour se forger une image distincte : elle doit concevoir une stratégie de différenciation comme un tout destiné à combler une niche spécifique auprès des municipalités, des jeunes, des groupes de femmes et des personnes âgées en région.

Le développement de stratégies régionales

Le développement de stratégies régionales consiste à mettre de l'avant certaines activités de partenariats et de commandites fort différentes qui sont développées dans les régions. Ces stratégies régionales reposent sur l'idée que l'État doit établir des partenariats avec des municipalités et des groupes cibles en région selon des critères stratégiques et non selon des programmes statiques (standards nationaux). Enfin, ces stratégies régionales introduisent la notion de portefeuille stratégique et correspondent aux services-marchés mis sur pied par l'État et aux actions qui vont accroître la notoriété du gouvernement concerné et sa volonté de porter assistance aux plus démunis.

La diversification des activités

La performance des activités de partenariats et de commandites avec les municipalités et les groupes cibles est étroitement liée à leur diversification. En conséquence, il n'est pas nécessaire que les activités de partenariat croissent au même rythme, mais il devient important de rechercher un rendement profitable à long terme pour les groupes cibles et le commanditaire gouvernemental.

L'adaptation au terrain

Les stratégies et les activités régionales de partenariats et de commandites doivent découler directement de l'observation sur le terrain et non d'un programme national imposé. C'est là que les organisations de prestation de rechange de services (PRS) et les organismes de service spécial (OSS) peuvent représenter des fenêtres d'opportunité pour le gouvernement du Canada dans une éventuelle association avec les provinces, les groupes communautaires et les municipalités afin d'optimiser la distribution des services gouvernementaux. Le gouvernement du Canada ne semble pas vouloir trop s'impliquer dans ce type de partenariat, craignant sans doute une érosion de son pouvoir en matière d'implantation de politiques nationales.

Toutefois, si Ottawa était en mesure de mettre en évidence sa signature gouvernementale dans ce type d'organisation de distribution des services gouvernementaux avec ses partenaires, il pourrait contribuer à atténuer la hargne des provinces à son égard et ainsi se positionner pour réaliser d'autres interventions sur mesure auprès des citoyens.

Le déploiement d'une stratégie indirecte

L'approche indirecte, dont le théoricien est Liddell Hart, consiste à rechercher la victoire en disposant ses capacités d'intervention contre les points faibles de la concurrence sur des marchés secondaires. L'approche indirecte peut être synthétisée par les quatre principes de base suivants (Duro et Sandström, 1988, p. 27) :

- La réalisation de l'effet de surprise par le recours à des actions imprévisibles : assistance immédiate et insoupçonnée ;
- L'utilisation de ressources contre les points faibles du dispositif adverse ;
- L'engagement de batailles décisives sur des théâtres d'opérations secondaires (les municipalités constituent présentement un théâtre d'opération idéal pour le gouvernement fédéral même dans un contexte de fusions) ;
- Le recours à des méthodes indirectes pour forcer l'adversaire à diviser ses forces ; par exemple, une coopération étroite entre les municipalités et Ottawa.

L'allocation prononcée par le président du Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales du Canada, Stéphane Dion, à la conférence annuelle de la Fédération canadienne des municipalités va dans ce sens : « Dès lors que l'action fédérale influe sur la qualité de vie de nos villes et villages, sur leur compétitivité, sur leur composition sociale et démographique, il serait bien anormal qu'il n'y ait pas de relations directes et intenses entre les dirigeants fédéraux et municipaux. Dans aucune fédération au monde on ne pourrait concevoir une telle absence de relation » (Dion, 2001). Le ministre ajoute : « Il faut donc faire une distinction importante entre les affaires municipales qui ne relèvent absolument pas du gouvernement fédéral et les questions rurales et urbaines de façon plus large que le gouvernement fédéral doit aborder par le biais de ses activités » (*ibid.*, p. 3).

Notons ici que le premier ministre du Canada vient de créer, le 9 mai 2001, un groupe de travail sur les questions urbaines formé de 13 députés et sénateurs libéraux afin « d'explorer de concert avec les citoyens, les experts et d'autres instances publiques les façons de mieux collaborer, à

l'intérieur de la sphère de compétence fédérale, en vue de rehausser la qualité de vie dans nos grands centres urbains » (Canada, BPM, 2001). Peu de doute subsiste maintenant sur la volonté d'Ottawa d'intervenir sur le terrain en région.

L'adaptation au terrain en régions pour le gouvernement du Canada passe par le biais de partenariats et de commandites, par l'utilisation d'une stratégie indirecte fondée sur l'identification d'initiatives auprès des groupes cibles qui pourraient entraîner à court et moyen terme une amélioration significative du positionnement perceptuel d'Ottawa au Québec.

Quelle que soit la forme de stratégie choisie, les actions entreprises n'ont qu'un but : atténuer la force de la concurrence. Toute forme d'intervention présente deux composantes fondamentales : 1) le choix de l'objectif à atteindre, 2) le choix des étapes à franchir pour atteindre les objectifs.

Un vecteur d'intervention

Le vecteur d'intervention suggéré est constitué des composantes suivantes :

1. Les composantes de l'offre
 - Partenariats et commandites à définir selon les besoins des régions auprès des municipalités et des groupes cibles : jeunes, groupes de femmes et aînés.
 - Action imprévisible par le biais de produits à faible ou à forte implication.
2. Le prix

Le prix consiste à évaluer le coût qu'est prêt à payer un État pour ces initiatives sur mesure.
3. La distribution

Elle consiste à circonscrire les ministères et les agences qui faciliteront en région l'accessibilité des municipalités et des groupes cibles à ces initiatives.
4. L'appui de l'opinion publique

Cette composante vise à obtenir l'appui de l'opinion publique à l'égard de ces initiatives grâce à l'identification par le biais des enquêtes quantitatives et qualitatives des thèmes à caractère économique, familial et social qui vont susciter l'empathie et la reconnaissance de la population à leur égard :

 - l'assistance aux familles en détresse,
 - l'appui aux initiatives jeunesse,
 - l'assistance aux aînés,
 - l'appui aux familles monoparentales,

- les actions imprévisibles à caractère social et économique,
- l'appui aux municipalités.

Il s'agit de voir ici les avenues qui pourraient permettre à Ottawa d'intervenir en minimisant l'immixtion dans le champ de compétences provinciales. Un sondage CROP-*L'actualité* comportant un échantillon probabiliste de 1 001 répondants et réalisé en janvier 2001 note que 76 % des Québécois pensent qu'Ottawa fait moins que sa juste part dans le financement des services de santé au Québec. Michel Vastel cite les propos du professeur Joe Ruggeri de l'Université du Nouveau-Brunswick : « En 2020 l'excédent annuel du gouvernement fédéral atteindra 154 milliards de dollars, et celui des 10 provinces mises ensemble seulement 14 milliards. En cas de ralentissement de l'économie Ottawa enregistrerait encore un surplus de 90 milliards de dollars, tandis que les provinces seraient aux prises avec des déficits totalisant 20 milliards. Le gouvernement fédéral a les moyens d'accroître ses dépenses et il risque d'envahir sans justification les champs de compétence des provinces », prévient Ruggeri (Vastel, *L'actualité*, mars 2001, p. 26).

Dans une allocution prononcée au Mont-Tremblant le 6 octobre 1999, le ministre Dion insiste sur la visibilité. « Il serait très mauvais que la visibilité soit le principal moteur de l'action des gouvernements. Mais les citoyens ont le droit de savoir à quoi servent leurs gouvernements. Ils doivent être en mesure d'évaluer la performance de chacun, c'est une question de transparence. Les gouvernements, eux, accepteront plus facilement de collaborer s'ils ont l'assurance qu'on leur attribuera le mérite de leurs initiatives » (Dion, communiqué, Canada, BCP, octobre 1999). Le ministre insiste aussi sur la préservation de la capacité d'action des gouvernements. « Il ne faut pas tomber dans ce que les Européens appellent le *Joint Decision Trap* » (*ibid.*, p. 2). Les propos de Stéphane Dion témoignent d'une volonté présente dans l'exécutif gouvernemental de faire valoir auprès de la population la légitimité du gouvernement fédéral sur le terrain.

5. L'habileté politique

Cette phase consiste à mettre sur pied des initiatives qui permettront à l'exécutif gouvernemental de promouvoir et de s'adapter avec aisance à ces initiatives dans toutes les régions du Québec et du Canada concernées par une intervention fédérale. La mise sur pied de la Tournée ministérielle au Québec vise à renforcer la présence fédérale sur le terrain. Un sondage

effectué dans la Montérégie entre les 6 et 12 juin 2000 avec un échantillon probabiliste de 601 répondants concluait qu'un peu plus du quart des répondants avaient eu connaissance de la présence d'un ministre fédéral dans leur région au cours des 12 derniers mois. Une corrélation directe pouvait être établie entre ceux-ci et les 46 % de répondants à cette même enquête qui déclaraient avoir été exposés à de la publicité ou de l'information sur les programmes et services du gouvernement du Canada. Inversement, ceux qui n'avaient pas eu accès à ces visites ministérielles n'avaient pas été exposés aux messages gouvernementaux. Ce phénomène était plus apparent chez les jeunes.

Les participants au volet qualitatif de cette enquête ont affirmé qu'ils étaient rarement informés à l'avance de la présence d'un ministre dans leur région. De plus, une forte majorité de répondants au sondage quantitatif (81 %) croient que le gouvernement du Canada devrait utiliser les hebdomadaires régionaux pour informer la population sur les services gouvernementaux disponibles en région. Ce fort taux de notoriété des hebdomadaires, comme support de communication gouvernemental, est surtout perceptible dans les MRC de la rive sud, chez les plus scolarisés, et proportionnellement moins chez les aînés et dans la ville de Granby qui jouit de la présence d'un quotidien. Plus du tiers (34 %) des répondants à cette enquête pensent que la visite d'un ministre du gouvernement du Canada permet de mieux connaître les services du gouvernement fédéral. Ces visites sont plus appréciées chez les répondants de Saint-Hyacinthe (54 %). La plupart des répondants estiment que la visite des ministres fédéraux ne contribue que très peu ou pas du tout (62 %) à une meilleure connaissance des services gouvernementaux fédéraux. Cette opinion est partagée par les mieux nantis (74 %), les plus scolarisés (69 %) et les jeunes (62 %). Il semble y avoir une corrélation entre le statut des répondants et l'organisation qui est privilégiée par les ministres lors de leur visite. Les femmes préfèrent la visite des hôpitaux ; les jeunes, eux, parlent des écoles ; les personnes âgées insistent sur les centres d'accueil, et les mieux nantis suggèrent les centres communautaires. De façon générale, les répondants citent surtout les hôpitaux et les écoles. Les répondants des MRC de l'Est proposent les PME. Près de la moitié des personnes interrogées (42 %) ignorent quelle organisation ou entreprise citer. Les répondants de la MRC du Haut-Richelieu citent surtout les hôpitaux et les centres d'emploi.

Le gouvernement fédéral annonçait en avril 2001 son intention d'implanter le concept de la tournée ministérielle dans l'Ouest du pays afin de consulter les citoyens et de faire valoir la présence fédérale dans cette région du pays où l'appui aux politiques fédérales est incertain (*National Post*, 11 avril 2001). Le budget consacré à cette tournée ministérielle dans l'Ouest sera le même que celui consacré à la tournée du Québec, c'est-à-dire 1,5 million de dollars annuellement. Brian Pallister, un député fédéral de l'Alliance canadienne dans l'Ouest, a fait la remarque suivante : « La tournée aura du succès seulement si elle est faite pour des motifs légitimes, c'est-à-dire si l'accent est mis sur ce qui est bon pour l'Ouest plutôt que pour les libéraux » (*ibid.*, p. 2).

6. La communication

La stratégie de communication consiste à développer des axes de communication et des thèmes adaptés à la réalité des régions où prennent place ces interventions. Les journalistes des hebdomadaires régionaux de la Montérégie privilégient, en premier lieu, la rencontre ministérielle lorsqu'elle est associée aux besoins de la région pour informer la population sur les enjeux locaux. Toutefois, ils accordent la même importance aux communiqués ciblés sur les priorités locales. La très forte majorité des journalistes interviewés ont dit qu'Ottawa leur transmet trop de communiqués qui ne concernent pas leur région. Selon eux, il est urgent que l'information transmise par le fédéral colle plus à la réalité régionale. En guise d'exemple, les communiqués d'Agriculture Canada sur la culture céréalière de l'Ouest ne les concernent pas du tout. Au troisième rang vient l'utilisation de la pochette de presse lorsqu'un événement ou un dossier complexe l'impose. Les journalistes utilisent ce support d'information pour préparer le contenu de leurs articles ou de leurs cahiers spéciaux si le besoin se fait sentir. La plupart des journalistes locaux vont intégrer l'information gouvernementale dans leur contenu éditorial. De plus, pour eux l'information transmise par les gouvernements doit toucher la région, refléter des priorités locales, c'est-à-dire avoir une proximité avec la région.

Près de la moitié des journalistes et éditeurs des hebdomadaires de la Montérégie ont déjà entendu parler de la tournée des ministres fédéraux du Québec. La majorité d'entre eux sont d'avis que cette activité n'améliore pas les services offerts par le gouvernement du Canada à la population et aux entreprises ; ils reprochent à la tournée ministérielle d'être trop orientée vers le discours partisan et pas assez vers les priorités locales.

Les journalistes de la presse régionale considèrent qu'il faut établir un lien, un point de contact permanent avec eux par le biais d'une liste de personnes-ressources avec lesquelles ils pourraient communiquer pour obtenir une information précise au moment où ils en ont besoin. Ils se plaignent de faire trop d'appels pour obtenir des informations sur les services gouvernementaux fédéraux. Ils réclament la présence de fonctionnaires sur le terrain, des gens qui sont là en permanence et non des consultants.

Plusieurs organisations fédérales ont fait l'objet de commentaires favorables de la presse régionale. Les journalistes de la région de Saint-Hyacinthe ont souligné la qualité des informations et la relation privilégiée qu'ils ont avec le Centre de recherche sur le développement des aliments (CRDA). Un journaliste de la région résume ainsi la performance du CRDA : « La personnalisation de l'information, le contact humain sont des éléments importants, le CRDA fait bien les choses. » À Sorel, la presse locale se déclare très satisfaite du travail effectué par la Société d'aide au développement de la collectivité mise sur pied par Ottawa pour maintenir et créer des emplois en région. Dans la région de Chambly, une journaliste a dit : « L'action sur le canal de Chambly est la vitrine la plus performante pour Ottawa dans notre région. »

Bien qu'ils soient divisés sur le sujet, plus de la moitié des éditorialistes et journalistes de la Montérégie estiment que la rencontre ministérielle est une activité importante. Toutefois, tous croient qu'elle doit porter sur des enjeux locaux, l'annonce de projets locaux, et non sur la promotion du concept de la « promesse » si chère aux politiciens. En matière de communication gouvernementale, les journalistes en région et les participants à un groupe de discussion ont insisté sur le fait qu'ils recherchaient un contact plus humain dans leurs rapports avec l'État.

Par ailleurs, la mise sur pied de plans de communications et de plans médias conformes à la trame des régions fait partie intégrante des considérations de communication requises par ce type d'intervention.

La vente d'un projet ou d'un service émanant d'un gouvernement doit respecter les critères de persuasion suivants :

1. Crédible : la pertinence du service doit se présenter comme une preuve et non comme une justification (Leclerc, 1985, cité dans Pignac, 1989, p. 82-86).

2. Cohérent : il doit démontrer la logique et l'argumentation de l'appui au projet (Kohler, 1964).
3. Consistant : qui s'exprime lorsque les propos d'aujourd'hui ne s'opposent pas à ceux d'hier.
4. Congruent : qui tient compte de la personne à persuader, du contexte de la persuasion et de l'attitude du commanditaire (Dichter, 1972 ; Petty et Caccioppo, 1988).
5. Les initiatives et les interventions du gouvernement en région doivent constamment faire l'objet d'une rétro-information de leur performance auprès des cibles visées.
6. Le gouvernement doit accorder une attention particulière aux municipalités, aux représentants des PME, aux groupes communautaires, aux femmes, aux jeunes et aux gens du troisième âge dans les régions.

CONCLUSION

Le gouvernement du Canada fait face, en matière de stratégies concurrentielles, à un homologue provincial (Québec) bien rodé à l'utilisation et au déploiement de moyens de communications externes efficaces dans un marché homogène (les régions du Québec) qu'il connaît bien, et où la rétroaction de la population lui est traditionnellement favorable.

Au cours des dernières années, le fédéralisme a été ébranlé au Québec et c'est dans une conjoncture dominée par une économie difficile et l'échec des réformes constitutionnelles que le gouvernement du Parti québécois a occupé le terrain. À cela s'est greffé un État fédéral réduit avec, comme conséquence immédiate, son désengagement graduel en tant qu'agent de développement dans l'économie de toutes les régions du pays (Bernier et Gow, 1994). Cette conjoncture contraint le gouvernement du Canada à revoir, là où c'est possible, le type de services qu'il offre et leur forme de déploiement. Ces opérations exigent qu'Ottawa fasse subir un virage perceptuel à ses produits et services.

La marge de manœuvre dans les ententes Canada-Québec étant limitée, Ottawa doit tenter de regagner la légitimité de ses interventions par un positionnement perceptuel fondé sur la recherche de la différence. Le gouvernement du Canada doit concevoir une stratégie de différenciation de ses produits et services visant à combler une niche spécifique auprès des municipalités, des jeunes, des groupes de femmes et des gens âgés en région. Ces stratégies régionales reposent sur l'idée qu'il faut développer des partenariats et des commandites découlant directement de l'observation des besoins sur le terrain en région et non d'un programme national standardisé.

L'adaptation au terrain en région, dans le cas québécois pour le gouvernement du Canada, passe par l'utilisation d'une stratégie adaptative axée sur l'identification d'initiatives auprès des groupes cibles qui pourraient engendrer à court et à moyen terme une amélioration significative du positionnement perceptuel d'Ottawa au Québec. Le recours à des actions imprévisibles à court terme (assistance immédiate) dans les régions auprès des municipalités pourrait contribuer à renforcer la crédibilité du gouvernement du Canada comme pourvoyeur de services en région. Enfin, le respect de certains critères de persuasion, crédibilité, cohérence, consistance et congruence va jouer un rôle déterminant dans le développement de ces nouvelles activités et l'obtention d'une rétroaction favorable de la population à leur égard.

Le défi du BIC, aujourd'hui Communication-Canada, de concert avec certains ministères fédéraux de première ligne est de trouver la fenêtre d'opportunité, de rassembler les avantages recherchés par les consommateurs de services gouvernementaux en un tout, appelé le design de services gouvernementaux appropriés, ce qu'Ottawa a réussi avec son portail de services gouvernementaux en ligne.

L'argument de vente décisif, ici, reposera sur la différenciation de l'approche et des services offerts par le fédéral par rapport à la concurrence. Nous percevons actuellement cette direction dans les nombreuses campagnes publicitaires du gouvernement du Canada qui font, en tandem, la promotion des symboles nationaux et renseignent sur la disponibilité des services gouvernementaux fédéraux.

CHAPITRE



LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES DES PROVINCES

L'ONTARIO

Au cours des années 1920, le gouvernement de l'Ontario produit de nombreux films documentaires à des fins touristiques. Ces films sont distribués aux États-Unis et dans le reste du Canada avec une telle efficacité que l'Ontario Government Picture Bureau devient le plus important compétiteur du Canadian Government Motion Picture Bureau à Ottawa (Evans, Grierson et National Film Board, 1984, p. 19). Lorsque la Deuxième Guerre mondiale éclate en 1939, le Motion Picture Bureau du gouvernement de l'Ontario n'existe plus, victime des années de la dépression. Après la guerre, le gouvernement de l'Ontario accorde peu d'importance à l'information gouvernementale, qui est plutôt associée au communiqué de presse, pour concentrer ses efforts sur la publicité touristique.

Il faudra attendre l'arrivée du premier ministre Bill Davis en 1971 pour voir se manifester les conseillers en communication. Le journaliste et stratège conservateur, Dalton Camp, sera l'un des conseillers de Bill Davis. En matière de publicité, ce sera entre autres l'agence Foster de Toronto, avec Rich Willis et Tom Scott, qui réalisera les campagnes publicitaires à saveur touristique et politique. Le premier ministre Davis a été « vendu » dans le cadre d'une stratégie d'image ouverte au sens où l'entendait Jacques Benjamin dans *Comment on fabrique un premier ministre*, paru chez Boréal en 1976. Le politicien calme, détendu, qui fume sa pipe dans un environnement qui transpire la confiance forgera cette image ouverte. On cherchera ici à faire le marketing de l'exécutif gouvernemental et ensuite celui des services gouvernementaux à travers la publicité touristique.

L'élection d'un gouvernement libéral minoritaire en 1985 met fin à 44 ans de régime conservateur, mais ce sera la réélection du premier ministre David Peterson à la tête d'un gouvernement libéral majoritaire en 1987 qui mettra en lumière l'importance des communications gouvernementales en Ontario. Le Advertising Review Board est mis sur pied en 1985 afin de rendre plus efficace et transparent l'effort de publicité du gouvernement de l'Ontario. Le retour au pouvoir des libéraux après un mandat houleux avait mis en évidence la nature vitale du rapport État-citoyen et des réformes qui ne passaient pas dans la population. Le gouvernement libéral de Peterson sera le premier à organiser la gestion des communications gouvernementales à partir du Bureau du premier ministre. Une confiance aveugle dans les sondages et le déclenchement d'une élection précipitée à mi-mandat, sans motif apparent, provoquent la chute des libéraux et l'élection du premier gouvernement néo-démocrate dans la province sous la direction d'un jeune chef photogénique, Bob Rae.

Entre 1990 et 1995, le gouvernement néo-démocrate de Bob Rae va privilégier une intervention accrue de l'État dans la vie socioéconomique, le respect des engagements sociaux de l'État en matière de logement et de pauvreté. L'approche collectiviste des néo-démocrates se déroule dans une conjoncture économique difficile et le gouvernement doit contracter des emprunts de plus de six milliards de dollars pour boucler son budget déficitaire au début des années 1990. Selon Don McGregor, alors responsable de la coordination des communications gouvernementales au Bureau du premier ministre Rae, les néo-démocrates ont, eux aussi, été incapables d'établir un dialogue efficace avec la population afin d'expliquer l'essence de leurs interventions (entrevue, mars 2001). C'est dans un tel contexte et avec une plate-forme néolibérale alléchante que les conservateurs, avec Mike Harris à leur tête, forment un gouvernement majoritaire

en 1995. Les deux années qui suivent seront difficiles pour le gouvernement Harris engagé dans une bataille de réduction du déficit et du fardeau fiscal du contribuable semblable à celle de l'Alberta.

Notre collègue Fred Fletcher, professeur titulaire au Département de science politique de l'Université York à Toronto, soutient que la stratégie de communication des conservateurs de Mike Harris en 1995, conçue par des consultants américains, était guidée par la recherche quantitative et qualitative effectuée dans la grande banlieue de Toronto afin de positionner la « révolution du bon sens », introduite par Harris quelques mois avant l'élection générale comme une approche le démarquant des libéraux provinciaux (Fletcher, 2000).

Dans les mois qui ont précédé l'élection de 1995, les conservateurs ont bâti leur campagne préélectorale sur les résolutions provenant des engagements contenus dans la plate-forme de la « révolution du bon sens ». La campagne électorale venue, l'axe de communication repose sur un message simple, fortement centralisé dans la publicité de la campagne avec un plan média ciblé, entre autres, sur la population de la banlieue de Toronto et des régions. Il faut rappeler ici au lecteur que les années de Peterson avec les libéraux et de Bob Rae avec les néo-démocrates au pouvoir ont été marquées par des affrontements avec plusieurs segments de la population. Fletcher fait état de l'ouvrage de Stephen Dale intitulé *Lost in the Suburbs: A Political Travelogue* qui relève les similitudes entre les ciblages de la population des banlieues effectués par les républicains aux États-Unis et ceux réalisés par les conservateurs en Ontario à l'élection de 1995. Selon Dale, l'électorat de la grande banlieue de Toronto a un profil d'attitudes comparable à celui de l'électorat habitant dans les banlieues des grandes villes américaines, c'est-à-dire un style de vie compartimenté, axé sur le culte de la vie privée, aliéné de la vie communautaire et des gouvernements, une croyance non fondée par la recherche empirique qu'une vague de criminalité provenant des grandes villes se déplacerait vers le nord, un train de vie supérieur basé sur un taux d'endettement élevé et suscitant une insécurité chronique exacerbée par un revenu disponible stagnant (Fletcher, 2000). La promesse de réduire les taxes, de déréglementer et de réduire les dépenses de la province a plu à cet électorat qui craignait d'assister de nouveau à un accroissement des dépenses sociales de l'Ontario avec le retour au pouvoir du NPD. La plate-forme conservatrice était appuyée par un effort publicitaire télévisé majeur auprès de l'auditoire adulte, et ce, dans l'ensemble de la province. Il est intéressant de noter, selon Fletcher, que le développement d'une stratégie de communication fondée sur un axe de communication simple, des messages unifiés, l'utilisation intensive d'une publicité télévisée fortement ciblée sur l'auditoire des banlieues et la polarisation préméditée

par l'exécutif gouvernemental de certains enjeux économiques a été institutionnalisé par les conservateurs dans l'exercice de leur marketing politique permanent. L'approche néo-libérale mise de l'avant par le gouvernement Harris ne fait pas l'unanimité dans l'électorat.

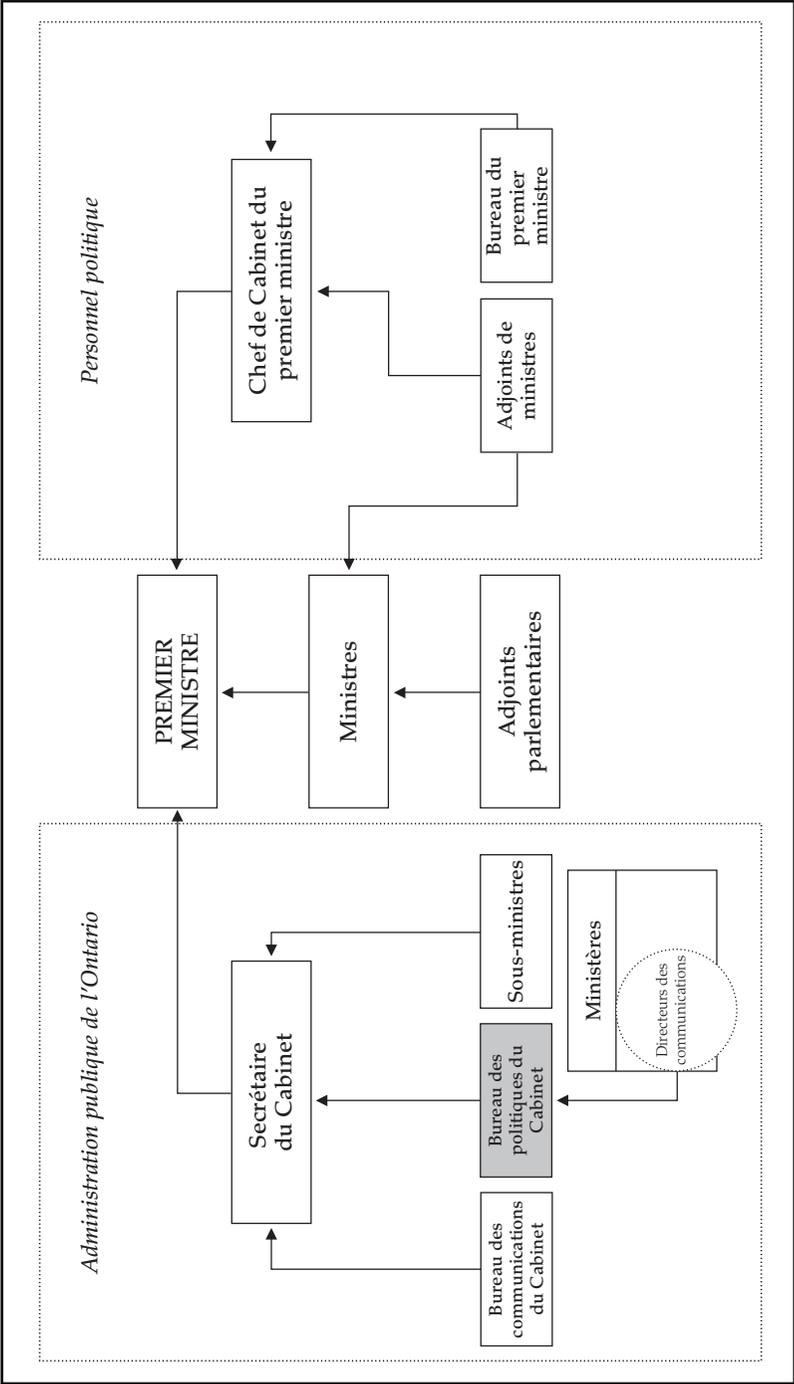
Au cours du mois de février 1998, devant les difficultés suscitées par ces différences fondamentales dans la perception du rôle de l'État dans l'économie de l'Ontario, Mike Harris et son Conseil des ministres vont en retraite fermée discuter des faiblesses qui affectent les communications gouvernementales dans une période de changements cruciaux pour la province. Cette retraite leur permettra d'identifier cinq priorités qui feront l'objet d'une attention spéciale en matière d'information gouvernementale : l'éducation, la santé, l'emploi, la réforme de l'aide sociale et la baisse des impôts. C'est dans le sillon de ces thèmes que s'insérera la restructuration des communications à l'intérieur du Bureau du premier ministre et des ministères associés à ces priorités économiques et sociales.

Cette restructuration comporte la création du poste de sous-ministre des Communications qui occupera simultanément le poste de secrétaire associé au Cabinet. Cette réforme implique une centralisation des communications au Bureau du premier ministre et des rapports entre l'administration publique et le politique à l'intérieur d'une nouvelle entité appelée le Bureau des communications du Cabinet (Cabinet Office of Communications). De cette manière, les activités de communication stratégique de l'administration publique ontarienne allaient être en mesure d'appuyer l'implantation des politiques et programmes mis de l'avant par le gouvernement tout en les communiquant efficacement à la population. Les résultats ne tarderont pas à se faire sentir lors de la réélection du gouvernement Harris au cours de la même année (1998). L'organigramme de « l'exécutif gouvernemental » (p. 217) illustre les rapports politico-administratifs avec le premier ministre et la position du Bureau des communications du Cabinet dans l'exécutif gouvernemental.

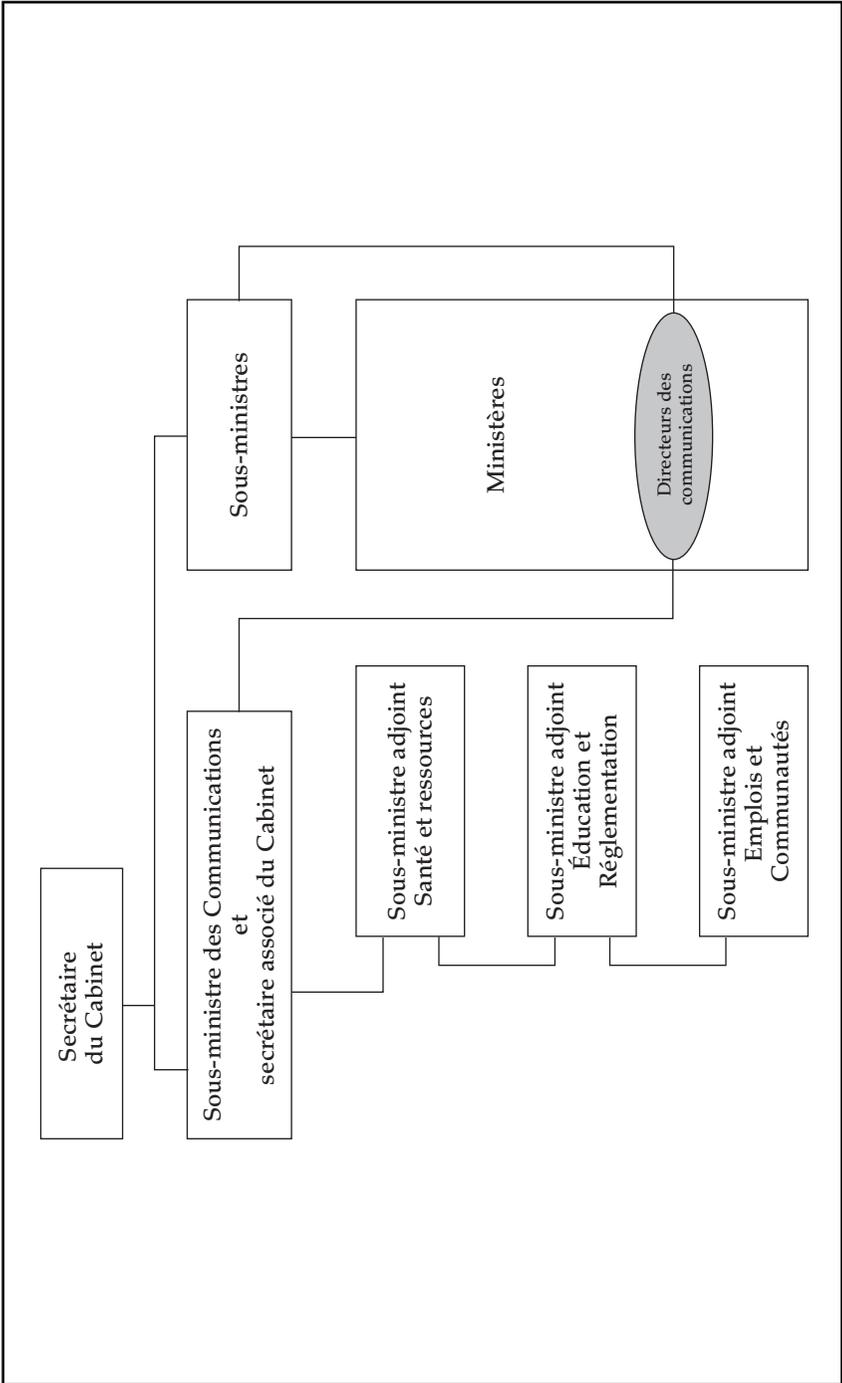
Le rapport d'autorité et le lien fonctionnel entre le sous-ministre des Communications, le secrétaire du Cabinet, les sous-ministres et sous-ministres adjoints des ministères est représenté dans l'organigramme des « Rapports hiérarchiques » (p. 218).

Notons ici l'importance du sous-ministre des Communications duquel relèvent trois sous-ministres adjoints attachés aux organismes centraux dans l'élaboration des stratégies de communication. De plus, le sous-ministre des Communications relève directement du secrétaire général du gouvernement au même titre que les autres sous-ministres. Par ailleurs, ces derniers doivent interagir, sur le plan opérationnel, avec le sous-ministre des Communications.

L'exécutif gouvernemental



Rapports hiérarchiques



La planification stratégique, la coordination interministérielle, la conception des produits de la communication et l'amélioration de la performance des communicateurs gouvernementaux vont constituer l'essentiel des rôles que jouera le Bureau des communications du Cabinet (COC) auprès du gouvernement de l'Ontario. La réduction du déficit et du fardeau fiscal comportent des risques. La contamination de l'eau dans le petit village ontarien de Walkerton a fait 7 morts et intoxiqué 2 000 personnes. Lors de son témoignage, le premier ministre Harris a déclaré « qu'il n'avait aucune raison de croire que les politiques conservatrices instaurées pour régler un déficit de 11 milliards, avaient contribué à la contamination » (*Le Soleil*, 30 juin 2001, p. A-19). Le ministère de l'Environnement avait réduit ses dépenses de plus de 200 millions et éliminé 750 emplois afin de respecter les engagements électoraux des conservateurs. De plus, la Commission d'enquête sur la tragédie constate qu'aucune étude n'avait été réalisée afin d'évaluer les risques liés aux compressions gouvernementales. Le premier ministre a affirmé qu'il acceptait la responsabilité de ces politiques. La tragédie de Walkerton a affecté la crédibilité du gouvernement Harris et la promotion de sa politique de produit fondée sur une approche néolibérale orthodoxe. Le premier ministre de l'Ontario annoncera sa démission le 16 octobre 2001.

LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

La Colombie-Britannique s'implique dès 1908 dans la promotion industrielle et touristique de la province par l'intermédiaire d'un cinéaste anglais, James Ferens, qui va filmer des scènes de rue dans Vancouver ainsi que l'industrie du bois de sciage; malheureusement, ces films ont disparu. Il faudra attendre jusqu'en 1913 pour que le gouvernement provincial fasse appel aux services de Sintzenich, un cinéaste à l'emploi de la firme britannique de l'époque Color Kinematograph Company of London, afin de filmer pour le ministère des Terres de la Colombie-Britannique l'activité des scieries et la culture des fruits dans la vallée de l'Okanagan. Il aura été le premier cinéaste à filmer en couleur dans cette province à l'aide de la technique Kinema Color dont l'utilisation sera de courte durée dans le monde entier en raison, entre autres, des douleurs aux yeux qu'elle provoquait chez les cinéphiles qui y étaient exposés (Browne, 1979, p. 9).

La publicité de la compagnie ferroviaire Canadien Pacifique dans la période comprise entre 1901 et 1940 va contribuer à bâtir la réputation magique des Rocheuses et de la Colombie-Britannique aux États-Unis et en Europe. Le Motion Picture Bureau de la Colombie-Britannique est créé

en 1913 ainsi que le poste de censeur afin notamment de censurer les films américains qui, aux yeux de certains, contiennent trop de propagande américaine et de violence. Les censeurs canadiens de l'époque vont aussi interdire à l'écran les films de nature collectiviste et socialisante tels que *Cuirassé Potemkin* et *Octobre* réalisés par le cinéaste russe Eisenstein. Au cours du premier conflit mondial, un journaliste de Vancouver, A.D. Kean, va mettre sur pied sa propre compagnie cinématographique, Kean's Canada Films, qui présentera des films sur la propagande de guerre au public de la Colombie-Britannique. Après la guerre, Kean deviendra le cinéaste officiel du gouvernement de la province (Browne, 1979, p. 12). Les années 1920 et 1930 vont voir la production cinématographique américaine envahir les provinces et la Colombie-Britannique, malgré les efforts déployés à la Conférence impériale de Londres en 1926 par le Canada pour limiter sa présence.

Le gouvernement fédéral institue une commission d'enquête en septembre 1929 afin de vérifier les allégations selon lesquelles les firmes Famous Players et Motion Picture Distributors and Exhibitors of Canada, sous contrôle américain, monopolisent la distribution des films dans les cinémas au Canada et découragent l'entrée des films britanniques au pays. Le président de Kean's Canada Films, A.D. Kean, affirme devant les membres de la Commission d'enquête que ce monopole empêche la distribution de ses films dans les cinémas de la Colombie-Britannique. Malgré l'évidence des faits accumulés, le juge Charles Garrow de la Cour suprême de l'Ontario juge en 1932 que les compagnies précitées n'ont pas été trouvées coupables d'activités monopolistiques. L'impact de ce jugement se fait encore sentir de nos jours dans les cinémas contrôlés par Famous Players au Canada.

L'implication du gouvernement de la Colombie-Britannique dans la promotion touristique de son patrimoine remonte aux années 1930 avec le Provincial Bureau of Information qui relevait du ministère des Finances et, par la suite, avec le British Columbia Government Travel Bureau intégré au ministère de l'Industrie et du Commerce en 1938. La propagande sociologique apparaît en Colombie-Britannique dans un amendement apporté au British Columbia Motion Picture Act qui crée le British Columbia Patriotic and Educational Picture Service contraignant tous les théâtres de la province à présenter jusqu'à 15 minutes de films gouvernementaux en introduction de films au cinéma (Browne, 1979, p. 14). La visite d'Elizabeth et du roi Georges VI en mai 1939 coïncidait, selon Browne (*ibid.*, p. 29), avec la fin de quarante ans de production cinématographique en Colombie-Britannique. La visite royale dans ce climat de guerre et d'incertitude fut largement couverte par les Motion Picture Bureaus fédéral et provincial. La guerre et le besoin de centraliser

les opérations de propagande imposaient la création de l'Office national du film (ONF) en 1939 et la fin du British Columbia Motion Picture. La province aura connu une production cinématographique intense attribuable à sa géographie et à sa proximité avec Hollywood.

Après la guerre, il faudra attendre le gouvernement du Crédit social de William Andrew Cecil (Wacky) Bennett, au pouvoir de 1952 à 1972, pour voir une propagande et une publicité gouvernementales orientées vers la lutte contre les socialistes, le culte de la libre entreprise, de la moralité et de la religion au même titre que le gouvernement Duplessis au Québec. La gestion des communications du gouvernement Bennett était très rudimentaire et consistait à répondre par voie de communiqués ou de conférences de presse organisées par le Bureau du premier ministre. La promotion de l'exécutif gouvernemental durant cette période passait par Bennett dont l'image était associée à tous les événements qui pouvaient renforcer sa présence auprès de l'électorat. Ce phénomène s'est manifesté de façon évidente lors des *Ves* Jeux de l'Empire tenus à Vancouver en juillet 1954. Bennett était passé maître dans l'art de saisir les occasions d'être photographié (*photo oppts*), à telle enseigne que, lors de la tenue de ces jeux, il était de toutes les photos, incluant celles des personnalités venues des quatre coins du globe assister à cet événement (Bowering, 1997, p. 306). Il avait la faculté de s'approprier la paternité d'un événement comme peu de politiciens de l'époque pouvaient le faire. S'il n'était pas bon orateur, il était en revanche très présent sur le terrain en région. Toutefois, dès le début des années 1960 sa perception de la conjoncture politique n'est plus adaptée à la réalité montante des *baby-boomers*. L'âge légal pour voter passe de 21 ans à 19 ans au cours de cette période, confirmant la force d'un jeune électorat évoluant dans la période du *flower power* où le nom de Wacky Bennett évoque le passé et le népotisme de son ministre des autoroutes, Phil Gaglardi, surnommé « Flyin' Phil » pour son amour de la vitesse et de la performance sur les routes de la province. Le ministre se dote d'un appareil de type Learjet payé par l'État lorsque son permis de conduire est suspendu ; sa famille possède des motels le long des autoroutes de la province et le gouvernement a fait des travaux sur son ranch : c'est assez pour que le premier ministre se charge lui-même du ministère des Autoroutes. Après la défaite du Crédit social, Gaglardi devient maire de Kamloops et ses fils, propriétaires d'une chaîne hôtelière (*ibid.*, p. 330).

Durant la campagne électorale de 1972, Bennett fait diffuser dans le cadre de sa campagne publicitaire électorale un film intitulé *Vingt grandes années* qui met en évidence la croissance économique de la province sous son règne. Il met en garde l'électorat contre les socialistes qui sont, selon lui, aux portes du pouvoir. Ses prévisions sont justes puisque le 30 août

1972 les néo-démocrates sont portés au pouvoir avec une majorité de 38 sièges sur une possibilité de 55. Son successeur Dave Barrett, un travailleur social, va s'engager dans l'économie mixte afin d'amener la Colombie-Britannique dans la voie du modèle suédois. La récession de 1973-1974 et la capacité de la communauté d'affaires de trouver un nouveau leader en la personne du fils de Wacky, Bill Bennett, vont provoquer la chute du NDP aux élections de 1975 (Bowering, 1997, p. 351).

Les néo-démocrates se sont engagés dans un processus de développement de la planification des activités socioéconomiques de la province dans une conjoncture dominée par l'incertitude et le besoin de stabilité chez l'électorat. Le nouveau premier ministre créditiste, Bill Bennett, est l'antithèse de son père, car il est dépourvu d'idéologie. Ce sont des consultants en communication de l'Ontario qui vont faire sa campagne. De plus, contrairement à son père, Bill Bennett n'aime pas les caméras, évoluant ainsi dans une structure d'image fermée avec les médias et l'électorat.

À la fin des années 1970, les communications dans les ministères sont sous la responsabilité d'agents d'information qui établissent les relations de presse à partir des programmes d'information élaborés par les ministères. Les directeurs de communication des ministères se réunissent informellement afin de discuter les priorités de communication. Les conseillers en communication du premier ministre vont réaliser la coordination des activités de communication avec les fonctionnaires. L'orientation de son gouvernement sera axée sur l'économie et la naissance d'un certain fonctionnarisme dans l'administration publique de la province. Les politiques de compression du gouvernement Bennett seront appuyées par 30 % de l'électorat et provoqueront une érosion de ses appuis. Les communications gouvernementales s'organisent sous son régime à l'intérieur du Government Information Services, doté d'un personnel spécialisé dans les relations de presse et la publicité. L'organisation sera responsable des campagnes de publicité gouvernementale et fournira une expertise en communications auprès des ministères de la province.

Entre 1983 et 1986, les budgets de publicité des ministères et le personnel des communications sont en grande partie centralisés sous la coupe des Government Information Services (GIS) qui relèvent du Secrétariat de la province (Provincial Secretary's Ministry). Cette réforme vise trois objectifs, soit améliorer la communication entre l'État et le citoyen, réduire le coût des communications gouvernementales et pouvoir disposer des meilleures ressources provenant de l'entreprise privée et de l'État (Stefanson, 1997, p. 3).

L'Exposition internationale de Vancouver en 1986 coïncide avec l'annonce du départ de Bill Bennett un mois plus tard. Le premier ministre voyant ses appuis dans l'électorat diminuer considérablement a cru bon de partir avant la fin de son mandat; il sera remplacé dans un congrès à la chefferie par Bill Van der Zalm, un Canadien d'origine hollandaise. Le nouveau premier ministre est appuyé par la droite chrétienne et évangéliste. Sa plate-forme politique consiste, entre autres, à promouvoir la privatisation, la propriété privée, la moralité chrétienne et la résistance au bilinguisme (*ibid.*, p. 369). Ses propos déplacés sur son soutien à l'Afrique du Sud dans un climat d'apartheid ainsi que le scandale entourant le développement de son parc d'attraction Fantasy Gardens vont rappeler à l'électorat les années de Wacky Bennett et du patronage de «Flyin' Phil», son ministre des Autoroutes. Sous son mandat, les Government Information Services vont devenir en 1987 le Public Affairs Bureau, doté d'un personnel spécialisé dans les communications gouvernementales et la publicité, qui sera dirigé au cours de cette période et après par un journaliste connu de la télévision en Colombie-Britannique, Eli Sopow, qui est sous-ministre adjoint (Stefanson, 2001). Il semble que la centralisation des opérations et des budgets n'ait pas contribué à améliorer la relation État-citoyen ni la performance des communications gouvernementales sous la gouverne des Government Information Services.

Le Public Affairs Bureau (PAB) adopte une approche moins centralisée qui comporte des fonctions de communication dans les ministères coordonnées par le PAB dans le but d'adapter les considérations de communication des ministères aux priorités gouvernementales. Le PAB fournit aussi une expertise-conseil en communications aux ministères et aux agences. Le contrôle du Public Affairs Bureau sur la coordination des communications gouvernementales s'est érodé à la fin des années 1980. Le PAB relevait du ministère des Services gouvernementaux.

Le premier ministre Van der Zalm s'est toujours plu à dire que la politique était du marketing et que, pour dégager l'avantage différentiel en marketing, il fallait avoir du style. Toutefois, son manque de contenu et de probité dans la gestion de ses affaires et de celles de l'État vont entraîner sa chute en juillet 1991. En août de la même année, les néo-démocrates prennent le pouvoir avec Mike Harcourt à leur tête. L'organisation des communications gouvernementales dans une perspective stratégique va débiter au cours de cette période. Le retour du NPD à la tête du gouvernement va susciter un questionnement quant à l'orientation des communications externes du gouvernement de la Colombie-Britannique.

Sans tarder, ils mettent sur pied le Government Communications Office (GCO) en 1991 afin de renforcer la coordination dans la diffusion des priorités gouvernementales par l'intermédiaire des services de

communication des ministères et l'avis-conseil que peut leur fournir le GCO dans la réalisation de ses objectifs. Le GCO relève, comme son prédécesseur, du ministère des Services gouvernementaux.

Une revue globale des communications gouvernementales en 1992 conduit à la définition d'un rôle pour les communications dans les régions qui désormais peuvent avoir accès à un appui gouvernemental corporatif au plan local lorsqu'une situation l'exige. Cette initiative a été mise de l'avant, entre autres, pour appuyer les communicateurs gouvernementaux des ministères en région. En 1996, le Secrétariat du Cabinet aux politiques et aux communications est créé au sein du ministère des Finances. Les directions de communication demeurent intactes dans les ministères et une liaison est établie entre elles et le Secrétariat du Cabinet afin que ce dernier puisse coordonner les initiatives gouvernementales avec les ministères.

Les trois années qui ont suivi ont été marquées par des coupures budgétaires importantes dans les communications des ministères. De plus, le système de classification des corps d'emplois contribue à l'affaiblissement de la fonction d'agent d'information dans les ministères. Il est plus difficile dans ces conditions de trouver des professionnels de la communication qui vont accepter de travailler dans la fonction publique de la province à un salaire inférieur à celui du marché. Le gouvernement néo-démocrate commande, à l'été 1997, une évaluation en profondeur de ses services de communication gouvernementaux dans le cadre d'une rationalisation budgétaire globale des opérations du gouvernement (Stefanson, 1997).

L'enquête étend son champ d'investigation au personnel des communications du Bureau du premier ministre, au Secrétariat du Cabinet aux communications et politiques (CPCS), aux événements spéciaux et au Protocole, aux 18 directions de communication dans les ministères et aux corporations de la Couronne. Le personnel des communications de la province compte 245 personnes (ETC) dispersées dans les 18 ministères dont le coût annuel d'opération s'élève à 23 millions de dollars en 1997. Ce budget exclut celui du premier ministre, du Secrétariat au Cabinet sur les communications, du Protocole, des corporations de la Couronne et des agences spéciales. Les directions des communications sont responsables du soutien au ministre, des communiqués, du site Internet du ministère, du monitoring des médias et du développement de stratégies de communications. D'ailleurs, les consommateurs de services dans ces directions sont principalement les ministres, les membres de l'exécutif gouvernemental, les sous-ministres, les médias et le public (Stefanson, 1997).

À la lueur des entrevues avec le personnel du Secrétariat aux communications du Cabinet (CPCS), les auteurs du rapport ont constaté que la qualité des communications externes dans les ministères était inégale et que ce phénomène pouvait être attribuable, entre autres, au manque d'information et de direction données au personnel des communications par le sommet stratégique du ministère concerné. Les communicateurs gouvernementaux interviewés souhaitent voir se développer une approche proactive et stratégique des communications de la province dans les ministères, plutôt que l'approche réactive et de crise qui prévalait durant la période étudiée.

Parmi les 18 directions de communications étudiées dans les ministères, l'enquête révèle que 5 possèdent des structures similaires organisées autour de 3 ou 4 sous-directions : les relations avec les médias et la gestion de crise, les services de communication, les finances et la correspondance. Quant aux autres, trois d'entre elles ont une capacité de communications en région, c'est-à-dire le ministère des Transports et des Autoroutes, le ministère des Forêts et celui de l'Environnement, des Parcs et des Terres. D'ailleurs, le comité du Cabinet sur les communications (CPCS) compte dans ses rangs six professionnels des communications en région.

LA RÉTROACTION

Les auteurs du rapport notent que peu de recherches sur l'opinion publique et le marketing gouvernemental ont été entreprise par les ministères. Par conséquent, les stratégies de communication développées ne sont pas toujours fondées sur une recherche adéquate. Parmi les 18 directions de communications investiguées, seules 5 disposent d'un plan de communication annuel fondé sur une recherche empirique. Les programmes de communication du comité du Cabinet sur les communications (CPCS) sont conçus, par ailleurs, à partir d'une recherche quantitative et qualitative. Peu d'évaluations sur la portée des campagnes de communication étaient effectuées au cours de cette période dans les ministères. Le rapport insiste sur la nécessité de mettre sur pied une procédure d'évaluation systématique de la pénétration des campagnes de communication de la province.

LA PERCEPTION DE L'EXÉCUTIF GOUVERNEMENTAL

Plusieurs ministres et sous-ministres ont été interviewés au cours de cette enquête par le sous-ministre adjoint des Communications de la Colombie-Britannique d'alors, Mark Stefanson, aujourd'hui vice-président aux communications corporatives de BC Ferries qui figure parmi les grandes

compagnies de traversiers gouvernementales au monde. Les participants aux entrevues ont souligné l'importance de la coordination des stratégies de communication entre les ministères ainsi que la mise sur pied de cadres conceptuels de travail pour les programmes de communications des ministères. La classification du personnel des communications est si désuète, selon les sous-ministres interviewés, qu'elle a pour conséquence d'empêcher le recrutement et la rétention de communicateurs qualifiés. Plusieurs d'entre eux ont signalé que la structure des communications du CPCS ne fonctionnait pas efficacement et que la programmation des communications devrait être confiée aux ministères et soutenue par le centre opérationnel, soit le CPCS. Quant aux directeurs de communications interrogés, ils soutiennent que le développement d'un cadre conceptuel de travail favoriserait une meilleure intégration des capacités de travail des communicateurs dans les ministères et agences. Selon eux, le développement d'un plan stratégique par le gouvernement permettrait de recentrer les communications sur les priorités gouvernementales. De plus, ils pensent que le CPCS ne fonctionne pas efficacement. L'insuffisance de ressources et l'incertitude dans l'exercice des rôles et responsabilités assumés par tous les acteurs impliqués, c'est-à-dire le Bureau du premier ministre, le caucus des communications, le CPCS, les événements spéciaux et le Protocole, les adjoints ministériels ainsi que les directions de communication, seraient à l'origine du problème.

LES COMMUNICATIONS EN RÉGION

La mise sur pied des communications régionales est réalisée par le gouvernement néo-démocrate en 1992, bien qu'il y ait eu des efforts de communication en région entrepris plusieurs années auparavant par les gouvernements du Crédit social. À ses débuts, l'expérience est appuyée par l'exécutif gouvernemental et l'organisation jouit d'une cohésion sur le terrain. En 1997, les auteurs du rapport constatent que les communications régionales sont décriées par les agents d'information régionaux qui se disent sous-utilisés tout en soulignant le manque d'écoute de la capitale, Victoria, à l'égard des régions. Enfin, les communicateurs en région jugent que les possibilités d'évoluer sur le plan professionnel sont limitées géographiquement.

Les conclusions du rapport vont déboucher sur des changements profonds dans la façon de classer la fonction de communicateur gouvernemental tout en favorisant une standardisation des procédés de travail dans l'administration publique de la province. L'implantation de la réforme se traduira par l'introduction d'un système de classification de

la fonction d'agent d'information dans l'administration publique de la Colombie-Britannique et l'établissement de normes pour les communicateurs gouvernementaux par le Central Public Service Employee Council de la province qui vont, entre autres choses, favoriser la dépolitisation de certaines de ces fonctions.

LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE ET L'AGENCE DE PLACEMENT MÉDIA (AOR)

Lorsque Mark Stefanson devient sous-ministre adjoint des Communications du gouvernement de la Colombie-Britannique en 1996, il n'hésite pas à faire part à certains membres du Cabinet que l'utilisation intensive de la publicité plaidoyer par le gouvernement comporte des dangers de rejet par la population à son égard, lorsqu'elle n'est pas conçue dans le but de répondre à l'utilité publique (Stefanson, 2001). Ses propos auront un écho puisque quelques années plus tard, en 1999-2000, les campagnes de marketing des causes sociales, dont l'axe de communication repose sur la problématique des femmes battues, de l'enfance difficile et des drogues, produiront les campagnes de publicité télévisée les plus dramatiques au pays, incluant celles de la SAAQ au Québec sur l'alcool et la vitesse au volant.

En matière de placement média, le gouvernement de la Colombie-Britannique a une longue tradition d'utilisation de l'agence de placement média (*agency of record*) dont le principal avantage est d'assurer au gouvernement les économies d'échelle qui lui sont dues et de lui permettre de coordonner les campagnes de publicité dans l'ensemble des ministères. La firme KPMG, Peat Marwick Stevenson & Kellogg réalisera pour le compte de la province en 1990 et en 1992 des études avantages-coûts portant sur la performance de l'agence de placement média pour la Colombie-Britannique.

Parmi les conclusions de l'enquête, la coordination constitue l'avantage différentiel du concept de l'agence de placement média (AOR) sur les autres formules. La possibilité de coordonner plusieurs campagnes simultanément sans chevauchement de campagnes entre les ministères demeure l'avantage déterminant. Les auteurs du rapport insistent sur le fait que « *Clearly, several agencies working independently for individual ministries would not coordinate themselves. Where an AOR system is not in place, the coordination is either lacking or is performed by another body. In the Alberta government the coordination of advertising is performed by staff of the Public Affairs Bureau itself* » (Hudson et Chow, KPMG, 1992).

LE MARKETING DE L'ALBERTA

L'efficacité de l'Alberta au chapitre des communications externes est citée par toutes les provinces de l'Ouest. La province la plus riche du Canada présente le rapport centralisation-politisation le plus étroit de tous les appareils de communication gouvernementaux au pays, car le Public Affairs Bureau relève directement du premier ministre. Ce dernier est aussi la première composante de l'offre dans la relation entre le gouvernement et la population. La mission du PAB est d'appuyer le gouvernement dans son dialogue avec les Albertains.

Sur le plan opérationnel, le Public Affairs Bureau (PAB) soutient les ministères dans leurs communications externes tout en interagissant avec la population dans la transmission de l'information sur les services gouvernementaux et la publication de l'information obligatoire par les gouvernements sur les lois régissant la province et les fournisseurs de services.

Au niveau de sa structure, le PAB relève du Conseil exécutif et son ministre responsable est le premier ministre. Le budget annuel du PAB s'élève à 9,1 millions de dollars. Son personnel compte 130 employés (ETC), dont 75 agissent sur le terrain et 55, au siège social. Les responsabilités de l'organisation s'étendent aux communications stratégiques, à la gestion de crise, à la coordination interministérielle des activités de communication, aux relations avec les médias, à la conception de discours pour l'exécutif gouvernemental, aux événements spéciaux et à l'information gouvernementale. De plus, le bureau gère le système de communication en ligne (RITE-310-0000) du gouvernement albertain pour la transmission de l'information sur les services gouvernementaux disponibles ainsi que le portail de service qui en résulte avec le site Web du gouvernement : <www.albertaconnects.gov.ab.ca>. Parmi les responsabilités du PAB au chapitre de la coordination des communications externes, les allocutions télévisées du premier ministre, le discours du Trône, le budget, l'émission hebdomadaire *Talk to the Premier* et les situations émergentes sont les plus déterminantes.

Le Public Affairs Bureau joue un rôle similaire à Communication-Québec dans les communications en situation d'urgences avec un service de communication sur le site, la production de communiqués jour et nuit et l'assistance-conseil.

Le Bureau dispose d'une direction, l'Alberta Communications Network (ACN), qui distribue les communiqués, transmet les produits radiotélédiffusés par télécopieur ou Internet et effectue le monitoring des médias. Quant à la composante imprimée, au design graphique et à la publicité, le PAB est en mesure de fournir une assistance-conseil en

matière d'identité visuelle, de conception publicitaire et de placement média (AOR). Le Bureau est responsable des publications de l'Imprimeur de la Reine et de l'accès aux publications gouvernementales. Il fait aussi la promotion du commerce en ligne. Enfin, le PAB assiste les députés de l'Assemblée législative de l'Alberta dans la mise à jour des dossiers prioritaires, de l'information gouvernementale pour les circonscriptions et dans la réalisation de sondages (PAB, 2001).

Le PAB a été créé en 1971 sous l'administration conservatrice du premier ministre d'alors, Peter Lougheed. À ses débuts, le Bureau était sous la direction d'un ministre et d'un comité du cabinet. Au fil des ans, cette structure éprouvait des difficultés à réaliser la conception et la coordination des communications gouvernementales. C'est dans un tel contexte que sa responsabilité a été transférée au Conseil exécutif et au premier ministre. La structure actuelle du PAB est comparable à celle de l'Office d'information et de publicité du Québec (OIPQ) qui, entre 1966 et 1970, relevait du premier ministre Daniel Johnson et plus tard de Jean-Jacques Bertrand. Le personnel de direction du Bureau des affaires publiques de l'Alberta compte parmi ses membres des spécialistes de la presse électronique et de l'imprimé très performants qui dirigent le Bureau dans une perspective multimédia où plusieurs opérations sont réalisées à l'interne lui conférant ainsi une autonomie dans la production de matériels audio-scripto-visuels que nous voyons peu, de nos jours dans les administrations publiques du Canada.

Il est intéressant de noter que le PAB ne projette pas l'image d'une organisation bureaucratique mais plutôt celle d'une entreprise de relations publiques et de communication comme on en retrouve dans l'entreprise privée. Au moment de notre visite et de nos entretiens avec les directeurs généraux à la fin du mois de mai 2001, nous avons constaté l'état de mobilisation qui prévalait dans l'organisation au moment où la province était aux prises avec ses plus violents feux de forêt depuis un demi-siècle. Lorsqu'une crise émerge, le premier porte-parole du PAB est souvent le premier ministre qui a développé un dialogue soutenu avec l'auditoire par le biais de son émission hebdomadaire régie par le Bureau des affaires publiques. Ralph Klein, qui a été un journaliste connu de la presse électronique en Alberta, jouit de la crédibilité des témoignages face à une portion importante de la population qui s'expose aux messages par la route périphérique, c'est-à-dire celle fondée sur la crédibilité des personnalités et les sentiments (Cacciopo, 1988). Il est le premier produit politique du PAB en matière de communications externes.

Le plan d'affaires (*Business Plan*) 2001-2004 du PAB stipule que le Bureau va continuer à aligner ses objectifs et ses stratégies sur les priorités d'ensemble du gouvernement incluant ses initiatives majeures, c'est-à-

dire la condition des autochtones, la stratégie de développement économique du gouvernement, les services à l'enfance et aux personnes âgées. De plus, le bureau, à travers son réseau de communicateurs, s'engage à saisir les occasions d'établir des partenariats avec les ministères en matière de communication gouvernementale.

Le Bureau des affaires publiques illustre dans son plan d'affaires ses quatre priorités et la promotion des initiatives qui s'y rattachent. La première vise à accroître le degré de communication avec les Albertains dans les secteurs qu'ils privilégient : les technologies de l'information, les affaires autochtones, l'enfance, le développement économique, l'éducation, l'environnement, le taux de taxation unifié, la santé, les infrastructures et l'innovation technologique. La deuxième cherche à rendre plus accessible l'information gouvernementale aux Albertains à travers l'amélioration du portail gouvernemental de service (Alberta Connects) fondé sur le système téléphonique RITE, l'amélioration des sites Internet (Alberta One Window) et du service de presse en ligne (ACN). Troisièmement, le PAB insiste sur le développement d'une plus grande efficacité dans la coordination des communications gouvernementales par le biais des technologies de l'information. Finalement, le Bureau s'engage à livrer des produits et des services concernant les publications gouvernementales, la réglementation et l'Imprimeur de la Reine qui vont répondre à la demande publique et corporative.

La performance du PAB et du gouvernement de l'Alberta en matière de communications gouvernementales est évaluée à l'aide de sondages quantitatifs qui expriment le degré de satisfaction de la population et des usagers à son égard. La majorité des Albertains (66 %) se disent satisfaits de l'information gouvernementale qui leur est transmise (1999-2000). Les utilisateurs du réseau téléphonique RITE et des publications gouvernementales (l'Imprimeur de la Reine) sont satisfaits des services reçus dans une proportion de 95 % (2000-2001). Les clients gouvernementaux du PAB, dans une proportion de 89 %, sont d'avis que le Bureau leur procure une expertise en communication de qualité (1999-2000). Les usagers des librairies de publications gouvernementales sont très majoritairement (89 %) satisfaits des produits disponibles (1999-2000).

LE MARKETING MANAGEMENT GOUVERNEMENTAL EN SASKATCHEWAN

Le gouvernement de la Saskatchewan attache beaucoup d'importance à ses communications qu'il définit en ces termes : « *It has evolved from a technician function, focused on the production of communications vehicles to*

promote an organization's position, to a management function focused on building mutual understanding between an organization and its stakeholders through relationships based on a meaningful two-way communications » (décembre 1994). Ce commentaire traduit les changements de comportements des fonctionnaires et des élus à l'égard d'une fonction qui a évolué rapidement en appliquant de plus en plus le concept de service au public et en saisissant l'importance de développer une communication dans les deux sens avec la population en ce qui concerne les services gouvernementaux. C'est en 1993 que le gouvernement de la province a effectué une analyse en profondeur de ses communications externes. L'approche conceptuelle et la méthodologie propre à cette étude s'inspiraient de l'ouvrage intitulé *Excellence in Public Relations and Communications Management*, écrit par James et Larissa Grunig de l'Université du Michigan.

Le gouvernement de la province est doté d'une direction centrale de la coordination des communications (Communications Coordination Unit). Le premier ministre dispose de trois agents d'information chargé de ses relations de presse et de celles avec les ministères à l'intérieur de cette direction centrale qui prépare les brefs, produit les discours et certains documents de politique, tout en étant le gestionnaire de l'Imprimeur de la Reine. La direction centrale de la coordination des communications relève du Conseil exécutif qui, à son tour, relève du Bureau du premier ministre. La fonction de communication est très centralisée et les communications politiques sont gérées par le caucus des communications.

À l'origine, la réforme des communications gouvernementales en Saskatchewan a été entreprise à la suite d'une étude commandée par le gouvernement de la province aux firmes KPMG, Peat Marwick Stevenson & Kellogg et Insight Public Relations. Cette enquête, effectuée en 1993 à partir d'un échantillon non probabiliste de 250 participants provenant de l'exécutif gouvernemental, des ministères et des sociétés de la Couronne, faisait ressortir l'absence de planification, de consistance et de coordination dans les communications de la province. Les directeurs de communication interviewés se disaient affectés dans leur travail par les coupures budgétaires et l'absence de proaction dans la gestion des communications externes qui souvent se déroulent dans un contexte de crise. Ils craignaient d'ailleurs que l'exécutif privilégie la mise sur pied d'une organisation de communication bureaucratique fortement centralisée. Parmi les commentaires exprimés le suivant est très révélateur : « *The Alberta Public Affairs Bureau model is well known among Directors and is perceived as being a highly centralized and highly controlled organization* » (Peat Marwick Stevenson & Kellogg, 1993, p. 15).

Nous percevons ici les manifestations de crainte de la part des fonctionnaires à l'égard du rapport centralisation-politisation dans les communications gouvernementales.

Les auteurs du rapport auquel a été étroitement associé l'actuel sous-ministre des Communications responsable de la Direction centrale de la coordination des communications, Dale Schmeichel, fondent la nécessité de l'actuelle direction centrale sur l'observation des modèles de l'Alberta et de la Colombie-Britannique dont le premier est perçu comme étant trop centralisé et le second, trop décentralisé. Le modèle que nous avons observé au printemps 2001 s'articule autour de la veille stratégique, de l'assistance en matière de communication de crise et de la coordination avec les ministères dans la diffusion des priorités gouvernementales.

L'étude propose d'améliorer le profil du communicateur gouvernemental dans l'administration publique tout en soulignant l'importance de la présence d'un personnel compétent en matière de communications dans les ministères et agences. L'enquête fait état de la confusion des rôles qui semble prévaloir au bureau de presse du Cabinet au sujet de l'approbation finale des communiqués de presse des ministères qui concernent l'action gouvernementale. Les directeurs de communication se plaignent du fait que leurs communiqués sont modifiés par le bureau de presse du Cabinet sans qu'ils soient consultés, plaçant ainsi le ministère concerné dans des situations qui contredisent parfois sa propre politique ; cette situation a été modifiée depuis la réforme. La recherche a mis en évidence la variété des tâches accomplies par les communicateurs gouvernementaux et la concentration de leurs activités dans la coordination du matériel imprimé, la rédaction d'articles, la planification d'événements spéciaux, les relations de presse, l'organisation des conférences de presse, la planification des communications, l'édition et l'assistance conseil. Les agents d'information ont répondu dans une proportion de 78,5 % en 1993 que leur ministère respectif disposait d'un plan de communication. Cette recherche comportait des groupes de discussion qui ont permis de circonscrire une préoccupation majeure, soit celle de développer des rapports efficaces entre les directeurs des communications et l'exécutif gouvernemental. Les participants aux groupes de discussion ont convenu qu'il était urgent d'établir un nouveau protocole de relation entre ceux qui contrôlaient la fonction de communication et ceux qui l'implantaient.

Ces enquêtes ont directement contribué à produire le « Guide des procédures et des communications du gouvernement de la Saskatchewan » qui fait l'objet d'une révision continue favorisant, selon Dale Schmeichel, l'application de la gestion marketing management dans l'ensemble des communications de la province et de ses sociétés de la Couronne perçues comme des joueurs importants dans l'ensemble des communications

gouvernementales. D'ailleurs, le Guide recèle un modèle de soumission pour les plans de communications gouvernementales qui doivent être approuvés par le Conseil exécutif et la direction centrale de la coordination des communications avant d'être implantés sur le terrain. La méthodologie à suivre pour respecter la procédure inclut les étapes suivantes : la définition du problème de communication ; les considérations stratégiques incluant la recherche ; les cibles visées ; la conception des messages clés ; la stratégie et l'évaluation de l'intervention sur le terrain.

Les plans de communication que nous avons consultés, plus particulièrement celui lié à la remise en question de l'entente fédérale-provinciale Kroeger sur le soutien aux producteurs agroalimentaires de la Saskatchewan par le gouvernement de la province et les producteurs, confirment l'importance que l'exécutif gouvernemental accorde aux communications externes en tant qu'outil d'aide à la gouverne. Le plan de communication, intitulé *Kroeger Exit Strategy*, est intéressant à plus d'un égard, car il permet de choisir entre deux positions à adopter : l'une fondée sur le refus de la Saskatchewan d'entériner le rapport Kroeger, donc s'en dissocier, ou l'autre, qui permet d'y adhérer tout en produisant simultanément un rapport défavorable à son endroit qui serait disponible au moment de la publication du rapport fédéral.

Les considérations de communication associées aux deux positions sont ainsi exprimées. Dans le cas du refus de la province d'entériner les conclusions du rapport, le gouvernement doit se retirer du rapport Kroeger avec un effet de renforcement soutenu par ses partenaires locaux de l'industrie agroalimentaire, ce qui aura pour effet de miner la crédibilité du rapport. On évoque aussi la possibilité de présenter la procédure Kroeger comme étant inapte à engendrer des bénéfices pour les producteurs. Finalement, il est recommandé dans ce scénario d'exercer des pressions sur Ottawa afin qu'il réponde aux besoins de la population de la province. Dans le second scénario, où la province se fait dissidente tout en adhérant à l'entente, l'orientation de l'axe de communication change pour véhiculer la position suivante : le gouvernement de la Saskatchewan participe au processus Kroeger dans le seul but de représenter les producteurs efficacement. Parallèlement, il faut tâcher d'éviter que le gouvernement soit perçu comme ayant été contraint de s'intégrer à la démarche Kroeger tout en minimisant les critiques à l'égard du gouvernement pour sa participation renouvelée à la formule Kroeger.

Les considérations stratégiques entourant ce dossier démontrent la nécessité pour le gouvernement de la province de ne pas s'aliéner les producteurs ni la population de la Saskatchewan tout en projetant l'image d'un gouvernement qui défend les intérêts de la province. Le contenu du plan de communication dont l'action se déroule à l'été 1999

relève du marketing de l'exécutif gouvernemental lorsqu'il fait état d'une recherche sur les attitudes des producteurs à l'égard du rapport Kroeger qui sera disponible afin de guider la décision du gouvernement dans ce dossier. Quant à la couverture de presse, les auteurs du plan notent que, contrairement au rapport Estey, le rapport Kroeger a été peu couvert par les médias. La presse de la province a présenté le gouvernement de la Saskatchewan comme étant partie prenante d'un changement orienté vers le mieux-être des producteurs. La plupart des articles ont rapporté que le processus était en cours et qu'une décision était attendue. Selon eux, étant donné le peu d'intérêt manifesté par la presse à l'égard du rapport Kroeger, un retrait de la Saskatchewan du processus ne susciterait probablement que très peu d'attention médiatique. Ils ajoutent que la possibilité de créer une certaine incertitude quant au retrait ou non de la province pourrait accroître l'intérêt des médias pour l'enjeu.

Ils mettent toutefois en garde l'exécutif gouvernemental contre ces conjectures qui pourraient provoquer une aliénation des provinces de l'Ouest à l'égard de la Saskatchewan. Dans leur évaluation des groupes de pression, ils font état d'une coalition de 16 groupes réunis par la National Farmers Union qui est prête à se retirer de l'entente ou à appuyer le retrait de la province.

Nous venons de constater que la Saskatchewan est organisée en matière de communication gouvernementale et qu'elle dispose d'un personnel compétent capable de réaliser le marketing gouvernemental de la province. Au cours des années 1990, la Saskatchewan a été dirigée par un acteur politique de grande qualité en la personne de Roy Romanow, qui a toujours joui d'une présence médiatique considérable chez lui et ailleurs au Canada.

LES COÛTS DE LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE

Le gouvernement de la Saskatchewan comptabilise ses dépenses publicitaires dans deux volets, soit celui des ministères, l'autre étant représenté par les corporations de la Couronne. Au cours de l'exercice financier 1999-2000, les ministères de la province ont consacré 4 258 262 \$ à leur campagne publicitaire respective. Quant aux sociétés de la couronne, qui comptent dans leur rang Sask Tel, SaskPower, SaskEnergy, SK Gaming Corp, SGI, leurs dépenses publicitaires s'élèvent à 22 276 334 \$ pour 1999-2000.

L'accès à ces données nous a permis de faire ressortir la taille des budgets comptabilisés dans leur ensemble. Il nous a été impossible d'obtenir ces informations désagrégées pour l'Ontario, le Québec et le gouvernement fédéral.

Les stratégies de communication déployées par le gouvernement de la Saskatchewan pour augmenter le salaire minimum et promouvoir le programme intitulé « Stratégie de développement pour la jeune enfance » s'inscrivent dans les priorités de ce gouvernement de coalition (néo-démocrates et libéraux) qui vont privilégier, dans la mesure du possible, le maintien et le développement des programmes sociaux afin de porter assistance aux familles monoparentales et aux autochtones.

LA NOUVELLE-ÉCOSSE ET SES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES

La Nouvelle-Écosse dispose d'une direction centrale des communications, Communication-Nouvelle-Écosse (CNS), créée en avril 1996 et dotée de 80 employés (ETC), qui procure des services de création pour l'ensemble du gouvernement de la province. De plus, elle fournit un support opérationnel en matière de gestion quotidienne des communications au bureau du premier ministre et aux ministères. Par ailleurs, chaque ministère possède une direction des communications qui gère l'information diffusée par son organisation.

Communication-Nouvelle-Écosse est constituée de trois départements : le service aux médias, la création et les publications. Le mandat de la direction centrale des communications (CNS) est de produire du matériel pour le site Internet du gouvernement, des vidéos et de la publicité. Elle est aussi responsable de l'établissement et du respect des normes associées au programme de signature gouvernementale, à la présentation des contenus sur Internet ainsi que du placement média. Notons, ici, que Communication-Nouvelle-Écosse occupe la fonction d'agence de placement média (*agency of record*) pour le compte du gouvernement de la province. Ainsi, la Loi sur l'information et les communications établit que : « *This function is a full-scale advertising agency, and as such is the agency of record for the government. It includes records pertaining to the creation and production of advertisements for print, radio, television, billboards, buses and other media utilizing either in-house resources, or through the coordinated use of private sector agencies or freelancers* » (Communications and Information Act). Le directeur adjoint de Communication-Nouvelle-Écosse (CNS), Blain Henshaw, nous confirmait en entrevue que son organisation fait parfois appel à des agences de publicité ou à des firmes de communication pour les appuyer dans la réalisation de leurs campagnes d'information et de publicité. La coordination des opérations demeure, toutefois, sous l'entière responsabilité de Communication-Nouvelle-Écosse. Cette dernière est aussi dotée d'un plan de communication en situation d'urgence qui a été très efficace lors de l'écrasement du vol 111 de la

Swissair au large de Peggy's Cove le 2 septembre 1998. Cette opération conjointe, menée par de nombreux intervenants, dont entre autres l'Office national des transports, l'armée, la marine, le gouvernement du Canada, la GRC, la Croix rouge et, bien entendu, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, a été appréciée par les familles des victimes et la presse étrangère. Le professionnalisme démontré sur le terrain et la chaleur des intervenants ont contribué à l'humanisation profonde de ce drame bouleversant.

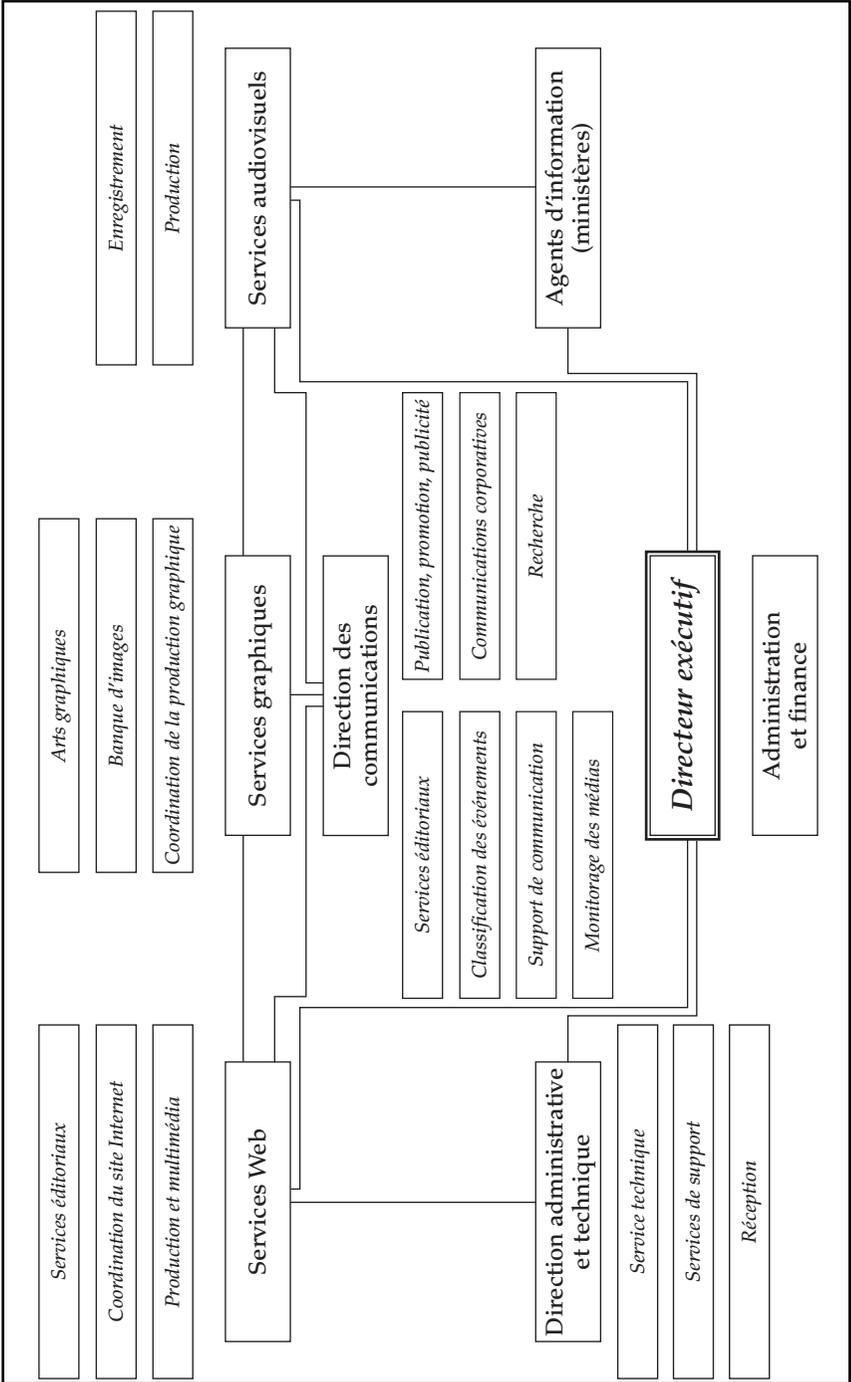
Communication-Nouvelle-Écosse fait appel à la firme Corporate Research Associates de Halifax pour réaliser ses enquêtes quantitatives et qualitatives. Elle effectue en moyenne quatre sondages téléphoniques par année avec des échantillons probabilistes de 400 répondants chacun. Ces enquêtes de type tendance permettent d'évaluer les mouvements d'opinion de la population à l'égard des enjeux économiques, sociaux et politiques de la province au cours d'une année. Les communications gouvernementales de la province ont longtemps été confinées à la promotion de l'industrie touristique. Aujourd'hui, nous constatons que Communication-Nouvelle-Écosse est une organisation de communication polyvalente adaptée à la réalité de ses besoins domestiques et extérieurs.

LE MARKETING GOUVERNEMENTAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, à l'image de ceux de plusieurs autres provinces, possède une direction centrale des communications, Communication-Nouveau-Brunswick, qui relève du Conseil exécutif (*Executive Council*) et qui fournit le support au bureau du premier ministre (*Premier*). Il faut rappeler ici au lecteur la performance médiatique de jeunes premiers ministres comme Frank McKenna, avec les libéraux, et Bernard Lord, l'actuel premier ministre conservateur, qui ont à s'appuyer sur des appareils de communication gouvernementaux efficaces dans leur interaction avec la population, les groupes de pression et la presse.

L'organisation de Communication-Nouveau-Brunswick (CNB), dirigée par Jim Quick, son directeur exécutif, nous a permis de visualiser sur le terrain l'importance que le Nouveau-Brunswick attache à ses communications externes. Les deux étages que la direction centrale occupe, rue King à Fredericton, ressemblent à une organisation capable de produire à l'intérieur de son studio les présences télévisées du premier ministre, de les diffuser dans l'ensemble de la province et d'adapter le message aux cibles de l'électorat privilégiées dans la recherche sur le comportement de la population adulte. Les sondages quantitatifs et les études qualitatives sont toujours effectués par Corporate Research Associate. La méthodologie, le nombre de répondants (base administrative) et la fréquence des enquêtes sont similaires à ce qui se fait pour la Nouvelle-

Organigramme de Communication-Nouveau-Brunswick



Écosse et Terre-Neuve. Le chargé de projet de la firme dans ces projets serait un vice-président recherche corporative chez Corporate Research Associate.

La gestion de Communication-Nouveau-Brunswick s'articule autour d'une conception fondée sur le service aux usagers, un service de renseignement approprié pour les utilisateurs de services gouvernementaux et finalement un service de première ligne efficace auprès de la population. L'organigramme de Communication-Nouveau-Brunswick (p. 237) produit par le directeur exécutif de CNB met en évidence le poids des fonctions opérationnelles dans la diffusion du produit final et l'imputabilité de ces services face à l'exécutif gouvernemental et au premier ministre, qui est le « produit » à promouvoir dans l'exercice de gouverner de la province.

Notons ici l'importance accordée à la gestion des sites en ligne et d'Internet, mais aussi aux services audio-scripto-visuels et à la conception des campagnes d'information qui sont réalisées dans les services de la direction centrale. Le studio de production, le montage et la diffusion du produit font que Communication-Nouveau-Brunswick, avec ses 60 employés (ETC) incluant ceux dans les ministères, est très autonome. Le directeur exécutif de CNB, Jim Quick, a été adjoint spécial de Mike Wilson, le ministre des Finances sous le gouvernement conservateur de Brian Mulroney. Son expérience des communications fait que Jim Quick connaît bien les rapports politico-administratifs et est ainsi en mesure de répondre rapidement aux exigences de communication de l'exécutif gouvernemental.

Le gouvernement de la province fait appel à deux agences de placement média (*agency of record*) pour gérer l'achat d'espace et de temps d'antenne. Ce sont les firmes M5Communications, qui gère le placement pour le volet touristique, et Group Communications + pour les autres marchés (Quick, août 2001). Communication-Nouveau-Brunswick (CNB) est passée, en février 2000, d'une structure départementale à une structure corporative qui favorise, selon Jim Quick, une coordination plus efficace de la communication gouvernementale.

La nature émergente des crises et des exigences de communication font que les considérations tactiques contenues à l'intérieur du plan de relations de presse dominant l'agenda politique quotidien. Cette situation est attribuable, entre autres choses, à l'instantanéité de l'impact de presse et à la gestion de ce phénomène par les acteurs gouvernementaux dans un contexte où la situation est parfois hostile et par définition volatile (l'affrontement dans le secteur de la santé). Communication-Nouveau-Brunswick est une organisation de communication externe fortement centralisée qui

répond aux besoins de la province et à ceux exprimés par les marchés touristiques. Les rapports politico-administratifs sont étroits entre CNB, le conseil exécutif (*Executive Council*) et le bureau du premier ministre. La coordination de l'information et de la publicité gouvernementales est effectuée par le Conseil exécutif et s'étend à l'ensemble des ministères de la province avec le support de Communication-Nouveau-Brunswick.

LES COMMUNICATIONS DU GOUVERNEMENT DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR

Les communications gouvernementales de Terre-Neuve sont sous la responsabilité de la direction des communications et de la consultation du Conseil privé (*Executive Council*) qui se rapporte au premier ministre. La directrice exécutive de l'organisation, Karen Humphrey Blake, occupe un poste équivalent à celui de sous-ministre d'un ministère de la province. Dans une entrevue qu'elle nous a accordée à St John's, Terre-Neuve, Karen Humphrey Blake met en évidence les programmes de formation à la communication de crise et de presse qui ont permis d'initier, en deux ans, 1 000 employés des fonctions publiques provinciale et municipale de la province aux techniques de gestion des relations avec les médias et les groupes de pression. L'organisation est orientée vers le service aux usagers et la diffusion de l'information gouvernementale provenant du bureau du premier ministre.

La province jouit d'une structure de communication centralisée. Au niveau de l'exécutif gouvernemental, c'est la Direction des communications et de la consultation qui assure la coordination des activités médiatiques, le monitoring des médias, la gestion du site Internet, la diffusion des communiqués et le support au bureau du premier ministre. Chaque ministère dispose d'une personne-ressource affectée à ses communications. Le premier ministre bénéficie des services d'un attaché de presse et les ministres ont à leurs côtés des directeurs de communication qui les appuient dans leur fonction ministérielle. La recherche quantitative et qualitative est réalisée par la firme Corporate Research Associates de Halifax. À l'instar des autres provinces de l'Atlantique, Terre-Neuve commande annuellement quatre sondages quantitatifs avec des échantillons probabiliste de 400 répondants chacun. Ces enquêtes de type tendance permettent à l'exécutif gouvernemental de s'ajuster dans la mesure du possible à la rétroaction de la population à l'égard des dossiers provinciaux et régionaux. La province coopère étroitement avec les agences fédérale plus particulièrement avec l'Atlantic Canada Opportunities Agency, afin de répondre aux besoins économiques et d'emploi de Terre-Neuve et de toutes les provinces de l'Atlantique.

La Direction des communications et de la consultation de la province collabore étroitement avec le bureau du premier ministre afin de procurer le support aux événements de première ligne. Seul le ministère du Tourisme est doté d'une agence de placement média (*agency of record*). Chaque projet présenté au Cabinet est accompagné d'un plan de communication qui assure la planification de l'événement.

Le personnel politique collabore étroitement avec les fonctionnaires de la province dans l'élaboration des politiques. La Direction des communications et de la consultation a été créée en août 1996 et fournit une expertise professionnelle destinée à soutenir le premier ministre dans l'exercice de gouverner. Ses responsabilités s'étendent à la conception et à la diffusion des messages qui vont déterminer le contenu médiatique du premier ministre dans l'exercice de ses fonctions. L'organisation est responsable, entre autres choses, de gérer la distribution de l'imprimé et de s'assurer que le site Internet recèle l'information la plus complète sur le gouvernement de la province.

LES AUTRES PROVINCES ET TERRITOIRES

Le Manitoba est doté d'un système de communication gouvernementale fortement centralisé : le Secrétariat des communications du Cabinet, qui relève du Bureau du premier ministre. Les décisions d'importance en matière de communications sont prises au Secrétariat. Cette structure compte sur une Direction des ressources de l'information (Information Resources Branch) qui offre des services de création (rédaction de discours, relations de presse, graphisme, édition et gestion des contrats de publicité). Cette direction est aussi responsable du service de renseignements aux citoyens (Citizens Inquiry Services) tout en effectuant la coordination des communications avec les ministères. Au fil des ans, les ministères se sont dotés d'agents d'information afin de répondre à leurs besoins qui n'étaient pas toujours satisfaits par l'organisation centrale qu'est le Secrétariat des communications du Cabinet et son bras, la Direction des ressources de l'information.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest fait appel à des ressources internes dans ses ministères afin de gérer les communications externes dans une perspective adaptée aux situations qui émergent sur une base quotidienne. L'Assemblée législative des Territoires dispose d'un agent d'information qui relève du greffier. Enfin, le Cabinet bénéficie des services d'un attaché de presse.

Au Yukon, le Bureau central (Central Bureau) est responsable du monitoring des médias, de la gestion du site Web, de la rédaction d'allocutions, de l'Imprimeur de la Reine et des communications corporatives. Le Cabinet et le premier ministre ont à leur service un conseiller en communication et un agent d'information chargés de les assister dans leurs communications externes. Les ministères importants ont à leur emploi des agents d'information, tandis que les plus petites entités sont soutenues par le Bureau central.

Finalement, l'Île-du-Prince-Édouard dispose d'une ressource en communication responsable des communications ministérielles et de celles du premier ministre.

CHAPITRE

XI

LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES EN GRANDE-BRETAGNE ET EN FRANCE

LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES EN GRANDE-BRETAGNE

Une longue tradition d'intervention a animé la Grande-Bretagne en matière d'information et de publicité gouvernementales. Une direction chargée de la publicité gouvernementale est mise sur pied en 1850 par le ministère des Postes. La première campagne publicitaire, axée sur l'importance des programmes d'épargne gouvernementaux et un programme d'assurance national (*National Insurance Scheme*) est lancée en 1876 dans l'ensemble du Royaume-Uni.

La Première Guerre mondiale et l'évolution des technologies de l'époque, c'est-à-dire le télégraphe, vont contribuer à la création d'un ministère de l'Information, qui sera démantelé peu de temps après le conflit et dont les ressources seront transférées dans les ministères (Royaume-

Uni, GICS, 2000). Le ministère de l'Air est créé en 1919 et devient le premier ministère à se doter d'un agent d'information. Une crise politico-administrative surgit en 1926 lors de la grève générale qui paralyse le pays. La British Broadcasting Corporation (BBC) refuse de jouer le rôle de porte-parole du gouvernement britannique en l'absence d'un organe de presse favorable aux grévistes qui ferait contre-poids à la presse traditionnelle, propriété du monde corporatif. Le cabinet force la création d'un journal gouvernemental, *The British Gazette*, une expérience qui ne sera jamais répétée (Royaume-Uni, GICS, 2000). Au cours des décennies 1930 et 1940, les directions des communications des ministères vont passer d'un mode réactif, fondé sur la réponse aux demandes d'information, à une approche plus proactive, fondée sur la diffusion de l'information gouvernementale.

Le poste de secrétaire de presse principal (*Chief Press Secretary*) est créé par le Bureau du premier ministre en 1932 et sera logé au 10 Downing Street. La Deuxième Guerre mondiale et l'utilisation intensive du film documentaire alliée à la radiodiffusion de la propagande et de l'information sur le rationnement et les conditions de vie en période de conflit vont engendrer la création (ou la renaissance) d'un second ministère de l'Information en 1939. Ce dernier verra à assurer la conceptualisation et la diffusion de la propagande blanche auprès de la population, afin de soutenir l'effort de guerre et l'esprit de sacrifice d'une population anglaise éprouvée par les bombardements aériens de la bataille d'Angleterre (automne 1940 et hiver 1941). Au cours de l'année 1944, le ministère de l'Information comptait sur un effectif de 7 600 personnes déployées dans l'ensemble du pays dans le cadre d'une régionalisation de ses activités. De plus, 1 700 personnes constituaient l'ossature des directions des communications des ministères qui appuyaient l'effort d'information sur le terrain. La guerre terminée, le ministère de l'Information est démantelé pour faire place à la création d'une société de la Couronne, le Central Office of Information (COI), en 1946.

À la fin des années 1940, le rapport Crombie sur l'état de l'information gouvernementale recommande la classification de la fonction d'agent d'information à l'intérieur de la fonction publique britannique, ce qui sera fait en août 1949 (Royaume-Uni, GICS, mars 2000). Le Central Office of Information se verra confier la responsabilité de gérer ce corps d'emploi dans l'administration publique britannique. Entre 1946 et le début des années 1980, le COI est une agence gouvernementale autonome dotée d'un budget voté par le Parlement britannique. Ce statut lui permet de fournir des services de communication et de publicité gratuits aux ministères, afin d'appuyer la promotion de leurs politiques gouvernementales auprès du public. Le COI dispose en 1984 d'un budget annuel de 48 millions de livres sterling et d'un effectif (ETC) de 1 000 employés.

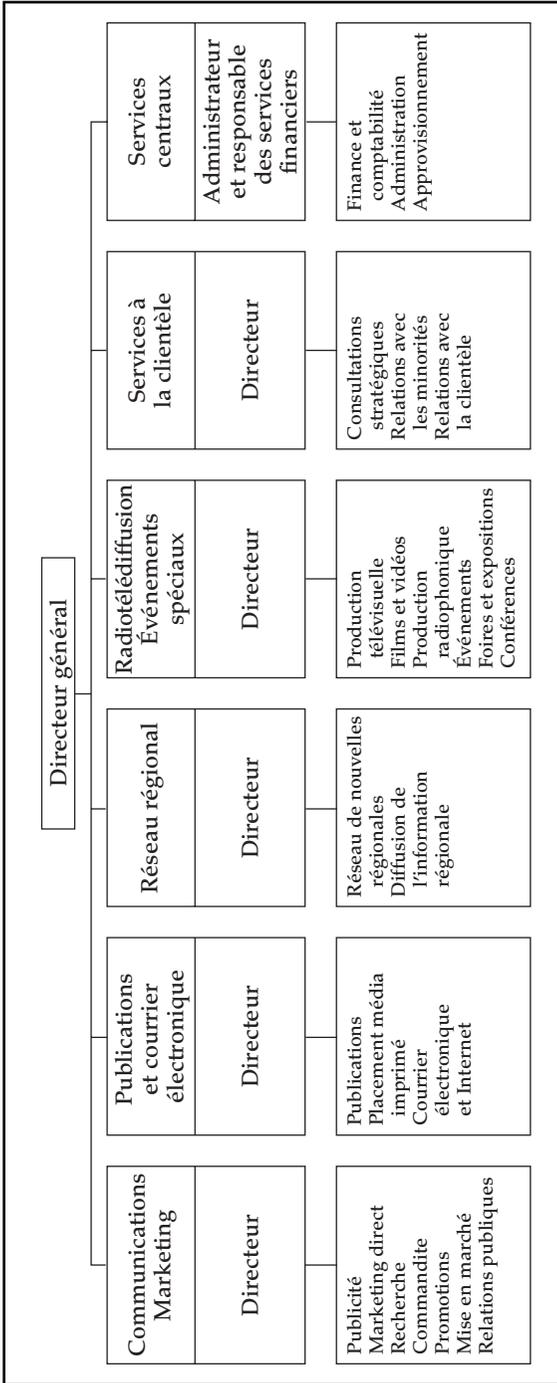
Les services offerts par le COI aux agences gouvernementales et aux ministères comprennent la conception de campagnes publicitaires avec l'appui d'agences privées, la production d'émissions de radio et de télévision et de documentaires, la disponibilité d'un fil de presse, les services de relations de presse, les publications, la gestion du site Internet, la recherche quantitative et qualitative ainsi qu'un réseau de distribution dans l'ensemble du Royaume-Uni et à l'étranger.

En 1982, le gouvernement britannique modifie le statut du COI et en fait une agence gouvernementale qui doit recouvrer ses coûts dès le 1^{er} avril 1984. Cette décision va provoquer un bouleversement dans les façons de faire de l'organisation. Elle doit désormais gérer ses opérations à partir d'un système comptable fondé sur ses revenus et dépenses. Ce contexte va engendrer une réforme complète de ses méthodes et la mise sur pied d'un système de gestion de la comptabilité qui s'articule autour de trois composantes, c'est-à-dire le coût ferme d'un projet (*job-cost services*); le coût des services permanents (*running services*) offerts à un client pour une période excédant une année et le multiplicateur (*overhead services*), constitué des coûts indirects encourus par les départements du COI dans la réalisation d'un projet donné. L'implantation de ce système aura pour résultat de rendre imputables les gestionnaires de projets du COI qui sont maintenant entièrement responsables des projets qu'ils exécutent pour leurs clients gouvernementaux.

Cette nouvelle façon de faire aura pour effet de réduire les effectifs, qui s'élèvent aujourd'hui à 500 personnes (ETC), de diminuer la taille des infrastructures requises pour exécuter entre autres les productions de films, les émissions de télévision et de radio. Le COI est, de nos jours, une organisation de communication hautement compétitive dont le plan quinquennal, déposé en mars 2001, reflète trois préoccupations qui gravitent autour de la qualité de l'expertise fournie aux ministères, de la capacité de gérer les contrats efficacement et de la capacité de trouver les meilleurs fournisseurs en termes de rapport qualité-prix. La structure fonctionnelle du COI apparaît dans l'organigramme du « Central Office of Information » (p. 246).

À l'automne 1997, le Groupe de travail sur l'information gouvernementale (Government Information Service), présidé par le secrétaire permanent de la Commission du service civil de l'époque, Robin Mountfield, dépose son rapport sur la réforme de l'information gouvernementale. Les principales recommandations contenues dans le rapport visent à renforcer la nature impartiale de l'information gouvernementale en Grande-Bretagne, à améliorer la coordination de l'information portant sur les politiques du gouvernement et les messages qu'il transmet à la population, à accroître le niveau de performance du site Internet gouvernemental, à

Organigramme du Central Office of Information (COI)



intensifier la formation des communicateurs gouvernementaux afin de la rendre conforme aux besoins changeants du multimédia et finalement à changer le nom du Government Information Service, qui sera désormais connu sous l'appellation de Government Information and Communication Service (GICS). En juin 1998, le sous-ministre responsable du Government Information Service (GIS) déclare que « les changements ont commencé avant le dépôt du rapport Mountfield afin de répondre aux besoins du nouveau gouvernement travailliste et des médias. La contribution du rapport Mountfield à l'amélioration des communications gouvernementales en aura été une d'accélération des changements en suggérant leur nécessité auprès des ministres dans le cadre d'un effort corporatif qui a eu pour effet de mobiliser l'ensemble des intervenants » (Royaume-Uni, GICS, Mike Granatt, mars 2000).

Les services offerts par le COI sont nombreux et couvrent l'ensemble des activités de communication, qui vont de la création à la production des campagnes publicitaires pour ensuite se traduire par le développement d'une approche intégrée propre aux applications de marketing gouvernemental et social visant à mettre en relief les produits gouvernementaux, leur distribution auprès des publics concernés et leur promotion. Au cours de l'exercice financier 1999-2000, le chiffre d'affaires du COI s'élève à 200 millions de livres sterling. La ventilation de ses revenus est illustrée dans le bilan suivant.

Revenus par département

	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000
en milliers de livres					
Publicité	63 663	69 396	59 039	105 404	113 493
Marketing direct et promotions	10 043	11 790	9 571	21 241	35 125
Événements	5 909	1 646	3 573	5 323	4 048
Films et télévision	3 190	3 207	3 549	2 584	2 212
Publications et courrier électronique	23 084	21 944	21 366	21 976	25 670
Radio	404	313	303	159	408
Nouvelles régionales	4 939	5 254	6 037	7 397	9 657
Recherche	2 962	2 975	3 572	4 899	7 103
Autres	2 306	3 214	3 153	4 359	2 194
Services abandonnés	9 285	6 181	517	–	–
Total	125 785	125 920	110 680	173 402	199 910

Le Central Office of Information (COI) dispose d'un imposant réseau de bureaux régionaux qui coopèrent avec le Service d'information gouvernemental (GICS). Ces bureaux et leurs personnels travaillent en étroite relation avec les autorités locales et plus de 30 ministères et agences gouvernementales dans tout le Royaume-Uni. La carte ci-dessous indique la situation géographique des bureaux régionaux du COI.

La régionalisation des activités du COI favorise une meilleure coordination des communications gouvernementales tout en améliorant de façon significative l'écoute à l'égard des minorités ethniques, des personnes âgées et des groupes cibles tributaires de l'assistance gouvernementale.

Le GICS travaille de concert avec le COI pour constituer un faisceau de services de communication gouvernementaux qui font que la Grande-Bretagne possède une des meilleures organisations de communication gouvernementale au monde.

Le réseau des bureaux régionaux du Central Office of Information



L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE EN FRANCE

La France est dotée d'un Service d'information du gouvernement (SIG) qui est placé sous l'autorité du premier ministre. Le SIG est chargé d'analyser les mouvements de l'opinion publique et le contenu des médias (Décret 2000-1027). Il est, de plus, responsable de la coordination des missions d'information de nature interministérielle dans l'ensemble du territoire français en liaison avec les préfets et les ambassadeurs. Le SIG soutient l'administration publique française en matière de recherche quantitative et qualitative ainsi que dans la réalisation de campagnes publicitaires et d'information.

La coordination de la communication gouvernementale comprend : « toute action d'information en direction d'un public externe à l'administration, diffusée sur le territoire national. Cette procédure s'applique, quel qu'en soit le montant budgétaire, à tous les projets d'actions d'information – campagne publicitaire, opération de relations publiques ou de relations avec la presse, organisation d'événements et de colloques, participation à un salon, mise en place et développement de sites sur le réseau Internet, création d'identités visuelles, publications ponctuelles ou périodiques, création de stands, etc. » (Le premier ministre, n° 4.635/SG, 4 septembre 1998). Tous les projets de communication de l'État français réalisés par un ministère ou une organisation extérieure doivent être approuvés au préalable par le SIG. L'utilisation de consultants en communication et de marchés de services avec les agences publicitaires implique la présence du SIG dans les concours de sélection qui doivent respecter des normes de saine concurrence dans le choix des agences.

Le Service d'information du gouvernement gère le déploiement des plans médias en conseillant les agences gouvernementales qui font le placement média sur le choix des supports publicitaires et d'information. D'ailleurs, le SIG négocie des tarifs avec les médias pour les campagnes publicitaires gouvernementales (abattements forfaitaires). Notons toutefois ici que la majorité des campagnes d'information gouvernementales (83,5 %) ont été gérées par des firmes de communication en 1997, c'est-à-dire 64,3 % par des agences publicitaires et 19,2 % par des agences de placement média que les Français appellent centrales d'achat d'espace. On constate, à la lecture du bilan des campagnes d'information gouvernementales pour l'année 1997, que : « Si la part des agences est en progression depuis 1995 (58,4 %), celle des centrales est en baisse (30,2 %) au profit des prestations réalisées directement par les annonceurs gouvernementaux qui concentrent 16,5 % des investissements en 1997 contre 11,4 % en 1995 après avoir atteint 18 % en 1996. Cette évolution témoigne de la capacité des ministères, grâce au développement de leurs services de

communication, de prendre en charge directement certaines prestations dans le cadre des campagnes (édition, relations de presse, organisation d'événements, etc.), voire de réaliser entièrement certaines actions sans le recours à un conseil extérieur ». Le travail effectué par les communicateurs gouvernementaux à l'intérieur de leurs ministères est souligné, ici, et valorisé par la haute direction administrative de l'État français dans son bilan annuel.

Les données les plus récentes dont nous disposons sur les campagnes d'information gouvernementales en France sont celles de l'année 1997. Au cours de cette année financière, 25 ministères et agences ont effectué 66 campagnes d'information gouvernementales et dépensé plus de 270 millions de francs. Par ailleurs, en 1996, 74 campagnes ont été réalisées au coût de 313 millions de francs. Selon le bilan du Service d'information du gouvernement, l'année 1997 peut être comparée à 1995 – une année électorale – alors que le nombre de campagnes d'information gouvernementales (59) et les investissements (274 millions de francs) avaient été également moins importants.

L'année 1997 se traduit par une baisse des investissements attribuable, selon le SIG, à un ralentissement de la communication gouvernementale en période électorale. Le même phénomène a été observé en 1993 et 1995. Ce comportement diffère de celui que nous observons au Canada et dans les provinces canadiennes, où traditionnellement la publicité gouvernementale augmente de façon significative au cours d'une année électorale. Au premier rang des annonceurs gouvernementaux en France vient le ministère de l'Emploi et de la Solidarité qui, en 1997, s'est octroyé 41,6 % de l'assiette publicitaire gouvernementale. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie occupe le deuxième rang, suivi du ministère de la Défense et de celui de l'Équipement, des Transports et du Logement. Ces quatre annonceurs gouvernementaux représentaient 83,9 % des dépenses publicitaires du gouvernement français en 1997. Les axes de communication et les thèmes privilégiés sont, par ordre d'importance au cours de l'année 1997 : l'Europe, la restauration de l'esprit républicain, l'emploi et l'environnement.

Plusieurs interventions sont réalisées sur le terrain dans le cadre de campagnes de relations publiques, de relations de presse, de marketing direct, de colloques, de participation à des salons et de publications. Les Français qualifient ces opérations « d'actions hors média ». Le SIG dispose d'un service d'action territoriale qui compte 104 représentants, dispersés dans les préfetures, qui transmettent l'information gouvernementale. Le SIG est une organisation fortement centralisée qui relève du premier

ministre mais dont la constitution lui interdit de faire la promotion du gouvernement. L'administration publique française est consciente du fait que la population n'est pas réceptive à ce type de publicité. Le budget de recherche et sondage du SIG s'élève à 8 millions de francs et son service compte 7 employés. Ce budget de recherche est similaire à celui du Bureau d'information du Canada. Le service responsable des campagnes de communication au SIG gère un budget de 300 millions de francs. Le directeur général du SIG, poste actuellement occupé par Bernard Candiard, jouit d'une grande influence dans l'administration française. Il est nommé par décret, ce qui lui confère un statut plus politique face à l'exécutif gouvernemental, mais son organisation n'est pas politique.

Le service Analyses médias du SIG produit un document intitulé *Baromètre presse* qui évalue quantitativement et qualitativement l'image de la France dans la presse étrangère. Cette analyse met en évidence les thèmes qui intéressent la presse étrangère, c'est-à-dire la politique intérieure, la culture française et l'économie. L'analyse couvrant la période du 1^{er} au 31 janvier 2001 soulève des points communs dans la spécificité des thèmes abordés par pays. L'évaluation est effectuée dans les presses allemande, américaine, britannique, belge, espagnole, italienne, portugaise et suisse. La culture est traitée également dans les presses des pays à l'étude. L'analyse révèle entre autres ceci :

Ce sont les presses américaine, italienne et britannique qui traitent le plus des sujets économiques. La presse allemande et, en deuxième position, la presse américaine se distinguent en fournissant un nombre important d'articles sur la politique européenne de la France, thème globalement peu abordé dans chacune des autres presses : c'est une spécificité de la presse allemande que de traiter très largement de l'Europe. La politique intérieure est le domaine le plus abordé par la presse espagnole ; elle est aussi très présente dans la presse belge (*Baromètre presse*, janvier 2001, p. 9).

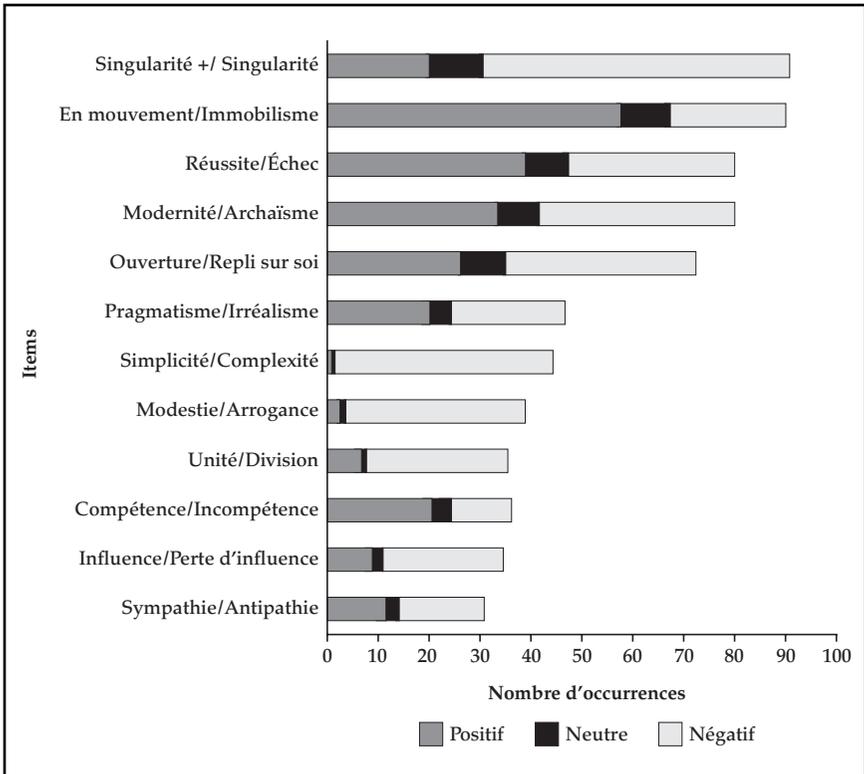
La section portant sur l'analyse qualitative des attributs d'image qualifie, dans un diagramme à rectangles horizontaux, des perceptions de la France dans la presse étrangère (voir figure p. 252).

Les traits d'image dominants à l'égard de la France sont ceux associés à sa singularité, à son caractère ; suivent de très près les perceptions à l'égard de son dynamisme ou de son immobilisme ; vient au troisième rang l'impression d'archaïsme ou de modernisme qu'elle projette, qui est étroitement associée à ses réussites ou à ses échecs, qui occupent le quatrième rang et, au cinquième rang, les perceptions face à son ouverture et à son repli sur soi (*ibid.*, p. 17). Il est intéressant de constater, dans cette analyse, une évaluation des points forts et des points faibles produite par

la presse étrangère. Les attributs les plus positifs sont ceux associés à l’image d’une France en mouvement, à sa réussite, à son ouverture et à sa compétence. Quant aux points négatifs, ils sont liés aux critiques face à son arrogance, à l’archaïsme de sa réglementation et à la projection d’une certaine corruption dans l’élite corporative et politique.

Les communications du gouvernement français sont bien organisées et rendent compte de la volonté du gouvernement de réduire le niveau d’incertitude dans son interaction avec la population.

Classement des attributs d’image par ordre décroissant d’apparition, toutes presses confondues – janvier 2001



CONCLUSION

La volonté de coordonner et de mieux contrôler l'information gouvernementale est perceptible tout au long de la période étudiée. La création par Laurier, en 1901, de la Commission canadienne des expositions vise à mieux gérer et à mieux coordonner la présence du Canada dans les foires et expositions canadiennes et étrangères. Ottawa ressent très tôt le besoin d'organiser ses communications afin de répondre à des crises. La Première Guerre mondiale voit le fédéral utiliser en tandem le film et l'imprimé pour réaliser sa propagande de guerre aux côtés de l'Empire britannique. Le conflit passé, la propagande cesse et pave la voie au mouvement pour le film documentaire en Angleterre et au Canada. La création, en 1926, de l'Empire Marketing Board pour promouvoir le commerce dans l'Empire, qui va financer la première école du film documentaire, et un de ses artisans, John Grierson, vont préparer le Canada à faire face à sa seconde crise majeure, la Deuxième Guerre mondiale.

Au cours de l'entre-deux-guerres (1920-1939), les provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan créent chacune un Motion Picture Bureau qui produit des films sur le tourisme, l'agriculture et l'éducation. Pour sa part, le Québec tente de se doter d'un réseau de radiodiffusion en 1929, qui avorte en 1931 lorsque le Conseil privé de Londres rend un jugement qui consacre la juridiction exclusive du fédéral en matière de radiodiffusion. Toutefois, l'Office du tourisme est créé en 1937 avec comme responsabilité d'organiser l'industrie touristique du Québec, sa propagande et sa publicité. Notons ici qu'avec la dépression des années 1930, toutes ces agences provinciales du film à l'ouest du Québec auront disparu en 1939. Au Québec, en revanche, l'Office du tourisme responsable du film et de la publicité survivra et tombera sous la responsabilité du premier ministre en 1941, pour ensuite devenir l'Office du tourisme et de la publicité en mai 1943. Cette nouvelle créature de

Québec exercera peu d'influence sur l'information et la propagande diffusées entre 1939 et 1945 en raison du contrôle absolu exercé par Ottawa sur l'ensemble de l'information transmise au Canada et à l'étranger.

Le Canada entre en guerre le 9 septembre 1939 et, le mois suivant, John Grierson devient commissaire principal de l'Office national du film, la nouvelle agence gouvernementale créée afin d'améliorer la qualité et la pénétration du film canadien dans l'ensemble du pays. Grierson doit faire face à une guerre politico-administrative opposant les fonctionnaires et la classe politique lorsqu'il rapatrie les opérations du Government Motion Picture Bureau à l'ONF en 1941, afin de mieux contrôler la conception et la production de films à des fins de propagande. La haute fonction publique se plaint du fait que ces opérations gouvernementales sont gérées par du personnel non assujéti à la Loi du service civil. Grierson et son équipe sont des contractuels à l'emploi du gouvernement canadien.

Grâce à l'appui du premier ministre King, Grierson sera en mesure de réaliser, sur une période de quatre ans, une propagande sociologique efficace auprès de la population canadienne, britannique et américaine. Le contenu de cette propagande blanche et parfois noire au sens où l'entendent Jowett et O'Donnell (1999) sera axé, entre autres choses, sur la contribution des femmes à l'industrie de guerre, les efforts consentis par les Canadiens et la position du Canada sur l'échiquier mondial de la guerre. L'ossature de leur intervention prend forme dans deux séries de films documentaires intitulés *Canada Carries On* et de *World in Action* qui seront diffusées durant tout le conflit. Le contenu des films, produits entre 1941 et 1945, visait à mettre en évidence l'urgence imposée par la guerre. Le conflit terminé, leur contenu sera orienté vers la reconversion des activités de guerre en activités de nature civile. Le Wartime Information Board sera aboli en septembre 1945 pour être remplacé par le Canadian Information Service qui sera responsable de l'information gouvernementale et de l'ONF.

La nature collectiviste et internationaliste des documentaires produits par Grierson et son équipe durant la guerre va le rendre suspect d'activités communistes au moment où éclate l'affaire Gouzenko à Ottawa, le 6 septembre 1945. Cet employé de l'ambassade soviétique se rend à la GRC et dévoile l'existence d'un réseau d'espionnage opérant au Canada et aux États-Unis. Dans les documents transmis par Gouzenko à la GRC, les enquêteurs découvrent que la secrétaire de Grierson, Freda Linten, évolue à l'intérieur de ce réseau d'espionnage. Il n'en faut pas plus pour discréditer l'Écossais Grierson qui, tout au long de la guerre, a été accusé par certains fonctionnaires fédéraux et politiciens conservateurs de produire des films qui appuient les Russes et le socialisme. Son témoignage devant la Commission royale d'enquête sur les allégations

d'espionnage dans les services gouvernementaux le rend suspect de sympathies communistes aux yeux des juges Taschereau et Kellog qui président la commission. La réputation de Grierson est à ce point salie qu'il est interdit de séjour aux États-Unis pour développer sa compagnie cinématographique The World Today Inc. Enfin, il perd son poste nouvellement acquis de conseiller en communication auprès du directeur général de l'UNESCO à Paris, le docteur Julian Huxley. Les Américains se chargeront de combler son poste avec du personnel qui leur est acquis.

Au cours de la période comprise entre l'automne 1945 et 1949, l'ONF et son personnel n'ont pas la faveur du Parlement ni de la presse. Après une enquête interne, la GRC affirme que 36 employés de l'Office sont identifiés comme étant des communistes. Seulement trois employés devront quitter l'organisation pour « activités inconciliables avec la Couronne ». Grierson retourne en Angleterre travailler pour le Central Office of Information où il est responsable de la formation des jeunes réalisateurs. À la fin des années 1950, il va produire une série d'affaires publiques pour la télévision écossaise qui connaîtra un vif succès pendant plus d'une décennie.

Pendant ce temps, Maurice Duplessis, réélu premier ministre du Québec à l'été 1944, n'a pas oublié le rôle d'Ottawa dans l'élection d'Adélarde Godbout en 1939 et l'importance qu'ont eue le Wartime Information Board et l'ONF dans la promotion du Canada et de l'effort de guerre au Québec. Le 20 avril 1945, l'Assemblée législative adopte la Loi sur la création de Radio-Québec qui vise à faire la promotion du Québec. Le gouvernement fédéral s'y oppose, le projet avorte, mais la Loi reste et Radio-Québec ouvrira ses portes en 1968 sous Daniel Johnson. Entre 1944 et 1959, Duplessis va qualifier l'ONF d'organisation communiste et empêcher la distribution de ses films au Québec dans les écoles par le biais de son bras gouvernemental, le Conseil de la ciné-photographie. Les compagnies forestières et minières américaines établies dans la province apprécient le comportement du premier ministre empreint de stabilité et de conservatisme. En matière de publicité, ce sera l'Office provincial de publicité mis sur pied en 1946 qui sera chargé de réaliser la propagande de l'Union nationale au cours de l'ère duplessiste.

En juin 1950, le pire de la crise est passé et la confiance du gouvernement canadien envers l'ONF est restaurée. On assiste à la restructuration de l'Office à la suite des conclusions du rapport de la firme Woods & Gordon et à la nomination d'un nouveau directeur, Arthur Irwin. La production de plusieurs films, dont *Royal Journey* en 1951 qui couvrait la visite royale au Canada, suscita beaucoup de commentaires favorables. Au cours des années 1950, l'ONF produit des séries d'émissions pour la télévision de Radio-Canada. La relation entre les deux organisations ne

sera jamais facile en raison de la perception de leurs rôles respectifs : les créateurs de l'ONF qualifient la télévision de média superficiel sans contenu, et ceux de la télévision affirment que le documentaire n'est pas fait pour la télévision, un média qui doit se nourrir dans l'instantanéité quotidienne des événements régionaux, nationaux et internationaux. Il est important de constater ici que l'absence d'affinité entre les deux organisations a constitué un frein dans la réalisation de la propagande sociologique canadienne.

La nomination de Guy Roberge, un francophone, à la tête de l'ONF, en 1957, va faire cesser les critiques de la presse québécoise qui, à l'hiver 1957, se déchaînent contre la domination des anglophones à l'ONF. L'Office va reconnaître, sous la direction du commissaire Roberge, l'épanouissement de la composante francophone qui va produire de nombreux cinéastes québécois qui conscientiseront toute une génération de Québécois à leur condition socioéconomique, éveillant ainsi chez eux le besoin de se prendre en main. Selon Jacques Godbout, « l'ONF était une organisation extraordinaire, un miracle dans la société canadienne qui a peu à peu disparu ».

Au début des années 1960, l'ONF est engagé dans la mise en valeur des Canadiens et des Québécois à l'intérieur d'un cinéma vérité qui va souvent choquer la classe politique, plus particulièrement sous Trudeau qui ne cessera de les qualifier de séparatistes et d'anarchistes. Toutefois, au cours de cette période la série de 13 émissions intitulée *Canada at War/Le Canada en guerre*, produite par Donald Brittain à l'aide d'archives de guerre et de nombreux documents audiovisuels réalisés par les Alliés, sera perçue comme une série épique relatant l'effort de guerre canadien sur mer, dans les airs et sur terre. Selon Gary Evans, cette série fut la plus populaire diffusée en 1962 par Radio-Canada et CBC dans l'ensemble du pays.

La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement fédéral (1960-1962) concluait que, depuis la guerre, les services d'information des ministères fédéraux s'étaient développés indépendamment les uns des autres sans aucune coordination de la part de l'exécutif gouvernemental. Les membres de la Commission constatent que le ministère de la Défense nationale est celui qui fait le plus appel à la publicité et aux relations publiques afin d'augmenter le recrutement et la notoriété de l'organisation militaire. En matière d'information domestique, la commission Glassco, Therrien et Sellar se rend compte que ce sont des fonctionnaires provinciaux qui distribuent en région les documents d'information du ministère fédéral de l'Agriculture. Les années 1960 vont s'écouler et les communications de l'État canadien n'iront pas en s'améliorant. Les ministères et agences vont poursuivre individuellement leur mission d'information respective, ce qui va provoquer une

fragmentation de l'impact auprès du public et susciter des interrogations auprès du gouvernement nouvellement élu de Pierre Trudeau en 1968. Ce dernier met sur pied en 1969 un Groupe de travail sur l'information gouvernementale présidé par D'Iberville Fortier. Le Groupe affirme au cours de l'enquête que les agents d'information fédéraux sont majoritairement insatisfaits de leurs conditions de travail, la publicité gouvernementale ne fait l'objet d'aucune coordination et les sondages sont réalisés en vase clos par les ministères sans bénéfice apparent pour l'information gouvernementale dans son ensemble. Les recommandations du Groupe de travail vont déboucher sur la création d'Information Canada dont le cycle de vie sera de courte durée (février 1970 à mars 1976). Cette adhocratie opérationnelle sera confrontée à une fin de non-recevoir de la part de la bureaucratie qui la perçoit comme menaçante pour les directions des communications des ministères. Il en est de même pour les médias qui vont qualifier l'organisation d'officine de propagande. De plus, D'Iberville Fortier ajoute :

L'Ontario coordonne ses principales initiatives d'information. Il existe au Québec un Office d'information et de publicité, disposant d'un personnel de 160 personnes qui se servent de la radio, de la télévision, du film et des imprimés, et de bureaux d'information situés à Paris, à New York, à Londres, à Rimouski et même à Ottawa. La Nouvelle-Écosse a établi un service d'information très centralisé. Le Manitoba a un directeur de l'information qui relève directement d'un comité du Cabinet. Pendant ce temps, les services fédéraux continuent de s'ignorer mutuellement. L'efficacité nationale dans tout cela ?

Au Québec, le gouvernement de Jean Lesage (1960-1966) jette les bases de l'organisation bureaucratique des communications gouvernementales en restructurant l'Office provincial de publicité (OPP) en trois organismes distincts : l'Office d'information et de publicité du Québec, l'Office du film de la province de Québec et l'Office du tourisme de la province de Québec. Au mois de novembre 1961, le conseiller en communication de Jean Lesage, le journaliste Guy Gagnon, dépose un rapport sur la planification et la coordination de l'information et de la publicité gouvernementales qui spécifie notamment les tâches qui incombent au directeur de l'OIPQ. Ce rapport très détaillé touche tous les secteurs de l'information et de la publicité dans les ministères. À l'automne 1963, le rapport Montpetit-Pérusse détermine la structure administrative et fonctionnelle de l'information officielle du Québec. Le 15 avril 1964, le siège social de l'OIPQ est inauguré sur la Grande-Allée à Québec par le premier ministre et le chef de l'opposition Daniel Johnson. Une crise politico-administrative éclate à l'Office le 26 mars 1965 lorsque le ministre Bona Arsenault et le sous-ministre adjoint René Montpetit sont accusés d'ingérence politique dans les opérations de l'OIPQ alors qu'ils tentent de faire transmettre par l'Office un communiqué comptabilisant en chambre la

présence des députés libéraux et ceux de l'Union nationale. Les événements se précipitent : les deux fonctionnaires à l'origine de la crise sont congédiés, l'OIPQ s'effondre, Maurice Leroux, le conseiller en communication de Jean Lesage, quitte le PLQ en 1965 et Jean Lesage, contre toute attente, perd le pouvoir au printemps 1966.

L'Union nationale, avec à sa tête Daniel Johnson, remporte une victoire surprenante le 5 juin 1966. Sans tarder, le nouveau premier ministre transfère, le 20 juillet 1966, la responsabilité du Secrétariat de la province et de l'OIPQ au Bureau du premier ministre et demande à ses conseillers en communication, Jean Loïselle et Paul Gros D'Aillon, de vérifier la capacité de communiquer de l'État québécois. Ces derniers déposent, le 28 septembre 1966, un rapport préliminaire sur les actions à prendre en reconnaissant que ce qui avait été dit dans les rapports Gagnon et Montpetit-Pérusse était conforme à la réalité. La seule pièce manquante dans ces rapports était l'absence de coordination de l'information et de la publicité gouvernementales à partir du sommet stratégique, c'est-à-dire du premier ministre. Le mandat de l'Union nationale va jeter les bases d'une information gouvernementale centralisée, professionnalisée et organisée qui jouera un rôle important dans la promotion du Québec. Toutefois, il y aura manque de probité dans l'octroi des contrats de publicité gouvernementaux, qui seront accordés à la SOPEQ et à la firme Inter-média dont les actionnaires sont Jean Loïselle et Paul Gros D'Aillon, des conseillers du premier ministre.

Les libéraux de Robert Bourassa sont portés au pouvoir le 29 avril 1970 et veulent sans tarder faire taire les critiques émises par l'opposition et la presse à l'égard du patronage exercé par l'Union nationale dans l'octroi des contrats de publicité et, selon eux, de la propagande réalisée par l'OIPQ. Cette dernière est remplacée par la Direction générale des communications gouvernementales (DGCG) le 7 avril 1971 et amorce une décentralisation des communications gouvernementales et un retour du pouvoir concentré entre les directions des communications des ministères. La création du Centre de recherche et de documentation en 1971 à l'intérieur du Bureau du premier ministre, qui n'apparaît pas dans les comptes publics, le pouvoir exercé par les conseillers en communication du premier ministre, Charles Denis, Guy Morin, Ben Payeur et Pierre Tremblay, en matière de publicité gouvernementale, et la politique du faire-faire dans la réalisation des communications gouvernementales, qui évacue les fonctionnaires du processus, vont confirmer le peu d'intérêt du gouvernement Bourassa pour l'information gouvernementale. Seul Jean-Paul L'Allier, ministre des Communications entre 1970 et 1976, s'intéresse à l'information sur les services gouvernementaux. Ce seront d'ailleurs des directeurs de Communication-Québec, une organisation naissante à cette

époque, qui vont mettre en évidence l'émergence de la relation État-citoyen dans les communications gouvernementales au milieu des années 1970. Le gouvernement Bourassa est tributaire d'un marketing électoral réalisé par l'entreprise privée dans une perspective électoraliste. Il manifeste peu d'intérêt pour les communicateurs gouvernementaux et la relation État-citoyen, ne percevant pas l'émergence d'un changement dans la société québécoise.

Le Parti québécois est porté au pouvoir le 15 novembre 1976. Le ministre des Communications affirme en avril 1977 lors de l'étude des crédits: «Il doit y avoir une plus grande cohérence de l'image gouvernementale dans les communications.» La réforme de l'information gouvernementale est annoncée le 12 juillet 1978 et comporte la création du poste de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale occupé par Jean Laurin, la mise sur pied du Conseil des directeurs des communications et l'application de l'avis préalable dans l'octroi des contrats de publicité. Jean Laurin, l'homme fort des hebdomadaires A1, recruté par le premier ministre Lévesque en février 1978 à l'insu du ministre O'Neill, sera l'artisan de cette réforme de l'information gouvernementale. En poste de 1978 à 1981, ce produit de l'entreprise privée inculquera des pratiques de l'information gouvernementale efficaces, dominées par l'amélioration de la relation État-citoyen et une meilleure coordination des efforts gouvernementaux en matière d'information. Le Conseil des directeurs des communications obtient sa tête en 1981, l'accusant de porter deux chapeaux, soit celui de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale (SMAIG) et celui de président du CDC. Laurin quitte le ministère des Communications en août 1981 pour occuper un poste équivalent au ministère du Revenu. Le premier ministre, insatisfait des résultats produits par la réforme de 1978, annonce, le 20 octobre 1981, la création du Comité ministériel permanent sur les communications (CMPC) qui confirme la deuxième phase d'une centralisation plus poussée de l'information gouvernementale, et ce, au profit de l'exécutif.

Cette deuxième phase se caractérise par une coordination accrue de l'information et de la publicité gouvernementale entre 1983 et 1985, sous la direction du sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale d'alors, Jean-Claude Picard, qui siège au CMPC. Laurin, son prédécesseur, admettra qu'on ne peut faire de distinction entre l'information politique et l'information administrative, car tout est politique, même l'information administrative. Pendant ce temps, Communication-Québec accroît sa présence sur le terrain dans les régions, le Conseil des directeurs des communications perd de son influence après avoir obtenu la tête de Laurin et le gouvernement s'engage dans un ambitieux programme d'intensification de la relance économique, le programme « Action gouvernementale

d'intensification de la relance (AGIR)», suivi d'imposantes campagnes d'information et de publicité. L'axe de communication de ces campagnes est fondé sur les réalisations du gouvernement, des individus et des entreprises dans l'économie québécoise.

La promotion des programmes « Rattrapage scolaire », « Travaux communautaires » et « Jeunes volontaires » s'inscrit dans une démarche de marketing social. L'opération « Option Déclic », axée sur le développement des initiatives des jeunes en matière d'emploi, recevra un accueil favorable de la part des jeunes (IQOP, 1985). Un guichet d'information pour les jeunes sera mis sur pied, le « guichet unique », afin de simplifier les choses et de les orienter vers un comptoir d'information pour l'emploi administré par Communication-Québec. Les clientèles visées par cette campagne sont les jeunes, les agents socioéconomiques et le public.

En avril 1985, la promotion des subventions gouvernementales passe par le ministère des Transports. Du 1^{er} janvier 1984 au 31 mars 1985, 3 578 panneaux ont été posés à travers le Québec par des fonctionnaires de Transports Québec ; ces panneaux soulèveront la critique de l'opposition et de la presse. La production de ces panneaux était assurée par une usine de signalisation routière du ministère des Transports, malgré la forte opposition du sous-ministre des Transports de l'époque. À l'automne 1985, une enquête réalisée par IQOP révélait que 72 % des répondants avaient compris le but de la campagne « Déclic », soit l'intégration des jeunes au marché du travail. La télévision demeure le média le plus efficace pour faire connaître la campagne.

L'usure du pouvoir, la lutte entre les composantes orthodoxe et non orthodoxe du gouvernement du Parti québécois dans l'exercice de gouverner, juxtaposées à une volonté de changement de la population après neuf ans de règne du gouvernement du PQ, ont provoqué sa chute au scrutin du 2 décembre 1985. Le retour au pouvoir des libéraux et de Robert Bourassa entraîne un désengagement majeur du nouveau gouvernement en matière de marketing gouvernemental. Le ministère des Communications a réduit d'environ 50 % la publicité gouvernementale au cours de l'année 1986-1987.

Ainsi, le gouvernement libéral démantèle, à l'hiver 1986, le Comité ministériel permanent sur les communications (CMPC), abolit le poste de sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale (SMAIG) et supprime 29 postes d'agents d'information à Communication-Québec. L'histoire se répète à 15 ans d'intervalle. Les libéraux sous Bourassa II appliquent les mêmes politiques de désengagement qu'ils avaient adoptées sous Bourassa I, de 1970 à 1976, tout en privilégiant la politique du faire-faire en recourant sporadiquement à des firmes extérieures pour

promouvoir les interventions de l'exécutif gouvernemental, la réforme de la santé en 1991 avec la firme de relations publiques National est un exemple concret. Il est intéressant de constater qu'au cours de cette période dominée par le manque d'intérêt de l'exécutif gouvernemental à l'égard des communications et des communicateurs gouvernementaux, ces derniers ont pu renforcer le renseignement généraliste à Communication-Québec et dans les ministères. Nous percevons ici la présence d'une tradition administrative bien ancrée dans l'administration publique québécoise depuis 1966 à l'égard des communications gouvernementales. Le chef de cabinet du premier ministre, Mario Bertrand, le sondeur Grégoire Gollin, Marcel Côté et John Carisello seront les aides-conseils de Robert Bourassa pour les questions de communication et de marketing gouvernemental.

Le retour au pouvoir du Parti québécois le 12 septembre 1994 s'est traduit par une recrudescence des activités d'information, entre autres avec les commissions régionales sur l'avenir du Québec. Ce comportement confirme en partie l'hypothèse voulant que, dans un parti programmatique comme le PQ, le marketing de l'exécutif ainsi que celui des services gouvernementaux sont intégrés à l'appareil politico-administratif dans l'option de promouvoir à long terme une idéologie, tandis que, dans un parti avec des traits opportunistes apparents, comme le PLQ, la priorité va à la propagande politique de nature électorale. De plus, nous avons partiellement confirmé une autre hypothèse liée au fait que, pour un parti programmatique, l'emploi de l'appareil bureaucratique et la nomination de fonctionnaires partisans dans les postes clés de l'information gouvernementale constituent l'essentiel des moyens de politisation visant à arrimer le marketing de l'exécutif à celui des services gouvernementaux.

La fonction publique s'adapte rapidement par l'intermédiaire du Forum des directeurs des communications du gouvernement du Québec qui dépose, en février 1996, le document intitulé *Éléments d'une stratégie gouvernementale de communication*, dans lequel on rapporte les perceptions qu'a la population de l'État, notamment le manque d'accessibilité aux services dans un contexte de restrictions budgétaires et la nécessité pour l'État de développer son rôle d'accompagnateur auprès de la population. Après avoir identifié les clientèles cibles – les groupes de femmes, les jeunes, les communautés culturelles, les groupes communautaires et les aînés –, les auteurs du rapport identifient cinq dossiers prioritaires : les finances, l'éducation, l'emploi, la santé, Montréal moteur économique et les services publics. Les communicateurs gouvernementaux réclament une plus grande cohérence des communications gouvernementales à partir des priorités du gouvernement. Ce rapport semble avoir été partiellement appliqué par le gouvernement québécois qui, depuis sa parution,

a intensifié ses actions de communication auprès des groupes précités. Notons, ici, les efforts déployés par le vice-premier ministre d'alors et ministre des Finances, Bernard Landry, pour appuyer les entreprises montréalaises du secteur des technologies, à travers Investissement Québec. Il semble que plusieurs des objectifs contenus dans ce plan de communication ont été en partie atteints par Québec. Enfin, les récentes considérations en communication de Québec préconisent une plus grande intégration des moyens de communication de l'État québécois pour achever les grandes réformes qu'il a entreprises en santé, en éducation, en emploi et en soutien aux entreprises. La création du Secrétariat à la communication gouvernementale par le premier ministre Bernard Landry en août 2001 confirme cette tendance.

Les communications gouvernementales du gouvernement du Canada se sont développées différemment au cours des vingt-cinq dernières années. Ce sont des appareils adhocratiques sous la responsabilité du Bureau du Conseil privé qui ont été appelés à coordonner l'information et la publicité gouvernementales fédérales en période de crise appréhendée, c'est-à-dire les référendums de 1980 et 1995 et l'élection fédérale de 1988 sur le libre-échange. Le calme revenu, les ministères et agences fédérales retrouvent leur autonomie complète et la gestion de leur publicité par programmes sans coordination avec ce qui se fait dans l'ensemble du gouvernement du Canada.

Lors du référendum de 1980, Paul Tellier est le sous-secrétaire du Cabinet responsable du Centre d'information sur l'unité canadienne (CIUC), l'adhocratie responsable de gérer l'intervention fédérale sur le terrain au Québec. La haute fonction publique fédérale a justifié ainsi la nécessité du CIUC : « *The main reason for his belief that a central agency is necessary, is that there is an urgent need for the coordination of the various government information services* » (Rowat, 1980). Nous voyons ici la réponse à une urgence plutôt que la volonté de bâtir une organisation dans le cadre d'une stratégie prédéterminée. Au cours de la campagne référendaire, le gouvernement Trudeau utilise davantage la presse écrite et électronique, pour diffuser son message, et les expositions régionales itinérantes. Le gouvernement du Canada, entre 1981 et 1984, s'est adapté à l'émergence de crises à faible intensité sur le terrain (le rapatriement de la Constitution en 1981, la guerre des drapeaux en 1981-1982) sans altérer la façon de faire des ministères et agences qui, eux, sont régis par des ententes de programme qui rendent difficile la réorientation des campagnes publicitaires déterminées selon les priorités des ministères. Les rapports politico-administratifs qui prévalent entre le gouvernement de Trudeau et ses fonctionnaires sont empreints de cohésion, les libéraux ayant contribué à bâtir cette administration publique après avoir été au

pouvoir près d'un siècle. La volonté de centraliser et de coordonner l'information et la publicité gouvernementales dans la gouverne quotidienne est peu présente chez les libéraux fédéraux de Trudeau et dans l'administration publique de l'époque.

Entre l'automne 1984 et l'automne 1993, les conservateurs sont au pouvoir ; leur gestion de l'appareil gouvernemental se démarquera de celle de leurs prédécesseurs. Les conservateurs ont toujours eu une inclination pour la politique du « faire faire », le culte de l'entreprise privée et une grande confiance dans les forces du marché. Ils ont été très performants dans le développement de campagnes d'information et de publicité efficaces auprès de l'électorat canadien, plus particulièrement de 1986 à 1988, la période de promotion de l'entente sur le libre-échange qui fut facile à vendre au Québec, mais difficile dans le reste du Canada en raison des craintes qu'elle suscitait au chapitre des pertes d'emplois. D'ailleurs, l'élection générale de 1988 témoigne de la concertation des efforts entre la communauté d'affaires canadienne et les conservateurs pour gagner l'élection sur le libre-échange. Les rapports politico-administratifs sont très mauvais au cours de la première moitié du premier mandat (1986-1988). Ce phénomène est en partie attribuable au renforcement des cabinets de ministre avec la nouvelle fonction de *Chief of Staff* qui tente de se juxtaposer au sous-ministre dans l'exercice de gestion du ministère, soulevant ainsi des questions d'ingérence politique dans le processus administratif. La crise passée, les choses reviennent à la normale, le gouvernement s'adapte et développe une plus grande proximité avec l'administration publique sous l'habile gestion de Paul Tellier, le greffier du Bureau du Conseil privé de l'époque. Les conservateurs ont accordé une grande importance à l'information et à la publicité gouvernementales au cours de leurs mandats.

Le gouvernement libéral de Jean Chrétien démontre peu d'intérêt pour l'information et la publicité gouvernementales au cours de sa première année et demie de mandat. Un référendum appréhendé va contraindre Ottawa à désigner un sous-secrétaire des communications au Bureau du Conseil privé, Howard Ballock, aura la responsabilité de gérer l'adhocratie mise sur pied au Conseil privé pour le référendum de l'automne 1995. Ottawa s'engage prudemment dans le débat référendaire, reconnaissant que la responsabilité politique dans ce référendum reposait sur les élus québécois, donc sur la primauté du Parti libéral du Québec comme leader de l'organisation parapluie mise sur pied pour gagner la bataille référendaire. L'intervention d'Ottawa en matière d'information et de publicité gouvernementales durant cette période a été timide et ne reflétait pas le désir exprimé dans les sondages par le citoyen québécois et canadien d'être informé sur les avantages du Canada.

Les résultats dramatiques de ce référendum vont confirmer la nécessité de mettre sur pied à l'automne 1996 une autre adhocratie, le Bureau d'information du Canada, afin de mieux informer les Canadiens sur les services gouvernementaux fédéraux disponibles. Après un départ difficile, l'arrivée d'un nouveau directeur exécutif en 1998, Marc Lafrenière, donnera un élan à l'organisation en établissant l'arrimage à l'administration publique, ce que n'avait pu faire son prédécesseur, Roger Collet. Depuis le printemps 1997, le Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux accorde une attention de plus en plus grande aux communications gouvernementales. L'administration publique fédérale dans son ensemble convient de l'importance d'une solide information gouvernementale, ce qui justifie maintenant l'existence d'une fonction comme le BIC au gouvernement du Canada. Le BIC est intégré le 1^{er} septembre 2001 à une nouvelle organisation, Communication-Canada, qui va gérer le controversé programme d'allocations des commandites sous la responsabilité de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC); elle est aussi intégrée dans la nouvelle structure qu'est Communication-Canada.

La coordination des communications gouvernementales à Ottawa passe par le Bureau du Conseil privé depuis plus de trente ans. Toutefois, dans la période comprise entre 1946 et 1969, les communications ne sont pas une priorité au Bureau du premier ministre et au Bureau du Conseil privé. Il faut attendre le début des années 1970 pour voir siéger avec peu d'interruptions un Comité du Cabinet sur les communications. Les stratégies de communication gouvernementales sont déterminées au Bureau du premier ministre et la responsabilité de ce dernier est grande dans l'interaction avec les médias et la diffusion de l'information exécutive. Les conseillers du premier ministre collaborent étroitement avec les sous-secrétaires du Cabinet du Conseil privé qui établissent le lien administratif avec les autres ministères et agences déployés sur le terrain dans des opérations de communication externe. Le rôle du comité *ad hoc* du Cabinet sur les communications qui siège depuis avril 1998 est de coordonner les communications et la consultation dans l'ensemble du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé assure le soutien de ce comité par l'intermédiaire du Secrétariat du Cabinet.

Selon les données de la firme Nielsen Advertising, le gouvernement du Canada était en 1999 le troisième annonceur en importance au pays, après General Motors et BCE, avec des dépenses publicitaires de l'ordre de 97 137 400 \$. Le gouvernement de l'Ontario suivait au 16^e rang avec 55 531 900 \$ de dépenses publicitaires et le gouvernement du Québec arrivait au 29^e rang avec 40 037 500 \$. Rappelons ici que les dépenses publicitaires du fédéral sont effectuées dans l'ensemble du Canada dans un marché plus grand et plus fragmenté que le Québec et l'Ontario.

Au Québec, les communications gouvernementales se sont développées sur une longue période avec des appareils administratifs qui se sont adaptés à la réalité quotidienne des usagers. Communication-Québec fait figure de modèle dans ce domaine et sa longévité est attribuable au rayonnement de sa composante renseignement et à la présence sur le terrain de 25 comptoirs d'information dans les villes et régions du Québec. Les sondages révèlent que près du quart (23 %) de la population québécoise fait appel aux services de Communication-Québec au moins une fois l'an. Cette fréquence illustre la taille de sa clientèle qui loge en moyenne 1,2 million d'appels de demandes de renseignements par an.

Quant à l'impact de l'information gouvernementale sur la population, les enquêtes quantitatives réalisées dans les régions administratives Abitibi et Québec (RMR) au printemps 1998 indiquent que 60 % des répondants se disent insuffisamment informés sur les activités des gouvernements. Les municipalités viennent au premier rang comme relayeurs d'information gouvernementale, suivies de près par le gouvernement du Québec et de loin par le gouvernement du Canada qui occupe le dernier rang.

La télévision est toujours au premier rang des médias privilégiés par 45 % des répondants, suivie de la poste, 22 %, de la radio et d'Internet, 8 % chacun. Les répondants de l'Abitibi et de la région de Québec sont complètement ou plutôt d'accord dans une proportion de 91 % pour que Postes Canada informe les citoyens et citoyennes du Québec sur les services gouvernementaux disponibles à la population. L'information fédérale à transmettre concerne entre autres l'assistance aux personnes âgées, les programmes et services pour les familles, les programmes et services pour les jeunes, l'assurance-emploi, l'aide aux étudiants et l'obtention du passeport.

Ces enquêtes convergent vers le besoin qu'éprouvent les populations des régions à l'étude d'être mieux informées sur les programmes et services gouvernementaux fédéraux restants. Nous avons constaté que l'accroissement de la visibilité fédérale doit être fondé sur l'utilité des services fédéraux requis par les usagers, l'accessibilité aux ressources fédérales de première ligne restantes et leur proximité pour l'utilisateur.

Communication-Québec jouit d'un niveau de satisfaction élevé dans les régions à l'étude, c'est-à-dire 74 % en Abitibi et 75 % dans la région de Québec où seulement 24 % des personnes interrogées ont beaucoup ou assez entendu parler de Communication-Québec. Ces résultats confirment le phénomène observé dans les enquêtes précédentes (IQOP, 1992), à savoir que la notoriété de Communication-Québec est beaucoup plus élevée en région qu'en zone métropolitaine.

Un sondage, réalisé à l'hiver 2000 pour le compte de Parcs Canada dans la région de Québec, révèle que 92 % des répondants à notre enquête reconnaissent qu'il est important que la population connaisse les édifices à caractère historique de Québec afin de les préserver. La majorité des répondants (66 %) sont très intéressés ou assez intéressés à connaître certains édifices historiques appartenant au gouvernement du Canada. L'histoire, la vocation, les services offerts et les occupants dans l'histoire sont les sujets d'intérêt privilégiés par nos répondants pour mieux connaître le patrimoine canadien de la Vieille Capitale.

Le gouvernement du Canada s'est désengagé graduellement de son rôle d'agent de développement dans l'économie canadienne, ce qui a entraîné une désaffection importante des populations à l'égard des gouvernements. Le gouvernement québécois se positionne généralement assez bien dans le cadre de l'Entente Canada-Québec, car il appuie son positionnement perceptuel sur de puissants moyens de communication externes qui lui permettent d'occuper le terrain dans un marché régional très homogène (majorité de francophones) où les perceptions à son égard sont très favorables. Ce contexte oblige le gouvernement du Canada à concevoir une stratégie de différenciation de ses produits et services visant à combler une niche spécifique auprès des jeunes, des groupes de femmes, des gens âgés en région et des travailleurs saisonniers.

Le gouvernement du Canada, au cours de son histoire, si l'on exclut les guerres et les crises nationales, a toujours eu une aversion à l'égard de la création d'appareils de communication visant à diffuser de l'information et de la publicité sur ses activités. Il n'est donc pas étonnant, dans ce contexte, que le palier de gouvernement fédéral se classe loin derrière le Québec et les municipalités en tant que relayeur d'information gouvernementale dans les régions du Québec.

La performance des communications du gouvernement canadien au cours de la Deuxième Guerre mondiale et pendant le référendum de 1980 a été sans précédent dans l'histoire du pays. Toutefois, ce sont des organisations adhocratiques (*ad hoc*) qui ont mené à bien ces missions dans une conjoncture émergente. Une fois les hostilités ou la crise passées, ces adhocraties étaient dissoutes et leur histoire, oubliée. Dans le cas du gouvernement québécois, la situation a été différente. Dans un contexte sociodémographique conditionné par la géographie de la langue et une culture latine longtemps dominée par le clergé et les élites, et où, de surcroît, l'industrie primaire et agricole dominaient, sur un continent nord-américain principalement anglophone, les communications de l'État ont très tôt occupé une place importante dans la relation État-citoyen et pris leur véritable essor à la faveur de la Révolution tranquille. C'est dans le cadre d'une approche gradualiste de nature adaptative que les commu-

nications externes de l'État québécois se sont développées, acquérant une permanence et une cohérence que l'on n'a pas retrouvées dans le reste du Canada en temps de paix. Tout au long de cet ouvrage, nous avons constaté la primauté des thèmes orientés vers la promotion du tourisme, de l'économie et de l'emploi par les gouvernements. Ce phénomène devient plus constant après la Deuxième Guerre mondiale.

CONSIDÉRATIONS FINALES

L'étude de la problématique des rapports politico-administratifs sur plus d'un siècle dans les gouvernements québécois, fédéral et ceux des autres provinces démontre qu'à l'exception de deux crises politico-administratives majeures, l'une avec Grierson et l'ONF en 1941 et l'autre sous l'OIPQ à Québec en avril 1965, peu d'affrontements ont eu lieu entre les fonctionnaires et les élus dans la gestion des communications gouvernementales du Canada et du Québec. La volonté de coordonner les communications gouvernementales par l'exécutif est présente tout au long de la période étudiée. À Québec, si l'on exclut les gouvernements libéraux de Robert Bourassa (1970-1976 et 1985-1993) qui ont manifesté peu d'intérêt pour les communications gouvernementales, les gouvernements québécois qui se sont succédé, essentiellement ceux de l'Union nationale (1966-1970) et du Parti québécois (1976-1985 et 1994-2000), ont accordé une attention soutenue à l'information et à la publicité gouvernementales. Quant au gouvernement du Canada, ce n'est qu'en temps de guerre (1914-1918 et 1939-1945) et lors de crises appréhendées, le référendum de 1980 et dans une moindre mesure celui de 1995, qu'il a privilégié la mise sur pied d'organisations adhocratiques pour faire face à la situation. Entre 1950 et 1977, l'information et la publicité gouvernementales ont fait l'objet de peu d'attention à Ottawa.

La nomination de fonctionnaires partisans dans les communications gouvernementales est un phénomène identifiable sous l'Union nationale de 1966-1970 et sous les gouvernements du Parti québécois, et depuis peu à Ottawa avec la nomination de Pierre Tremblay, ex-chef de cabinet du ministre Gagliano à la tête de la Direction générale des services de coordination des communications. Il est moins apparent sous Bourassa en raison de l'évacuation des fonctionnaires du processus de communications gouvernementales et de leur remplacement par une politique de « faire faire » réalisée par l'entreprise privée. À Ottawa, ce phénomène est également moins visible, car la fonction publique est très hermétique dans son opération de gestion des communications gouvernementales. Il faut toutefois reconnaître qu'en période de guerre et de crise, Ottawa a fait appel à des conseillers partisans engagés contractuellement par l'État fédéral à l'extérieur de l'administration publique.

La volonté des exécutifs gouvernementaux, qui se sont succédé à Québec et Ottawa, de coordonner et de rendre l'information et la publicité gouvernementales plus cohérentes à leurs yeux, a été réalisée avec un certain succès par les gouvernements de l'Union nationale et du Parti québécois en 1966-1970 et 1976-1985. Pour sa part, le gouvernement du Canada en temps de paix n'a jamais attaché beaucoup d'importance à la coordination des communications gouvernementales.

Le concept de propagande est présent jusqu'à la fin des années 1950 aux deux paliers de gouvernement. Il cède sa place au concept de publicité dans les années 1960 pour être remplacé ensuite par celui, plus intégré, de marketing. Le mot « marketing » apparaît dans cet ouvrage avec la création de l'Empire Marketing Board en 1926, pour promouvoir le commerce dans l'empire britannique. Cependant, l'application de ses pratiques débutera en 1960 au Québec tandis qu'à Ottawa elles seront confinées aux ministères et agences, et ce n'est véritablement qu'en 1968, avec l'arrivée de Trudeau, que le gouvernement du Canada de l'après-guerre entrera timidement dans le monde de la communication marketing.

L'organisation et la configuration de ces organisations à Ottawa et à Québec ont varié dans le temps. Le gouvernement du Canada a travaillé avec des organisations temporaires (adhocratique) pour réaliser les communications de l'État canadien tandis que le gouvernement du Québec a développé un appareil bureaucratique qui s'est adapté à la réalité sociale et économique de ses usagers.

Le cycle de vie des appareils de communication gouvernementaux est plus long à Québec qu'à Ottawa. En effet, le Québec s'est doté très tôt d'appareils tels l'OPP (1946-1960), l'OIPQ (1961-1970) et Communication-Québec (depuis 1970), ce qui lui a permis d'assurer une continuité et une adaptation à la relation État-citoyen qui n'a pas eu d'équivalent dans l'exemple canadien.

Depuis 1996, Ottawa s'est éveillé à l'importance des communications externes et le Bureau du Conseil privé a coordonné plusieurs initiatives avec les ministères et agences concernés par les interventions en matière d'information et de publicité gouvernementales. Le chemin à parcourir pour développer la même efficacité que le gouvernement du Québec en tant que relayeur d'information gouvernementale sera long. Le pire ennemi d'Ottawa est sans aucun doute l'apathie que suscite une conjoncture politique et économique qui évolue dans un environnement peu perturbé. Les élus et l'administration publique se conforment à un modèle de gestion quotidienne où la dimension interne de l'organisation prend le pas sur la relation État-citoyen.

Quant aux autres provinces étudiées, notre attention se porte sur le degré de centralisation de leurs appareils de communications externes qui relèvent, pour la plupart, du Conseil exécutif et du Bureau du premier ministre. En Alberta, le Public Affairs Bureau relève du premier ministre et sa gestion des communications externes est probablement la plus centralisée au Canada. Il en est de même pour la Saskatchewan dont le Centre de coordination des communications gouvernementales relève du Conseil exécutif et du premier ministre. L'Ontario vit la même situation avec la création en 1998 du poste de sous-ministre des Communications et secrétaire associé au Cabinet qui se rapporte au premier ministre. Le Québec et la Colombie-Britannique ont des appareils de communications externes moins centralisés, en mesure d'assurer une coordination efficace des communications et de la publicité gouvernementales. Pour leur part, le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest ont des appareils très centralisés tandis que la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ont des organisations de communication centrale qui exercent un rôle majeur dans la coordination des communications d'ensemble du gouvernement.

Les provinces anglophones que nous avons visitées conçoivent leurs communications gouvernementales selon le modèle britannique. Dans ce modèle, l'insistance est mise sur la coordination d'ensemble des communications du gouvernement à partir du Conseil exécutif qui relève du premier ministre.

Le modèle d'Ottawa bien qu'ancré dans la tradition de Whitehall est moins centralisé que celui des provinces, à l'exception du Québec qui, lui, s'appuie sur un ministère (MRCI) pour les réaliser dans une tradition bureaucratique où la place de l'administration publique est déterminante dans la relation État-citoyen.

Les recherches sur la période récente nous ont confirmé la présence de plus en plus visible des consultants dans l'élaboration des stratégies de communication gouvernementale. Ce phénomène que l'on apparente à l'implantation de l'approche néolibérale de gestion afin de concurrencer la bureaucratie, ou de l'affaiblir, ne produit pas nécessairement les résultats escomptés. Les transferts managériaux du secteur privé au secteur public n'ont pas été aussi prolifiques qu'on le pense pour l'administration publique, et, cela plus particulièrement au Royaume Uni. « Globalement, le souci de productivité n'avait pas réussi à effacer la crise financière de l'État, ni à rendre le secteur public plus moderne, efficace ou imputable. La décentralisation des services, les réformes budgétaires fondées sur la contractualisation et les privatisations semblaient étroitement associées à la perte de légitimité de l'administration publique, manifestée par des taux de crédibilité à la baisse et par la perte de motivation des fonctionnaires »

(Pollitt, 1993). Le Central Office of Information (COI) a connu une importante transformation dans ses façons de faire lorsqu'il a été converti en société de la Couronne devant assurer son propre financement (1984). La conséquence immédiate fut d'engendrer une rationalisation de ses opérations qui a eu pour effet de diminuer significativement le nombre de travailleurs dans l'organisation. Ils sont passés de 1 000 à 500 sur une période de 10 ans pour se stabiliser autour de 750 en 2000-2001. C'est avec un tel régime que le COI présente, chaque année, des bilans financiers avec un solde positif; ce type de régime est conforme à la réalité des nouvelles administrations publiques assises sur des pratiques de gestion qui privilégient les équipes légères adaptées à un environnement volatile dans l'exécution des tâches de communication.

Depuis sa création en 1996, le BIC, aujourd'hui Communication-Canada, a fait appel à une batterie de consultants pour supporter l'organisation dans son déploiement et la conception de certaines activités. Si l'on exclut la recherche par sondages quantitatifs et qualitatifs qui est une expertise disponible dans l'entreprise privée où les consultants sont des spécialistes indispensables, les autres fonctions pour lesquelles ils sont utilisés, par exemple pour les tournées ministérielles, ne semblent pas convaincre les journalistes régionaux et les leaders d'opinion en région de leur efficacité. L'enquête quantitative et qualitative réalisée dans la région de la Montérégie sur les hebdomadaires régionaux que nous avons analysée dans cet ouvrage démontre une volonté dans la population et chez les représentants des médias d'interagir avec les fonctionnaires, et non avec des consultants, lorsqu'ils ont besoin d'information sur les gouvernements. Communication-Canada dispose d'une forte capacité d'écoute (monitorage des médias) lui conférant ainsi la capacité de mettre sur pied, avec les coordonnateurs régionaux dans les provinces, une réponse organisée à tout événement impliquant la visibilité du gouvernement du Canada en réponse à une situation émergente.

Ce constat nous amène au mémoire déposé par Don McGregor alors sous-ministre adjoint au BIC en 1999 qui fait état de la nécessité d'intéresser plus de jeunes recrues dans l'administration publique pour occuper ces fonctions de communication à l'intérieur de l'État.

Enfin, cette recherche nous aura permis de reconnaître des comportements similaires entre les directions générales des communications des provinces, d'Ottawa et du Québec qui font pour la plupart appel à une recherche quantitative et qualitative de tendance (*tracking*) afin de suivre le mouvement de leurs opinions publiques. Finalement, cet ouvrage illustre la place des appareils de communication gouvernementaux dans l'État, le degré de professionnalisation de leurs effectifs, la polyvalence des cadres et des agents d'information dans l'exercice de leurs fonctions. Il met en

évidence le poids de l'exécutif gouvernemental, du bureau du premier ministre dans une situation émergente ou de crise lorsqu'il dirige les opérations de communication externe dans une perspective politique animée par la logique du pouvoir et non celle des services.

Quant à la propagande, nous la voyons se développer dans une conjoncture animée par les guerres dont le fondement pavlovien s'effondre après la découverte de la dissonance cognitive par Léon Festinger en 1957. Le concept de rétroaction et l'évolution de l'une de ses disciplines, le marketing, a intégré la propagande comme un outil de publicité plaidoyer dans la politique de communication de l'approche intégrée qui comprend le produit, son prix, dans certains cas gouvernementaux, sa distribution et sa communication. Les événements tragiques du 11 septembre 2001 à New York et à Washington ont provoqué une utilisation intensive de la propagande blanche par le gouvernement, les annonceurs privés et les médias américains afin d'émuler des sentiments collectivistes face à un drame humain sans précédent en Amérique du Nord. Parallèlement, nous sommes exposés à une publicité plaidoyer fondée sur la discrimination positive à l'égard des minorités visibles dans ces moments troublés.

Nous avons vu dans cet ouvrage que la coordination des communications gouvernementales et surtout de la publicité gouvernementale est effectuée par les agences de placement média (*agency of record*) des gouvernements qui, depuis près de 20 ans dans certains cas, coordonnent souvent avec succès les nombreuses campagnes publicitaires des États. La coordination des communications gouvernementales n'est donc pas illusoire dans nos États modernes.

Finalement, le coût de l'information gouvernementale pour un État dans son ensemble est élevé. Les chiffres que nous avons présentés, à l'exception de ceux du Québec entre 1977 et 1992, sont généralement associés aux coûts des communications par secteur. La comptabilisation de toutes les dépenses de fonctionnement des appareils de communication dans les ministères incluant les salaires (le traitement), le coût des campagnes publicitaires, des sondages, des consultants partisans et des commandites augmente considérablement la facture. En 1998, le journaliste Hugh Windsor évaluait sommairement les coûts des communications du gouvernement du Canada à 310 millions de dollars annuellement tout en reconnaissant qu'on en ignorait le coût véritable (*Globe and Mail*, 15 juillet 1998).

ANNEXE

Bases administratives – Printemps 1998

	Québec (RMR)		Abitibi	
Nombre de sélections	1 150	100,0 %	800	100,0 %
Dans l'échantillon	665	57,8 %	669	83,6 %
Hors échantillon	485	42,2 %	131	16,4 %
Dans l'échantillon	665	100,0 %	669	100,0 %
Entrevues complétées	400	60,2 %	402	60,1 %
Pas de réponse	52	7,8 %	50	7,5 %
Répondant absent	25	3,8 %	33	4,9 %
Absence prolongée	7	1,1 %	1	0,1 %
Refus (total)	181	27,2 %	183	27,4 %
Refus	46		160	
Abandon en cours d'entrevue	2		11	
Deuxième refus	133		12	
Hors échantillon	485	100,0 %	131	100,0 %
Incapacité permanente	16	3,3 %	22	16,8 %
Numéro sans abonné	333	68,7 %	82	62,6 %
Langue étrangère	1	0,2 %	1	0,8 %
Non résidentiel	128	26,4 %	22	16,8 %
Non admissible	6	1,2 %	2	1,5 %
Duplicata	1	0,2 %	2	1,5 %
Autres	0	0,0 %	0	0,0 %

Bases administratives – Patrimoine historique de Québec

Date des entrevues Région	Du 10 au 16 février 2000 Québec	
Nombre de sélections	1 113	100,0 %
Dans l'échantillon	669	60,1 %
Hors échantillon	444	39,9 %
Dans l'échantillon	669	100,0 %
Entrevues complétées	402	60,1 %
Pas de réponse	67	10,0 %
Répondant absent	15	2,2 %
Absence prolongée	3	0,4 %
Refus (total)	182	27,2 %
Refus	50	
Abandon en cours d'entrevue	5	
Deuxième refus	127	
Hors échantillon	444	100,0 %
Incapacité physique ou mentale permanente	10	2,3 %
Numéro sans abonné	310	69,8 %
Langue étrangère	1	0,2 %
Non résidentiel	115	25,9 %
Non admissible	6	1,4 %
Duplicata	2	0,5 %
Autres	0	0,0 %

BIBLIOGRAPHIE

- AKKIM, Roger (1986). Directeur des services administratifs, ministère des Communications, Québec, entrevue, 18 septembre.
- ALBERTA. Public Affairs Bureau (2000). *Annual Report, 1999-2000*, 12 p.
- ALBERTA. Public Affairs Bureau (2001). *Business Plan, 2001-2004*, 10 p.
- ALBERTA. Public Affairs Bureau (2001). *Presentation*, 15 p.
- ALLARD, T.J. (1979). *Straight Up, Private Broadcasting in Canada : 1918-1958*, Ottawa, Canadian Communications Foundation, 280 p.
- ALTHEIDE, D.L. et J.M. JOHNSON (1980). *Bureaucratic Propaganda*, Boston, Allyn & Bacon.
- ANTOINE, Jacques (1972). *Le pouvoir et l'opinion*, Paris, Denoël, 317 p.
- APRIL, Pierre (1998). « Conférence de presse de 1,2 million de dollars à Churchill Falls », *Le Droit*, 17 juin, p. 24.
- ATKINSON, M. et W.D. COLEMAN (1985). « Bureaucrats and politicians in Canada : An examination of the political administration model », *Comparative Political Studies*, vol. 18, n° 1, 1^{er} avril, p. 58-80.
- BEAUCHAMP, Michel (dir.) (1991). *Communication publique et société : repères pour la réflexion et l'action*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 403 p.
- BERNARD, Louis (1986). Secrétaire du Conseil exécutif 1977-1985, Québec, entrevue, 12 novembre.
- BERNIER, Robert (1988). *Le marketing gouvernemental au Québec, 1929-1985*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 241 p.
- BERNIER, Robert (1991). *Gérer la victoire : organisation, communication, stratégie*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 343 p.
- BERNIER, Robert (1994). « Communication Québec : organisation, structure et mandat », dans Gérard Éthier (dir.), *L'Administration publique. Diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 570 p.
- BERNIER, Robert (1997). *Le Québec des régions : entrevues auprès des leaders d'opinion*, Ottawa, Conseil pour l'unité canadienne, 246 p.
- BERNIER, Robert et James Iain GOW (dir.) (1994). *Un État réduit ? A Down-Sized State ?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 452 p.

- BERTRAND, Jean-François (1986). *Ministre des Communications 1981-1985*, Québec, entrevue, 19 septembre.
- BLACK, Conrad (1977). *Duplessis. Le Pouvoir*, Montréal, Éditions de L'Homme, 623 p.
- BLAIS, André (1980). « Le vote : ce que l'on en sait... ce que l'on n'en sait pas », dans *Québec un pays incertain*, Montréal, Québec/Amérique, p. 157-182.
- BLAIS, André et Elizabeth GIDENGIL (1991). *La démocratie représentative*, Montréal, Wilson et Lafleur, 278 p.
- BLAIS, André et Richard NADEAU (1992). « To be or not to Be Sovereignist : Quebecer's Perennial Dilemma / », *Canadian Public Policy*, vol.1, mars, p. 321-334.
- BLUMENTHAL, S. (1980). *The Permanent Campaign*, Boston, Beacon Press, 264 p.
- BOISVERT, Raymond (1991). *L'administration de la communication de masse*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 371 p.
- BONVILLE, Jean de (1991). « Le développement historique de la communication publique au Québec », dans Michel Beauchamp, *Communication publique et société : repères pour la réflexion et l'action*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, p. 1-49.
- BORDEN, H. et M.V. MARSHALL (1959). *Advertising management*, Homewood, Ill.
- BOUCHARD, Jacques et Pierre GRAVEL (1986). « Information ou propagande gouvernementale », *La Presse*, 4 novembre, p. A-4.
- BOUCHARD, Lucien, Claude GIRARD et Pierre-Paul LAFORTUNE (1976). *L'agent d'information et Communication-Québec*, Québec, décembre, 29 p.
- BOURGAULT, Jacques (1986). *Les administrateurs d'états des ministères du gouvernement du Québec 1867-1985*, thèse de doctorat, Paris, 970 p.
- BOURGAULT, Jacques et Barbara CARROLL (1997). « La haute fonction publique canadienne : derniers vestiges du modèle de Whitehall ? », dans J. Bourgault, M. Demers et C. Williams, *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, 430 p.
- BOURGAULT, Jacques, Maurice DEMERS et Cynthia WILLIAMS (1997). *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, 430 p.
- BOWERING, George (1997). *Bowering's B.C: A Swashbuckling History*, Toronto, Penguin Books, 416 p.
- BRASSARD, J., R. LAMIRANDE et B. TESSIER (1978). *Rapport sur la consultation des directeurs de communications de la fonction publique du Québec concernant l'élaboration d'une programmation de perfectionnement*, document préparé conjointement par le ministère des Communications et le ministre de la Fonction publique du Québec, 10 avril, 44 p.
- BRITISH COLUMBIA. (2001). *Budget Control Summary*, préparé par Shepansky Media Inc.
- BRITISH COLUMBIA. Communications (1997). *A Review of the Government of British Columbia Communications*, Victoria, septembre, 27 p.
- BROWNE, Colin (1979). « Motion Picture Production in British Columbia : 1898-1940 », *Heritage Record*, n° 6, Vancouver, British Columbia Museum, 381 p.
- BRUNET, Gilbert (1986). « L'usage idiot des fonds publics, c'est fini », *La Presse*, 6 septembre, p. 39.

- BURELLE André (2000). *Droit à la différence et gestion de l'interdépendance au sein de la fédération canadienne*, présentation à une table ronde de l'IRPP sur le fédéralisme canadien, 12 p.
- BURELLE, André (1995). *Le mal canadien : Essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fides, 239 p.
- BURELLE, André (1996). *Le droit à la différence à l'heure de la globalisation. Le cas du Canada et du Québec*, Montréal, Fides, 60 p.
- CAMPBELL, Murray (1988). « Business united in support for deal », *The Globe and Mail*, 19 novembre, p. A-8.
- CANADA. (1999). *Marketing et communications au gouvernement du Canada*, Don McGregor, directeur exécutif adjoint, BIC, projets spéciaux, 12 juillet, 14 p.
- CANADA. Bureau d'information du Canada (1999a). *Budget des dépenses 1998-1999 : un rapport sur les plans et priorités*, 20 p.
- CANADA. Bureau d'information du Canada (1999b). *Rapport sur le rendement*, pour la période se terminant le 31 mars, 23 p.
- CANADA. Bureau d'information du Canada (2000a). *Enquête sur les communications, volet quantitatif*, printemps, 54 p.
- CANADA. Bureau d'information du Canada (2000b). *Media Pulse : analyse de la couverture médiatique*, Binarius, avril, 51 p.
- CANADA. Bureau d'information du Canada (2001a). *Coordination régionale, personnes ressources*, mai, 7 p.
- CANADA. Bureau d'information du Canada (2001b). *Enquête sur les communications, volet quantitatif*, hiver, 74 p.
- CANADA. Bureau d'information du Canada, *Rapport sur le rendement, pour la période se terminant le 31 mars 1998*, Canada, 23 p.
- CANADA. Bureau du Conseil privé (1999a). *Le ministre Dion énonce des principes communs qui peuvent guider les relations intergouvernementales au sein des fédérations*, communiqué, 6 octobre.
- CANADA. Bureau du Conseil privé (1999b). *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé*, Division des services d'information, Ottawa, 22 p.
- CANADA. Bureau du Conseil privé (2001). *Les municipalités et le gouvernement fédéral*, allocution de l'honorable Stéphane Dion, Président du Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales, conférence annuelle, Fédération canadienne des municipalités, Banff, Alberta, 26 mai, 6 p.
- CANADA. Colloque des sous-ministres sur les questions d'administration interne, Château Montebello, 22 au 24 avril 1987, 10 p., plus 9 p. d'annexe.
- CANADA. Communication Canada (2001). *Mandate and Organization*, Ottawa, août, 3 p.
- CANADA. Conseil du Trésor (1994). *Gestion de l'information et gestion administrative*, Communications, Canada, 22 p., appendices.
- CANADA. Groupe de travail sur l'information gouvernementale (1969). Volume 1, Imprimeur de la Reine, 72 p.
- CANADA. Statistique Canada (2000). *Les Canadiens se branchent*, CANSIM matrices 7944 à 7948, 4 décembre.

- CANADA. Travaux publics et Services gouvernementaux (2001). Vérification dirigée sur la gestion des commandites à la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), juin.
- CANADA. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2001). *Demande d'offres à commandes*, BIC, enquêtes quantitatives et qualitatives, avril, 76 p.
- CDRB (1994). *Études quantitatives et qualitatives*, Ottawa, Conseil pour l'unité canadienne, 220 p.
- CDRB (1998a). *L'état des communications gouvernementales au Québec : Considérations stratégiques*, RBW64, 39 p.
- CDRB (1998b). *La performance des appareils fonctionnels : Rapport intérimaire*, automne, 43 p.
- CDRB (1998c). *Les communications gouvernementales au Québec*, RBW76b, 37 p.
- CDRB (1998d). *Postes Canada : Considérations stratégiques*, RBW96 (Abitibi-Québec RMR), 39 p.
- CDRB (2000a). *La presse régionale et ses perceptions – La perception du consommateur*, RBW170a, 14 p.
- CDRB (2000b). *Le patrimoine canadien de la Vieille Capitale*, RBW135, 13 p.
- CDRB (2000c). *Les hebdomadaires régionaux : Considérations tactiques*, RBW172, 14 p.
- CDRB (2000d). *Les hebdomadaires régionaux : Un outil entre vos mains*, RBW169, 20 p.
- CHE Janet et Chen JIAJIAN (2001). « L'insécurité alimentaire dans les ménages canadiens », *Rapports sur la santé*, Statistique Canada, n° 82-003 au catalogue.
- CHEBAT, Jean-Charles et Harvey FILATREAU (1999). *La gestion des services*, Montréal/Toronto, Chenelière/McGraw-Hill, 308 p.
- CHEVALLIER, J. et D. LOSCHAK (1978). *La science administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 576 p.
- CLARK, Campbell (2001). « The strange tale of Ottawa's 288 watches », *The Globe and Mail*, 1^{er} août.
- CLARKE, Tony (1997). *Silent Coup : Confronting the Big Business Takeover of Canada*, Toronto, Lorimer, 273 p.
- CLOUTIER, Jean-François (1981). *Le Québec en état de légitime défense*, 16 juin, 24 pages excluant l'annexe 1.
- CLOUTIER, Jean-François (1986). Conseiller en communications au ministère du Conseil exécutif 1977-1983, Québec, entrevues, 25 septembre et 9 octobre.
- COALITION QUÉBÉCOISE D'OPPOSITION AU LIBRE-ÉCHANGE (1987). *Danger libre échange*, Imprimerie L'Éclaireur, juin, 58 p.
- COHEN, David (2001). Conseiller spécial, Ministère des Affaires intergouvernementales de l'Ontario, entrevue, août.
- COMEAU, Robert et Luc DESROCHERS (dir.) (1996). *Le Devoir, un journal indépendant*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 368 p.
- CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX, (1989). *Bilan de la campagne contre le libre-échange*, soumis au Bureau fédéral, 15 et 16 février, p. 10.
- CORBEIL, Michel (1998). « Conférence de presse de Churchill Falls : Hydro a agi sans appel d'offres », *Le Soleil*, 12 juin, p. A-8.

- COSSETTE, Jean (1986). Directeur du personnel, ministère des Communications, Québec, entrevue, 12 novembre.
- CÔTÉ, François (2001). Directeur général, Fonds de l'information gouvernementale, MRCI, Québec, entrevue, 10 mai.
- CYR, Roger (1970). « Mémoire sur la réorganisation du service d'information, ministère de la Santé, ministère de la Famille et du Bien-être social » 12 octobre 1967, dans Jean LOISELLE et P. GROS-D'AILLON, *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec – annexe IX*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature.
- DARMON, René Y. (1975). « La communication publicitaire », chapitre II dans Claude Cossette (dir.), *Communication de masse, consommation de masse*, Sillery, Éditions du Boréal Express, p. 50-51.
- DEGUISE, Jacques (1991). « Communication publique et changement d'attitude », dans Michel Beauchamp, *Communication publique et société: repères pour la réflexion et l'action*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, p. 103-142.
- DENIS, Charles (1986). Directeur des communications, Bureau du premier ministre, 1970-1976, Montréal, entrevue, 22 décembre.
- DEROME, Jacques (1986). Directeur des communications, ministère des Communications (anciennement du CDC). Québec, entrevue, 26 septembre.
- DESCÔTEAUX, B. (1981). « Jean-François Bertrand, l'information gouvernementale doit être coordonnée au niveau politique », *Le Devoir*, 7 juillet, p. 6.
- DESCÔTEAUX, B. (1983). « Jean-Claude Picard nommé sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale », *Le Devoir*, 3 novembre, p. 7.
- DICHTER, E. (1972). *Motivation et comportement humain*, Paris, Publi Union.
- DION, Stéphane (1986). « La politisation des administrations publiques: éléments d'analyse stratégique », *Administration publique du Canada*, vol. 29, n° 2, printemps, p. 95-117.
- DOOB, L. (1948). *Public Opinion and Propaganda*, New York, H. Holt, 600 p.
- DORVAL, André (1986). Directeur des communications, ministère des Communications (anciennement du CDC). Québec, entrevue, 24 septembre.
- DRUICK, Zoe (1999). *Narratives of Citizenship. Governmentality and the National Film Board of Canada*, Thèse soumise pour l'obtention d'un doctorat en philosophie, North York (Ont.), York University, septembre, 327 p.
- DUBUC, Alain (1998). « Le prix de l'arrogance », Éditorial, *La Presse*, 19 juin, p. B-2.
- DUFRESNE, Julie (2001). « Insécurité alimentaire. Rien d'étonnant, affirment les groupes communautaires », *Le Soleil*, 17 août, p. A-11.
- DUPONT, Luc (1993). *1001 trucs publicitaires*, Montréal, Transcontinental, 269 p.
- DURO, Robert et Bjorn SANDSTRÖM (1988). *Stratégies guerrières en marketing*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 198 p.
- DUSSART, Christian (1986). *Stratégie de marketing*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, 379 p.
- EASTON, David (1974). *Analyse du système politique*, Paris, Armand Colin, 486 p.
- ELLUL, Jacques (1969). *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*, New York, Knopf.

- ELLUL, Jacques (1990). *Propagandes*, Paris, Économica, 361 p.
- ÉMOND, Suzie (2000). MRCI, Communication-Québec, entrevue, octobre.
- ESTEY, Willard Z. (1998). *Grain Handling and Transportation System Review*, 29 mai, 35 p.
- EVANS, Gary (1984). *John Grierson and National Film Board : The Politics of Wartime Propaganda, 1939-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 329 p.
- EVANS, Gary (1991). *In the National Interest : A Chronicle of the National Film Board of Canada from 1949 to 1989*, Toronto, University of Toronto Press, 407 p.
- EVANS, Gary (2000). Entrevues, été 1999 et automne 2000.
- FALARDEAU, Louis (1983). « Jean-Claude Picard, Sous-ministre adjoint aux communications », *La Presse*, 3 novembre, p. A-11.
- FAUCONNIER, G. (1975). *Mass Media and Society*, Louvain, Universitaire Pers Lewen, 222 p.
- FELTEAU, Cyrille (1967). « Dans l'optique du pouvoir », *La Presse*, 15 février, p. 4.
- FILLMORE, Nick (1989). « The big oink, how business won the free trade battle », *This Magazine*, Toronto, vol. 22, no. 8, mars-avril, p. 13-15-17-18.
- FINE, Seymour (1981). *The Marketing of Ideas and Social Issues*, New York, Praeger, 227 p.
- FLETCHER, Fred (2000). *Political Communication and Public Discourse*, Toronto, York University, automne, 3 p.
- FORD, Robin et David ZUSSMAN (dir.) (1997). *Alternative Service Delivery : Sharing Governance in Canada*, IPAC, KPMG, 288 p.
- FRANCE. (2000). « Procédures d'information, de consultation et de proposition », titre 3, Lionel Jospin, *Journal officiel de la République française*, 16 septembre.
- FRANCE. La présidence française de l'Union européenne (2000). *Identité visuelle*, 1^{er} juillet au 31 décembre, 22 p., y compris une disquette.
- FRANCE. Premier Ministre (1998). *Décret no 98-752 du 27 août, circulaire no 4660/SG du 22 décembre relative au fonctionnement du Comité é des publications*.
- FRANCE. Premier ministre. Service d'information du gouvernement (2001). *Synthèse des éditos*, lundi 5 mars.
- FRANCE. Premier ministre. Service d'information du gouvernement (2000). A-3601, objet : « Application de la circulaire du premier ministre sur la coordination de la communication gouvernementale, des études et des sondages d'opinion, des études de presse et des sites Internet », référence : circulaire du 4 septembre 1998, Paris, 6 novembre.
- FRANCE. Premier ministre. Service d'information du gouvernement (1998). *Note de service no 4.635/SG à mesdames et messieurs les ministres et secrétaires d'État*, Paris, le 4 septembre, objet : « Coordination de la communication gouvernementale, des études et des sondages d'opinion, des études de presse et des sites Internet » 8 p.
- FRANCE. Service d'information du gouvernement (2000). *Les prestations, brochures*, octobre, non paginée.

- FRANCE. Service d'information du gouvernement (2001). *Agenda hebdo, agenda du premier ministre, des ministres, département des publications*, 26 février au 4 mars, 22 p.
- FRANCE. Service d'information du gouvernement (2001). *Dossier d'information, abattements 2001*, 16 janvier, 3 p.
- FRANCE. Service d'information du gouvernement (2001). *La lettre du gouvernement*, no 103, 22 février, 8 p..
- FRANCE. Service d'information du gouvernement (2001). *Presse audiovisuelle, index des interviews, passages antennes et commentaires*, vendredi 2 mars.
- FRANCE. Service d'information du gouvernement (2001). *Synthèse des éditos*, lundi 5 mars, 4 p.
- FRANCOEUR, Louis Gilles (1998). « L'Opération Churchill Falls, Bouchard fait son mea culpa », *Le Devoir*, 17 juin, p. A-1.
- FRASER, Graham (1988). « Turner assails Reagan remarks as interference », *The Globe and Mail*, 18 novembre.
- FRASER, Graham (1989). *Playing for keeps*, Toronto, McClelland and Stewart, 491 p.
- FRÉCHETTE, N. (1973). « Informa-tour veut assurer une présence continue du gouvernement québécois auprès du public », *Le Soleil*, 6 mars, p. 15,
- FRENCH, Richard (1986). Ministre des Communications, Montréal, entrevue, 10 octobre
- GAGNON, Guy (1966). *Rapport sur les Communications du gouvernement du Québec*, p. 4.
- GAGNON, Jean-Pierre (1986). Secrétaire pour le Secrétariat du Comité ministériel permanent sur les communications 1984-1986, Québec, entrevues, 17 et 24 septembre et 9 octobre.
- GAGNON, Lysiane (1979). *La Presse*, 26 mars, p. A-11.
- GAUTHIER, Gilles (1991). « Éthique, communication publique et société », dans Michel Beauchamp, *Communication publique et société: repères pour la réflexion et l'action*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, p. 51-96.
- GAZZOLI, Patricia (2001). « Êtes-vous satisfait des services publics? Les sondages de satisfaction au Royaume-Uni, au Canada, aux États-Unis et au Brésil », *Management International*, automne (à paraître).
- GIRARD, Claude (1976). directeur, Communication-Québec, Mauricie-Centre-du-Québec, *Réflexions sur l'orientation et l'organisation de la Direction générale des communications gouvernementales*, décembre 1976, 30 p.
- GIROUX, Daniel et Maria S. ROUSSEAU (1976). *Analyse des habitudes d'écoute de la radio et de la télévision des 9 régions administratives du Québec*, Service du développement des médias, décembre, 188 p.
- GIROUX, Guy (1979). *La communication gouvernementale: essai éthicologique*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Rimouski, juillet, 169 p.
- GIROUX, Guy (1986). Fonctionnaire, Commission des droits de la personne, Québec, entrevue, 9 juillet.
- GIROUX, Guy (1986). *L'Éthique professionnelle des communicateurs gouvernementaux du Québec*, Recherche postdoctorale réalisée sous les auspices du Groupe de recherche ETHOS de l'Université du Québec à Rimouski, Rimouski, 132 p.

- GLASSCO, J. Grant, F.E. THERRIEN et W. SELLAR (1962). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, Ottawa.
- GOURNAY, Bernard (1966). *Introduction à la science administrative*, Paris, Armand Colin, 311 p.
- GOW, James Iain (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 443 p.
- GREENSPON, Edward et Anthony WILSON SMITH (1996). *Double Vision : The Inside Story of the Liberals in Power*, Toronto, Doubleday, 405 p.
- GROUPE DE PUBLICITÉ COMPLICE (1985). *Enquête sur l'évaluation de la campagne DECLIC, Complément d'analyse*, Montréal, avril, 38 p.
- GUSCOTT, David W. (2001). Deputy Minister of Communications and Associate Secretary of the Cabinet, Government of Ontario, entrevue, mars.
- GWYN, Richard (1981). *Le prince*, France-Amérique, 481 p.
- HAMEL, Jean-Marc (1989). Allocution prononcée devant la Chambre de commerce du Canada par le directeur général des élections du Canada lors de son 9^e Séminaire annuel portant sur les relations État-Entreprises, 5 juin, p. 2-3.
- HAWTHORN, Jeremy (1987). *Propaganda Persuasion and Polemic*, Londres, Edward Arnold, 176 p.
- HÉBERT, Chantal (1998). « National à Terre-Neuve : Bouchard fait son mea culpa », *La Presse*, 14 juin, p. A-7.
- HENSHAW, Blain (2001). Managing Director, Communications of Nova Scotia, Government of Nova Scotia, entrevue, août.
- HUMPHREY BLAKE, Karen (2001). Executive Director, Communications and Consultation Branch, Executive Council, Government of Newfoundland and Labrador, entrevue, août.
- HUNTER, David R. et Vivienne JUPP (2001). *Rhetoric vs Reality: Closing the Gap*, Toronto, Accenture.
- HURLEY, James Ross (1995). *La modification de la Constitution du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 319 p.
- IQOP INC. (1978). *Analyse des résultats d'une étude sur les services de renseignements de Communication-Québec dans la région de la Côte-Sud*, 201p.
- IQOP INC. (1985). *Évaluation de la campagne publicitaire DECLIC*, février, 110 p.
- IQOP (1992). *La perception des communications gouvernementales*, rapport synthétique, 15 p.
- JACOB, Louise (2000). directrice générale, Communication-Québec, entrevue, octobre.
- JOHNSTON, Richard, André BLAIS, Henry E. BRADY et Jean CRÊTE (1989). *Free Trade and the Dynamics of the 1988 Canadian Election*, communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de sciences politiques, Université Laval, juin, p. 2-3.
- JOWETT, Garth S. et Victoria O'DONNELL (1999). *Propaganda and Persuasion*, 3^e édition, Sage Publications, 430 p.

- JUNEAU, Pierre, Catherine MURRAY et Peter HERRNDORF (1996). *Making Our Voices Heard: Canadian Broadcasting and Film for the 21st Century*, Mandate review Committee CBC, NFB, Telefilm Canada, Supply and Services.
- KOHLER, W. (1964). *Psychologie de la forme*, Paris, Gallimard.
- KOTLER, Philip (1972). « A generic concept of marketing », *Journal of Marketing*, vol. 36, avril, p. 46-54.
- KOTLER, Philip (1985). *Strategic Marketing for Educational Institution*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 396 p.
- KOTLER, Philip (1982). *Marketing for Non-Profit Organizations*, 2^e édition, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 517 p.
- KOTLER, Philip (1999). *Le marketing selon Kotler*, Paris, Publi-Union, 251 p.
- KOTLER, Philip, Pierre FILIATREAU et Ronald E. TURNER (2000). *Le management du marketing*, 2^e édition, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 875 p.
- KOTLER, Philip et Eduardo L. ROBERTO (1989). *Social Marketing*, New York, Free Press, 401 p.
- KPMG (1992). *Review of Government Advertising Policies and the Agency of Record System*, Volume I, préparé pour le Government Communications Office, Victoria, B.C., décembre.
- KPMG, PEAT MARWICK STEVENSON & KELLOGG (1990). *Review of Advertising Agency of Record System*, préparé pour le Public Affairs Bureau, Victoria, B.C., avril.
- KPMG, PEAT MARWICK STEVENSON & KELLOGG (1992). *Review of Government Advertising Policies and the Agency of Record System*, Volume II, préparé pour le Government Communications Office, Victoria, B.C., octobre.
- LABRIE, André et Daniel CLOUTIER (1984). *Analyse documentaire des perceptions des Québécois en matière de communications*, 2^e trimestre, 94 p.
- LACHAPPELLE, Judith (2001). « L'insécurité alimentaire », *La Presse*, 16 août, p. A-3.
- LALONDE, Paul-Olivier (1970). « Orientation de l'Office et élaboration d'un programme pour 1965-1966 », 17 mai 1965, dans Jean LOISELLE et P. GROS-D'AILLON, *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec – annexe IV*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature.
- LAPLANTE, Laurent (1971a). « L'information gouvernementale, 1- Un mariage de raison farfelu », *Le Devoir*, 27 novembre, p. 4.
- LAPLANTE, Laurent (1971b). « L'information gouvernementale, 2- Un personnel domestique », *Le Devoir*, 27 novembre, p. 4.
- LASSWELL, H. (1948). « Propaganda », *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 22, New York, MacMillan, p. 521-527.
- LATOUCHE, Daniel et collab. (1976). *Le processus électoral au Québec: les élections provinciales de 1970 et 1973*, Montréal, Hurtubise HMH.
- LAURIN, Jean (1986). Sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale, 1978-1981, Montréal, entrevue, 3 octobre.
- LAVALLÉE, M. (1986). Service des expositions, ministère des Communications, Québec, entrevue, 18 mars.

- LEBLANC, Daniel (2001). « \$150 million federal deal broke rules, audit fends », *The Globe and Mail*, 1^{er} août.
- Le mémorial du Québec : le Québec de 1939 à 1952, Tome VI*, La Société des éditions du Mémorial, Montréal, 1979, 373 p.
- LE SEAC'H, Michel (1981). *L'État marketing : comment vendre des idées et des hommes politiques*, Paris, Éditions Alain Moreau, 325 p.
- LE SUEUR, Kathryn (2001). Manager of Advertising and Events, British Columbia Communications Division, Victoria, entrevue, mai.
- LECAVALIER, Claude (1986). Directeur du marketing, ministère des Communications, 1984-1986, Québec, entrevue, 25 septembre.
- LEMIEUX, Vincent (1985). *Systèmes partisans et partis politiques*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 275 p.
- LEMIEUX, Vincent (1993). *Le Parti libéral du Québec : alliances, rivalités, neutralités*, Québec, Presses de l'Université Laval, 257 p.
- LEMIEUX, Vincent et Edgar DALPHOND (1974). *La communication inachevée... Recherche sur la relation État-citoyen*, Rapport préparé pour la Direction générale des communications gouvernementales du MCQ, juillet.
- LEMIEUX, Vincent et Jean TURGEON (1980). « La décentralisation : une analyse structurale », *Revue canadienne de science politique*, vol. XIII, n° 4, décembre, p. 691-710.
- LESAGE, Gilles (1972). « Douze questions au ministre L'Allier », *La Presse*, 14 décembre, p. A-5.
- LESAGE, Gilles (1972). « Le gouvernement à ses divers paliers ne saisit pas encore l'importance des communications », *Le Devoir*, 11 février, p. 2.
- LESAGE, Gilles (1973). « Plutôt qu'une agence, L'Allier veut créer un conseil de la publicité gouvernementale », *La Presse*, 12 mai, p. A-7.
- LESAGE, Gilles (1973). « Québec veut accroître ses services d'information », *La Presse*, 20 janvier, p. A-6.
- LESAGE, Gilles (1983). « Richard French : il faut régir l'usage de la publicité et des sondages », *Le Devoir*, 8 juillet, p. 1.
- LESAGE, Gilles (1984a). « L'offensive d'automne du gouvernement Lévesque (2). Selon les devis fournis aux agences de publicité, il faut faire ressortir la concertation », *Le Devoir*, 18 juillet, p. 1.
- LESAGE, Gilles (1984b). « Pour la relance de quoi ? », *Le Devoir*, 19 juillet, p. 6.
- LESAGE, Gilles (1985). « Pour qui sont ces forces ?! », *Le Devoir*, 29 mars, p. 10.
- LESSARD, Denis (1998). « Churchill Falls : Bouchard a lui-même choisi National », *La Presse*, 13 juin, p. B-8.
- LESSARD, Denis (1998). « Pas de soumission pour la coûteuse conférence de presse sur Churchill Falls », *La Presse*, 12 juin, p. B-1.
- LIDDELL HART, Sir BASIL (1938). « Strategy : The indirect approach », documents non publiés, Royaume-Uni.
- LINDON, Denis (1976). *Marketing politique et social*, Paris, Dalloz, 248 p.
- LINDON, Denis (1986). *Le marketing politique*, Paris, Dalloz, 178 p.

- LOISELLE, Jean (1986). Conseiller en communications et chef de cabinet du premier ministre, 1966-1970, Montréal, entrevues, 3 et 4 décembre, 6 février.
- LOISELLE, Jean et P. GROS-D'AILLON (1970a). *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature, 8 mai.
- LOISELLE, Jean et P. GROS-D'AILLON (1970b). *Rapport sur les communications du gouvernement du Québec*, volumes I et II, Québec, Bibliothèque de la Législature, 8 mai, 286 p. (Rapport préliminaire, 1966).
- LOUPE, Albert et Jérôme BON (1980). *Marketing des services publics, l'étude des besoins de la population*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 204 p.
- LOVELOCK, Christopher et Denis LAPERT (1999). *Marketing des services*, Paris, Publi-Union, 532 p.
- MACKAY, Robert (1986). Attaché de presse du premier ministre René Lévesque, 1976- 1982, Québec, entrevue, 13 novembre.
- MANCUSO, Maureen, Michael M. ATKINSON, André BLAIS, Ian GREENE et Neil NEVITTE (1998). *A Question of Ethics: Canadians Speak Out*, Toronto, Oxford University Press, 232 p.
- MARSOLAIS, Claude (1992). *Le référendum confisqué*, Montréal, VLB, 266 p.
- MCGREGOR, Don (2001). Sous-ministre adjoint, Bureau d'information du Canada, entrevue, mars.
- MEDIA MEASUREMENT SERVICES, ELLIOTT RESEARCH CORPORATION, *Top 100 Advertisers in Canada, 1970-1985*, Toronto, 15 p.
- MENY, Yves (1974). *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, Paris, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique.
- MILLER, Eric (1976). *A Report on Federal Government Communication*, Information Canada, 29 novembre, 38 p.
- MINTZBERG, Henry (1981). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 434 p.
- MINTZBERG, Henry et Jacques BOURGAULT (en collaboration) (2000). *Manager en public*, IPAC, CCG, 189 p.
- MONTPETIT, René et Roch PÉRUSSE (1970). « Structure administrative et fonctionnelle de l'information officielle du Québec », rapport adopté par le Conseil des ministres, 9 octobre 1963, dans Jean LOISELLE et P. GROS-D'AILLON, *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec – annexe II*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature.
- NEWFOUNDLAND AND LABRADOR. (2000). <http://www.gov.nf.ca/exec/premier>, 28 août.
- NEWFOUNDLAND AND LABRADOR. (2001). *Mandate and Mission*, Executive Council, Communications and Consulting Branch, 31 août, 6 p.
- NORMAND, Robert (1984). « Les relations entre les hauts fonctionnaires et le ministre », *Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 4, hiver, p. 522-541.
- NOUVEAU-BRUNSWICK. (2000). *Budget 2000-2001*, mars, 39 p.
- NOVA SCOTIA (2001). *Organizational Overview*, <http://www.gov.ns.ca/govt/foi/cvommun.htm>, août, 4 p.

- O'NEILL, Louis (1986). *Ministre des Communications, 1976-1979*, Québec, entrevue, 24 septembre.
- O'NEILL, Pierre et Jacques BENJAMIN (1978). *Les mandarins du pouvoir*, Montréal, Québec/Amérique, 281 p.
- OIPQ (1970). « L'administration et les services techniques, la publicité, l'information, la régionalisation », sans date, dans Jean LOISELLE et P. GROS-D'AILLON, *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec – annexe VII*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature.
- OIPQ (1970). « Normes et procédures concernant l'information et la publicité du gouvernement du Québec », 5 février 1968, dans Jean LOISELLE et P. GROS-D'AILLON, *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec – annexe VIII*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature.
- OIPQ (1970). « Rapport sur les effectifs : l'Office d'information et de publicité », 22 novembre 1966, dans Jean LOISELLE et P. GROS-D'AILLON, *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec – annexe VI*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature.
- ORR, Fay (2001). *Managing Director, Public Affairs Bureau, Government of Alberta*, entrevue, mai.
- PARÉ, Lorenzo V. (1970). « Notes pour l'honorable M. Johnson sur l'Office de l'information », été 1966, dans Jean LOISELLE et P. GROS-D'AILLON, *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec – annexe V*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature.
- PEAT MARWICK STEVENSON & KELLOGG ET INSIGHT PUBLIC RELATIONS INC. (1993). *A General Audit of Saskatchewan Government Communications, Setting a New Course, Final Report*, avril, 61 p.
- PELLETIER, Jean (1977). « Cette conscience collective nationale », *La Presse*, 3 mai, p. A-4.
- PERMUT, Steven E. et Michael Pl. MOKWA (1981). *Government Marketing: Theory and Practice*, New York, Praeger, 384 p.
- PÉRUSSE, Roch (1970). « Rapport à la Commission du service civil concernant l'organisation des bureaux de l'information dans les ministères », 25 janvier 1965, dans Jean LOISELLE et P. GROS-D'AILLON, *Annexes au rapport sur les communications du gouvernement du Québec – annexe III*, volumes I et II, Bibliothèque de la Législature.
- PETTY, Richard E. et John T. CACCIOPPO (1986). *Communication and Persuasion, Central and Peripheral Routes to Attitude Change*, New York, Springer Verlag, 262 pages.
- PICARD, J.-C. (1979). « L'UN dénonce les abus du gouvernement », *Le Devoir*, 21 mars, p. 1.
- PICARD, Jean-Claude (1986). *Sous-ministre adjoint à l'Information gouvernementale, 1983-1986*, Québec, entrevue, 9 avril.
- PIGNAC, Pierre (1989). *La publicité*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 347 p.
- PINARD, Maurice, Robert BERNIER et Vincent LEMIEUX (1997). *Un combat inachevé*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 386 p.

- PLURIMAR (1973). *Étude sur le comportement des citoyens québécois*, 26 septembre, 30 p.
- PME, LE MAGAZINE DES GAGNANTS (2000). *En affaires au Québec*, Investissement Québec, automne, 292 p.
- POLLITT, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Services*, Londres, Blackwell.
- POLLITT, Christopher (1995). « Techniques de gestion pour le secteur public. De la doctrine à la pratique », Ottawa, *Centre canadien de gestion*.
- PRATKANIS, Anthony et Elliott ARONSON (1992). *Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion*, New York, Freeman, 299 p.
- PRESSE CANADIENNE (1972). « L'Allier amende son projet de loi 36 », *La Presse*, 30 juin, p. A-10.
- PRESSE CANADIENNE (1985). « Dépenses de publicité du gouvernement du Québec: Bertrand explique la hausse par la publicité touristique, la visite du pape et Été 1984 », *La Presse*, 27 mars, p. A-4.
- QUALTER, Terence (1985). *Opinion Control in the Democracies*, Londres, Macmillan, 317 p.
- QUÉBEC. (1929). *Loi relative à la radiodiffusion en cette province*, Georges V, chapitre 31 (sanctionnée le 4 avril).
- QUÉBEC. (1933). *Loi concernant le tourisme*, Georges V, chapitre 36, article 2 (sanctionnée le 29 mars).
- QUÉBEC. (1937). *Loi relative au tourisme*, Georges VI, chapitre 48, (sanctionnée le 27 mai).
- QUÉBEC. (1941). *Loi concernant le pouvoir exécutif*, Georges VI, chapitre 22, article 18 (sanctionnée le 9 mai).
- QUÉBEC. (1942). *Loi relative au tourisme*, Georges VI, chapitre 58, (sanctionnée le 13 mai).
- QUÉBEC. (1943). *Loi relative au tourisme*, Georges VI, chapitre 40, (sanctionnée le 26 mai).
- QUÉBEC. (1945). *Loi autorisant la création d'un service provincial de radiodiffusion*, Georges VI, chapitre 56, (sanctionnée le 20 avril).
- QUÉBEC. (1946) *Loi pour instituer un service provincial de publicité*, Georges VI, chapitre 44 (sanctionnée le 17 avril).
- QUÉBEC. (1961a). *Loi modifiant la Loi du Secrétariat*, Élisabeth II, chapitre 20, (sanctionnée le 27 avril).
- QUÉBEC. (1961b). A.C. n° 2250, concernant monsieur Guy Gagnon, 16 novembre.
- QUÉBEC. (1962). A.C. n° 1616, concernant monsieur Gaëtan Major, 27 septembre.
- QUÉBEC. (1963). A.C. n° 783, concernant certaines propositions approuvées par le Conseil de la Trésorerie, 14 mai.
- QUÉBEC. (1964a). A.C. n° 53, concernant certaines propositions approuvées par le Conseil de la Trésorerie, 15 janvier.
- QUÉBEC. (1964b). A.C. n° 160, concernant certaines propositions approuvées par le Conseil de la Trésorerie, 29 janvier.

- QUÉBEC. (1964c). A.C. n° 898, concernant une modification au plan d'organisation de l'OIPQ, 6 mai.
- QUÉBEC. (1966a). A.C. n° 157, concernant le Service de polycopie, 1^{er} février.
- QUÉBEC. (1966b). A.C. n° 1146, concernant l'Office d'information et de publicité du Québec, 20 juillet.
- QUÉBEC. (1971). A.C. n° 1388, concernant la création d'une nouvelle Direction générale des communications gouvernementales, 7 avril.
- QUÉBEC. (1972a). *Projet de loi 37*, Troisième session – 32^e législature, article 2. (sanctionné le 12 décembre).
- QUÉBEC. Cabinet du premier ministre (1972b). *Mémo pour M. Claude Trudel de Charles Denis*, objet : « Description de mes tâches », 23 février, 3 p.
- QUÉBEC. Cabinet du premier ministre (1974). *Mémo à tous les ministres*, de Charles Denis, 17 janvier, 3 p.
- QUÉBEC. (1977). *Les communicateurs gouvernementaux, description, recommandations, projets*, Division de l'organisation et de la recherche (DGCG). 20 octobre, 66tp.
- QUÉBEC. (1978a). Mémoire au Cabinet du premier ministre, *Propositions concernant l'élaboration d'une stratégie globale de communications*, par Jean-François Cloutier, 21 janvier (une lettre à Jean-Roch Boivin ainsi qu'une note de service à Robert Mackay, attaché de presse du premier ministre, les deux en date du 21 janvier, accompagnent ce mémoire).
- QUÉBEC. (1978b). A.C. n° 448-78, concernant monsieur Jean Laurin, 22 février.
- QUÉBEC. (1981a). *Décret n° 2265-81 concernant un programme de communication relatif à la révision constitutionnelle*, 26 août, le greffier du Conseil exécutif.
- QUÉBEC. (1981b). Devis : *Le Québec en état de légitime défense*, 26 août, 17 p.
- QUÉBEC. (1981c). *Décret n° 2325-81, concernant un programme de communication relatif à la révision constitutionnelle*, 2 septembre, le greffier du Conseil exécutif.
- QUÉBEC. (1982a). Comité ministériel de coordination des négociations dans le secteur public et parapublic, *Le coup d'envoi des négociations par le gouvernement* (Plan de communications : hypothèses de cheminement). signé par Jean-François Cloutier, 7 septembre.
- QUÉBEC. (1982b). *Notes pour l'allocution de monsieur Jean-François Bertrand*, Premier symposium canadien sur la publicité gouvernementale (fédérale, provinciale, municipale), Montréal, 19 novembre, 11 p.
- QUÉBEC. (1983). Mémoire au CMPDE de Jacques Parizeau, président du conseil du CMPDE, objet : « Programme de communications 1983-1985 ».
- QUÉBEC. (1984a). Réunion du Conseil des ministres, décisions n° 84-64, sujet : « Programme de communications 1984-1985 », Louis Bernard, secrétaire général du Conseil exécutif, Réf : 61-4, 14 mars.
- QUÉBEC. (1984b). Devis : *Campagne de communication relative à l'essor économique*, 3 mai, 32 p.
- QUÉBEC. (1984c). Devis : *Campagne de communication relative à la formation et à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, 16 mai, 21 p.
- QUÉBEC. (1984d). Devis : *Campagne de publicité sur l'achat de produits québécois*, 16 mai, 30 p.

- QUÉBEC. (1984e). *Projet de loi n° 197 – Loi sur les sondages et la publicité gouvernementale*, Cinquième session – 32^e législature, Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC. (1985a). *Notes pour l’allocution de monsieur Jean-François Bertrand*, Congrès de la Société des relationnistes du Québec, Québec, 10 mai, 24 p.
- QUÉBEC. (1985b). Devis: *Campagne de communication relative à l’essor économique 1985-1986*, 2 p.
- QUÉBEC. (1985c). Devis: *Campagne de communication sur la promotion des programmes liés à la jeunesse et des autres activités gouvernementales menées dans le cadre de l’Année internationale de la jeunesse, 2^e campagne*, 5 p.
- QUÉBEC. Assemblée législative (1967). Première session – 28^e législature, *Journal des débats*, vol. 5, n° 87, 27 juin, p. 4582-4600.
- QUÉBEC. Assemblée législative (1968). Troisième session – 28^e législature, *Journal des débats*, vol. 7, n° 66, 21 juin, p. 3040-3059.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1969). Quatrième session – 28^e législature, *Journal des débats*, vol. 8, n° 43, 22 mai, p. 1904-1948.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1979a). Quatrième session – 31^e législature, *Journal des débats*, vol. 21, n° 8, 21 mars, p. 264-268.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1979b). Quatrième session – 31^e législature, *Journal des débats*, n° 48, 24 avril, p. B-2100.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1980a). Quatrième session – 31^e législature, *Journal des débats*, vol. 21, n° 101, 31 mars, p. 5688-5689.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1980b). Quatrième session – 31^e législature, *Journal des débats*, n° 274, 1^{er} avril, p. B-13032.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1980c). Sixième session – 31^e législature, *Journal des débats*, vol. 23, n° 9, 21 novembre, p. 283-287.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1981). Première session – 32^e législature, *Journal des débats*, n° 10, 4 juin, p. B-355.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1982). Troisième session – 32^e législature, *Journal des débats*, n° 74, 6 avril, p. B-3342.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1983). Quatrième session – 32^e législature, *Journal des débats*, n° 15, 19 avril, p. B-821.
- QUÉBEC. Assemblée nationale (1984). Quatrième session – 32^e législature, *Journal des débats*, n° 6, 17 avril, p. CC-174.
- QUÉBEC. Bureau du sous-ministre (1984a). Lettres du sous-ministre Yvon Tremblay adressées à Jean-Claude Picard accordant les avis préalables suivants : 17 mai, *Achats de produits québécois*, n°07-84-05-01-338 ; 17 mai, *Emplois liés à la Jeunesse*, n° 08-84-05-01-340 ; 19 mai, *Essor économique*, n° 08-84-05-01-339.
- QUÉBEC. Bureau du sous-ministre (1984b). Lettre de Yvon Tremblay à Jean-Claude Picard, objet : « Avis préalable » n° 08-84-12-07-340B, Québec, 19 décembre.
- QUÉBEC. Cabinet du premier ministre (1978). Lettre de Jean-Roch Boivin, chef de Cabinet du premier ministre à Jean-François Cloutier, conseiller en communication, Cabinet du ministre d’État au Développement économique, Québec, 27 janvier.

- QUÉBEC. Cabinet du premier ministre (1980). *Directive aux membres du Conseil exécutif au sujet de la tenue de conférences de presse, l'annonce de nouvelles politiques et la publication de documents*, Québec, 14 août, 1 p.
- QUÉBEC. Cabinet du premier ministre (1981). Note à MM. Jean-Roch Boivin et Michel Carpentier, de Jean-François Cloutier, objet: « De l'organisation du Service des communications du Cabinet du premier ministre », 12 mai.
- QUÉBEC. Cabinet du premier ministre (1984). Note au premier ministre de MM. Jean-François Bertrand, Yves Bérubé, Denis Lazure, Bernard Landry, Gilbert Paquette et Jacques Brassard, objet: « Programme de communication 1984-1985 », 10 février, 8 p., ainsi que les annexes A, B, C, D, E.
- QUÉBEC. Commission de la Fonction publique du Québec (1979). « Concours de recrutement, spécialiste en marketing social », concours H1043AR/TG, date limite: 5 janvier, *Le Soleil*, 12 décembre 1978.
- QUÉBEC. Commission de la Fonction publique du Québec, Secrétariat permanent du Conseil des directeurs de communications (1980). *Activités de perfectionnement des communicateurs gouvernementaux*, Québec, automne, 22 p.
- QUÉBEC. Commission parlementaire (1978). « Étude des crédits du ministère des Communications 1978-1979 », Troisième session – 31^e législature, *Journal des débats*, n^o 16, 4 avril, p. B-679 à B-882.
- QUÉBEC. Commission parlementaire (1979). « Étude des crédits du ministère des Communications 1979-1980 », Quatrième session – 31^e législature, *Journal des débats*, n^o 48, 24 avril, p. B-2049 à B-2112.
- QUÉBEC. Commission parlementaire (1980). « Étude des crédits du ministère des Communications 1980-1981 », Quatrième session – 31^e législature, *Journal des débats*, n^o 274, 1^{er} avril, p. B-13013 à B-13105.
- QUÉBEC. Commission parlementaire (1981). « Étude des crédits du ministère des Communications 1981-1982 », Première session – 32^e législature, *Journal des débats*, n^o 10, 4 juin, p. B-326 à B-409.
- QUÉBEC. Commission parlementaire (1982). « Étude des crédits du ministère des Communications 1982-1983 », Troisième session – 32^e législature, *Journal des débats*, n^o 74, 6 avril, p. B-3323 à B-3394.
- QUÉBEC. Commission parlementaire (1983). « Étude des crédits du ministère des Communications 1983-1984 », Quatrième session – 32^e législature, *Journal des débats*, n^o 15, 19 avril, p. B-811 à B-887.
- QUÉBEC. Commission parlementaire (1984). « Étude des crédits du ministère des Communications 1984-1985 », Quatrième session – 32^e législature, *Journal des débats*, n^o 6, 17 avril, p. CC-153 à CC-181.
- QUÉBEC. Communication-Québec (1993). *Pour une communication gouvernementale plus efficace et plus efficiente*, MCQ, 35 p.
- QUÉBEC. Communication-Québec (2000). *Structure de la mission communication*, Québec, 4 p., non paginé.
- QUÉBEC. Conseil des ministres (1978a). *Mémoire au Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale*, le ministre des Communications: Louis O'Neil, 18 mai, 11 p., 5 annexes.

- QUÉBEC. Conseil des ministres (1978b). *Réunion du Conseil des ministres*, sujet : « L'information gouvernementale », décision 78-239, 12 juillet, secrétaire général du Conseil exécutif : Louis Bernard, Réf. : 251-8.
- QUÉBEC. Conseil des ministres (1981). *Mémoire au Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale*, le premier ministre, 15 septembre; reçu au Secrétariat général, 14 octobre, 5 p. Ce document est accompagné de la décision n° 81-247, sujet : « L'information gouvernementale », 20 octobre, Réf. : 222-1.
- QUÉBEC. Conseil des ministres (1984). *Mémoire au Conseil des ministres*, de Jean-François Bertrand, objet : « Programme de communication 1984-85 », 10 février, 2 p.
- QUÉBEC. Conseil des ministres (1985). *Mémoire au Conseil des ministres*, de Jean-François Bertrand, ministre des Communications et président du CMPC, sujet : « Le programme de Communication 1985-1986 ».
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1978). C.T. 114168 concernant la modification du plan d'organisation administrative supérieure du MCQ, 29 août.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1979). C.T. 118854 concernant le plan d'organisation administrative supérieure du MCQ, 1^{er} mai.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1980). C.T. 129386 concernant le plan d'organisation administrative supérieure du MCQ, 7 octobre.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1983). C.T. 143301 concernant la modification du plan d'organisation administrative supérieure du MCQ, 15 mars.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1984a). *Le coût et la productivité du secteur des communications au gouvernement du Québec 1982-1983*, Rapport du Groupe d'étude sur les fonctions administratives horizontales, mars, 70 p.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1984b). C.T. 151539 concernant l'information gouvernementale visant les programmes d'emploi liés à la jeunesse, 3 juillet.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1984c). C.T. 151540 concernant l'information gouvernementale visant l'achat de produits québécois, 3 juillet.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1984d). C.T. 151682 concernant l'information gouvernementale visant l'essor économique, 10 juillet.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1985a). C.T. 154539 concernant le Secrétariat du Comité ministériel des communications, 29 janvier.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1985b). C.T. 155443 concernant le Secrétariat du CMPC, 19 mars.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1985c). C.T. 156313 concernant l'information gouvernementale, 30 avril.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1985d). C.T. 156409 concernant l'information gouvernementale, 7 mai.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1985e). C.T. 156410, 7 mai.
- QUÉBEC. Conseil du Trésor (1985f). Séance du 19 novembre, *Rescinder la décision 156313 du 30 avril*.
- QUÉBEC. Le Forum des directeurs et directrices des communications (1994a). *Le mandat d'une direction des communications d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement du Québec*, 29 novembre, 6 p.

- QUÉBEC. Le Forum des directeurs et directrices des communications (1994b). *Mémoire, opération de réalignement*, 6 p.
- QUÉBEC. Le Forum des directeurs et directrices des communications du gouvernement du Québec (1996a). *Éléments d'une stratégie gouvernementale de communication*, février, 30 p.
- QUÉBEC. Le Forum des directeurs et directrices des communications du gouvernement du Québec (1996b). février, 19 p.
- QUÉBEC. Le Forum des directeurs et directrices du gouvernement du Québec (1996c). *Communication stratégique*, Plan d'intervention, 3 p.
- QUÉBEC. Secrétariat du Conseil des directeurs de communications (1978). *La direction des communications, Raison d'être, fonctions, domaines d'activités*, 2 août.
- QUÉBEC. Ministère de la Fonction publique, Secrétariat exécutif du Conseil des directeurs de communications (1980). *Activités de perfectionnement des communicateurs gouvernementaux*, novembre 1980, hiver et printemps, 38 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1971). Jean-Paul L'Allier, ministre, *Pour une politique québécoise des communications*, mai 1971, 65⁺p., annexe de 16 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1974). *Rapport des activités 1972-1973*, Bibliothèque de la Législature, 28 novembre, 116 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1975). *Rapport des activités 1973-1974*, Bibliothèque de la Législature, 26 mai, 97 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1976a). *Rapport annuel 1976-1977*, Bibliothèque de la Législature, 18 avril, 74 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1976b). *Rapport des activités 1974-1975*, Bibliothèque de la Législature, 22 juin, 63 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1977a). *Étude des crédits du ministère des Communications 1977-1978*, avril, 42 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1977b). *Rapport annuel 1977-1978*, Bibliothèque nationale du Québec, deuxième trimestre, 71 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1977c). *Rapport des activités 1975-1976*, Bibliothèque de la Législature, 2 septembre, 88 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications. (1977d). *Les communications gouvernementales*, Rapport préliminaire du Comité de travail des directeurs de communications, Québec, 20 septembre, 58 pages excluant les 22 annexes.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1978a). Communiqué : *L'information gouvernementale sera plus coordonnée*, source : Pierre Pourchelle, Service des communications, Québec, 13 juillet.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1978b). *Étude des crédits du ministère des Communications 1978-1979*, avril, 47 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1979). *Étude des crédits du ministère des Communications 1979-1980*, avril, 79 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1980a). *Étude des crédits du ministère des Communications 1980-1981*, avril, 81 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1980b). *Rapport annuel 1978-1979*, Bibliothèque administrative, 19 juillet, 80 p.

- QUÉBEC. Ministère des Communications (1980c). *Rapport annuel 1979-1980*, Bibliothèque administrative, 3 octobre, 65 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1981a). *Étude des crédits du ministère des Communications 1981-1982*, avril, 72 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1981b). *Rapport annuel 1980-1981*, Bibliothèque administrative, quatrième trimestre, 31 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1982a). *Étude des crédits du ministère des Communications 1982-1983*, avril, 66 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1982b). *Rapport annuel 1981-1982*, Éditeur officiel, deuxième trimestre, 33 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1983a). *Étude des crédits du ministère des Communications 1983-1984*, avril, 68 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1983b). *Rapport annuel 1982-1983*, Direction générale des publications gouvernementales, deuxième trimestre, 27 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1984a). *Étude des crédits du ministère des Communications 1984-1985*, avril, 56 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1984b). *Rapport annuel 1983-1984*, Direction générale des publications gouvernementales, deuxième trimestre, 31 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1985a). *Étude des crédits du ministère des Communications 1985-1986*, avril, 80 p.
- QUÉBEC. Ministère des Communications (1985b). *Rapport annuel 1984-1985*, Direction générale des publications gouvernementales, deuxième trimestre, 31 p.
- QUÉBEC. Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (1999). *Rapport annuel 1997-1998*, juin, 89 p.
- QUÉBEC. Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (2000). *Rapport annuel 1998-1999*, Québec, avril, 75 p.
- QUÉBEC. Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (2000). *Objectif de mission, communication*, 17 mars, p. 55-60.
- QUÉBEC. Ministère du Conseil exécutif (1978). Note à Louis Bernard, secrétaire général, de Jean-François Cloutier, conseiller en communication, sujet: « De l'urgence de reformuler l'actuel mémoire sur l'information gouvernementale », le 20 juin.
- QUÉBEC. Ministère du Conseil exécutif (1981). Groupe de travail sur les communications constitutionnelles, *Liste et coûts des actions de communications recommandées*, 26 août, non paginé. Un devis de communication ainsi que quatre annexes totalisant 64 pages accompagnent ce document.
- QUÉBEC. Ministère du Conseil exécutif (1983). Note à M. Jacques Parizeau, président du CMPDE, du Secrétariat au développement économique, objet: « Sommaire des consultations menées auprès des ministres à l'issue du CMPDE du 16 août dernier », 29 août.
- QUÉBEC. Ministère du Conseil exécutif, le ministre d'État au Développement économique (1978). Note à M. Bernard Landry de Jean-François Cloutier, sujet: « Mémoire concernant la création d'une Direction des communications au ministère du Conseil exécutif », 6 octobre.
- QUÉBEC. Secrétariat de la province (1965). *Rapport annuel du secrétariat de la province de Québec 1964-1965*, secrétaire: Bona Arsenault, juin, 63 p.

- QUÉBEC. Secrétariat du CMPC en collaboration avec le ministère des Affaires culturelles, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère de l'Industrie et du Commerce et le ministère du Tourisme (1985). *Campagne de publicité sur l'achat de produits québécois*, notes pour la préparation d'un devis, 2 p.
- QUICK, Jim (2001). Executive Director, Communications of New Brunswick, Government of New Brunswick, entrevue, août.
- QUINTY, Jean-Paul (1974). *La communication inachevée : le temps de l'action*, Québec, 70 p.
- QUINTY, Jean-Paul (1976). *L'organisation du feedback rendu*, Document de travail pour les communications régionales, décembre, 29 p.
- QUINTY, Jean-Paul (1986). Agent d'information au CMPC, Québec, entrevue, 9 octobre.
- RIVERIN, Alphonse (1981). *L'administrateur public : un être pifométrique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 404 p.
- ROSE, Richard (1969). « The variability of party government: A theoretical and empirical critique », *Political Studies*, vol XVII, n° 4, p. 413-445.
- ROWATT, Donald C. (1980). *The Right to Know : Essays on governmental publicity and public access to information*, Carleton University, Department of Political Science.
- ROYAUME-UNI. Cabinet Office (1997). *Report of the Working Group on the Government Information Service*, november, 29 p., plus annexes 54 p.
- ROYAUME-UNI. Central Office of Information (COI) (1998). *Framework Document*, mars, 16 p.
- ROYAUME-UNI. Central Office of Information (COI) (1999). *Annual Report and Accounts, 1998-1999*, London, The Stationary Office, 24 p.
- ROYAUME-UNI. Central Office of Information (COI) (2000). *Annual Report and Accounts, 1999-2000*, London, The Stationary Office, 19 juillet, 32 p.
- ROYAUME-UNI. Central Office of Information (COI) (2001). *Presentation on producing Government Advertising*, mars.
- ROYAUME-UNI. Central Office of Information (COI) (n.d.). *The Development of Management Accounting in COI*, 32 p.
- ROYAUME-UNI. Government Information and Communication Service (GICS) (2000). *Working guide for Government Information Officers*, mars, 60 p.
- RUMILLY, Robert (1973). *Maurice Duplessis et son temps, volume 2, 1944-1954*, Montréal, Éditions Fides, 750 p.
- SASKATCHEWAN (1997). *Communications Policies and Procedures*, 60 p.
- SASKATCHEWAN (1999a). *Communication Plan : Kroeger Exit Strategy*, p. 18-20.
- SASKATCHEWAN (1999b). *Communications Strategy : Comprehensive Early Childhood Development Strategy*, Appendix F.
- SASKATCHEWAN (1999c). *Communications Strategy : The Minimum Wage Board*, 4 p.
- SASKATCHEWAN (2000-2001). *Advertising Agency Services : Expenditure Report*.
- SCHMEICHEL, Dale (2001). Assistant Deputy Minister, Communications and Issues Management, Executive Council, Government of Saskatchewan, entrevue, mai.

- SCHNEYDER, P. (1966a). « L'État et ses relations publiques », *Revue politique et parlementaire*, n° 771, octobre.
- SCHNEYDER, P. (1966b). « L'administration et les relations publiques », *Revue politique et parlementaire*, nos 772-773, novembre.
- SCOTT, D.R (Bob) (2001). Executive Director, Corporate Communications, Public Affairs Bureau, Government of Alberta, entrevue, mai.
- STEFANSON, Mark (1997). A Review of the Government of British Columbia Communication, septembre, 27 p.
- STEFANSON, Mark (2001). Vice President, Corporate Communications, B.C. Ferries, entrevue, mai.
- STEINER, R. (Dick) (2001). Executive Director, Communications Resources, Public Affairs Bureau, Government of Alberta, entrevue, mai.
- ST-LAURENT, M.C. (1986). *Les moyens non contraignants de défense d'un État face à une menace sécessionniste : le cas canadien 1980*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal, mai.
- TAILLEFER, Guy (1989). « Le processus électoral est en état de crise – Hamel », *Le Droit*, Presse Canadienne, 18 avril.
- TAYLOR, James et Alain LARAMÉE (1982). *Étude communicationnelle d'un bureau régional de Communication-Québec*, avril, p. 155-156.
- TÉTREAULT, Eric (2001). *Le gouvernement du Canada annonce le lancement de Communication-Canada*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 30 août, communiqué.
- THE CONFERENCE BOARD OF CANADA (1982). *Advocacy Advertising : Propaganda or Democratic Right ?*, edited by Duncan McDowall, A report from the Public Affairs Research Division of the Conference Board of Canada, Mai, 107 p.
- THOMSON, Dale C. (1984). *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, Éditions du Tré-carré, 615 p.
- TOURANGEAU, P. (1985). « Québec, les crédits de publicité gouvernementale sont approuvés après dix mois de retard », *Le Devoir*, 26 mars, p. 2.
- TOURANGEAU, P. (1986). « Le Conseil du Trésor a approuvé avec dix mois de retard le programme 1984-1985 », *La Presse*, 26 mars, p. A-4.
- VAN ALPHEN, Tony (1989). « Controversial free trade group reveals its "who's who" donor list », *The Toronto Star*, 9 décembre, p. C-1, C-2.
- VASTEL, Michel (2001). « À l'assaut des milliards d'Ottawa », *L'Actualité*, mars, p. 24 à 29.
- VASTEL, Michel (1988). « Les conservateurs essaient de mobiliser Bush », *Le Devoir*, 10 novembre.
- VÉRONNEAU, Pierre (1987). *Résistance et affirmation : la production francophone à l'ONF, 1939-1964*, Montréal, Cinémathèque québécoise.
- WINDSOR, Hugh (2001). « What rhymes with mush ? », *The Globe and Mail*, 1^{er} août.
- WREFORD'S, R.J.R.G. (1923). *Propaganda, Evil and Good, The XIXth Century and After*.
- ZUNEGA, Ricardo (1994). *Planifier et évaluer l'action sociale*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 225 p.

INDEX

A

Adamson, Margaret Ann, 29
Aitken, Max, 24
Altheide, D.L., 6, 8
Aquin, Hubert, 38, 39
Arsenault, Bona, 52, 54, 257
Aubert, Julien, 67

B

Ballock, Howard, 151, 152, 263
Barbeau, Alphonse, 141
Barrett, Dave, 222
Beaudoin, Jocelyn, 152
Beauregard, Luc, 112, 113
Beaverbrook, Lord, 24
Benjamin, Jacques, 62, 214
Bennett, Bill, 222, 223
Bennett, William Andrew Cecil
(Wacky), 221, 222, 223
Bergeron, Gilles, 67
Bernard, Louis, 89, 104
Berton, Pierre, 148
Bertrand, Jean-François, 84, 85, 91,
96, 97, 100, 103
Bertrand, Jean-Jacques, 61, 62, 64, 229
Bertrand, Mario, 109, 261
Bethune, Norman, 40
Bissonnette, Michel, 88
Bliss, Michael, 145
Boivin, Jean-Roch, 76, 84, 86
Bouchard, Jacques, 62, 95, 137
Bouchard, Lucien, 71, 72, 110, 111
Boucher, Pierre Olivier, 137

Bourassa, Robert, 62, 64, 68, 73, 80,
96, 107, 109, 258, 259, 260, 261,
267
Bourgault, Jacques, 7, 139
Brault, Michel, 38, 39
Brittain, Donald, 39, 40, 41, 256
Broadbent, Ed, 144, 148
Burelle, André, 20, 138
Bush, George, 147

C

Campbell, Murray, 145
Candiard, Bernard, 251
Carisello, John, 261
Carroll, Barbara, 7, 14, 139, 140
Casgrain, Léon, 43
Charpentier, Jean, 138
Choquette, Fernand, 43
Chrétien, Jean, 151, 155, 263
Chrétien, Raymond, 151
Clark, Campbell, 157
Clark, Joe, 136
Clish, Stanley, 39
Cloutier, Daniel, 93
Cloutier, Jean-François, 76, 77, 84,
85, 93, 94, 95
Cohen, Marjorie, 145
Collet, Roger, 152, 264
Cooper, colonel, 26, 27
Côté, David, 43
Côté, Marcel, 109, 110, 261
Côté, Marc-Yvan, 108, 109
Cyr, Roger, 59, 60, 61

D

Dale, Stephen, 215
 Dalphond, Edgar, 70, 114
 Daly, Tom, 41
 Davey, Keith, 148
 Davis, Bill, 214
 De Bonville, Jean, 36
 De Gaulle, Charles, 60, 61
 De Rochemont, Louis, 30
 Décarie, Michel, 145
 Denis, Charles, 62, 65, 66, 67, 69, 70,
 73, 258
 Desaulniers, Pierre, 83
 Deschênes, Pierre-A., 88
 Desjardins, Pierre, 109
 Desrochers, Paul, 62
 Dewar, Marion, 148
 Dick, Ronald, 35
 Dion, Stéphane, 205, 207
 Dobell, Rod, 19
 Dompierre, Alain, 88
 Doob, L., 77
 Doyon, Réjean, 103
 Druick, Zoe, 4
 Dubuc, Alain, 112
 Dumont, Michel, 128
 Dumoulin, Jacques, 43
 Duplessis, Maurice, 27, 35, 37, 42,
 43, 56, 110, 221, 255
 Dussart, Christian, 130
 Duthel, Jean-Yves, 131

E

Easton, David, 4, 138
 Elizabeth II, 36, 220
 Ellul, Jacques, 5
 Emlyn-Jones, Chris, 1
 Evans, Gary, 24, 26, 30, 31, 33, 34,
 35, 38, 39, 256

F

Felteau, Cyrille, 59
 Ferens, James, 219
 Festinger, Léon, 11, 271
 Fillmore, Nick, 141, 143, 144, 145,
 147, 149, 150

Firestone, Bruce, 143
 Fletcher, Fred, 215
 Forget, Claude, 80, 81
 Fortier, D'Iberville, 23, 48, 257
 Francœur, Louis Gilles, 111
 Fraser, Graham, 143
 French, Richard D., 92
 Frigon, Augustin, 43, 44
 Frigon, Gérard, 71, 76

G

Gaglardi, Phil, 221
 Gagliano, Alphonso, 156, 160, 165,
 267
 Gagnon, Guy, 49, 50, 51, 52, 257, 258
 Gagnon, Jean-Pierre, 95, 104
 Gagnon, Lysiane, 80
 Garrow, Charles, 220
 Girard, Claude, 71, 72
 Girard, Jean, 54
 Girard, Marcelle, 111, 129
 Giroux, Guy, 104
 Godbout, Adélard, 255
 Godbout, Jacques, 39, 41, 42, 256
 Goebbels, Joseph, 3
 Gollin, Grégoire, 109, 261
 Gordon, Walter, 148
 Gosselin, Gilles André, 157
 Gosselin, Nicolas, 157
 Gouzenko, Igor, 32, 254
 Gratton, Michel, 77
 Gravel, Pierre, 95
 Gray, Herb, 148
 Green, Lorne, 29
 Greenberg, Irving, 143
 Grierson, John, 4, 5, 25, 26, 27, 29,
 30, 31, 32, 33, 36, 39, 253, 254,
 255, 267
 Gros D'Aillon, Paul, 57, 58, 59, 60,
 61, 68, 258
 Grunig, James, 231
 Grunig, Larissa, 231
 Guay, Michèle, 88
 Guérin, André, 52
 Guillemette, Adélard, 88
 Guité, Chuck, 155, 156

H

Hamel, Jean-Marc, 141
 Harcourt, Mike, 223
 Harris, Mike, 214, 215, 216, 219
 Henshaw, Blain, 235
 Hepburn, Mitchell, 27
 Hervieux-Payette, Céline, 148
 Humphrey Blake, Karen, 239
 Hurtig, Mel, 148
 Huxley, Julian, 33, 255

I

Irwin, Arthur, 33, 34, 35, 255

J

Johnson, Daniel, 53, 55, 56, 58, 60, 62, 229, 255, 257, 258
 Johnson, Daniel (fils), 151
 Johnson, J.M., 6, 8
 Jones, Peter, 39
 Jowett, Garth S., 3, 254
 Julian, Peter, 150
 Juneau, Pierre, 38, 40

K

Kean, A.D., 220
 Kellog, R.L., 32, 255
 Kierans, Eric, 148
 King, Mackenzie, 26, 27, 30, 33, 254
 Klein, Ralph, 229
 Kotler, Philipp, 4, 11, 13
 Kroeger, Arthur, 233, 234

L

L'Allier, Jean-Paul, 63, 65, 68, 72, 73, 258
 Labrie, André, 93
 Lady Elton, 29
 Laflamme, Roch, 176
 Lafortune, Pierre-Paul, 71, 72
 Lafrenière, Marc, 6, 152, 166, 264
 Lalande, Gaby, 58, 59, 60, 61, 62
 Lalonde, Marc, 137
 Lalonde, Paul-Olivier, 54
 Lampron, Pierre, 88

Landry, Bernard, 76, 128, 130, 131, 262

Lapert, Denis, 4
 Laplante, Laurent, 64, 65, 67
 Laramée, Alain, 175
 Lasswell, H., 11
 Laurier, Wilfrid, 23, 253
 Laurin, Jean, 77, 78, 81, 85, 86, 87, 89, 121, 131, 259
 Lavoie, Luc, 112
 Leblanc, Daniel, 155
 Leblanc, Roméo, 137
 Lechasseur, Guy, 52
 Leduc, Gilbert, 131
 Lefebvre, Pierre, 135, 136
 Legg, Stuart, 29, 30, 31, 33, 41
 Lemelin, Roger, 35
 Lemieux, Vincent, 8, 9, 70, 71, 114
 Lenoir, Jean, 59
 Leroux, Maurice, 49, 52, 54, 258
 Lesage, Gilles, 65, 67, 100, 102
 Lesage, Jean, 40, 49, 53, 54, 55, 61, 64, 257, 258
 Léveillé, Georges, 43
 Lévesque, René, 38, 76, 87, 95, 96, 100, 121, 259
 Linten, Freda, 32, 254
 Lizotte, L.-P., 43
 Loiselle, Jean, 51, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 68, 258
 Lord, Bernard, 236
 Lortie, Pierre, 65
 Loughheed, Peter, 142, 229
 Lovelock, Christopher, 4

M

Macdonald, Donald, 142
 MacEachan, Allan, 137
 Mackay, Robert, 86, 95
 Major, Gaëtan, 51, 52, 53
 Mao Zedong, 40
 Marsolais, Claude, 82, 136
 Masse, Marcel, 41
 Massey, Vincent, 26, 35
 McGregor, Don, 7, 164, 165, 214, 270

McKenna, Frank, 236
 McKenzie, Guy, 6, 166
 McLean, Ross, 26
 McPherson, Hugo, 40
 Mercier, Honoré, 27
 Merriam, Charles, 4
 Michaud, Pierre, 104
 Michaud, Yves, 59, 60, 64
 Mintzberg, Henry, 16, 42, 138
 Montpetit, René, 51, 52, 53, 54, 55,
 257, 258
 Morin, Guy, 65, 67, 73, 258
 Morin, Joseph, 51
 Mulroney, Brian, 109, 138, 238

N

Nantel, Roger, 139
 Néron, Gilles, 63
 Normand, Robert, 86

O

O'Donnell, Victoria, 3, 254
 O'Neill, Louis, 78, 79, 81, 259
 O'Neill, Pierre, 62
 Ouellet, André, 137

P

Pallister, Brian, 209
 Paquette, Serge, 160
 Paré, Lorenzo, 55, 56, 57
 Parisella, John, 152
 Parizeau, Jacques, 93, 95, 97, 104
 Park, Robert, 4
 Paulette, Claude, 54, 55
 Pavlov, Ivan Petrovitch, 11
 Payeur, Ben, 65, 67, 73, 258
 Peat Marwick Stevenson & Kellogg,
 227, 231
 Pelletier, Gérard, 37, 38, 42, 65
 Péloquin, Claude, 66
 Pérusse, Roch, 52, 53, 54, 55, 257,
 258
 Peterson, David, 214, 215
 Picard, Jean-Claude, 95, 259
 Piché, Claude, 83
 Pickersgill, John W., 37

Plante, Claude, 87, 88, 92, 95
 Potvin, Hubert, 53, 54
 Prévost, Jean, 137
 Prévost, Robert, 51
 Provencher, Raymonde, 91

Q

Quick, Jim, 236, 238
 Quinty, Jean-Paul, 71

R

Racine, Gilles, 60, 61
 Rae, Bob, 164, 214, 215
 Reagan, Ronald, 147
 Rivest, Jean-Claude, 81, 83, 84
 Roberge, Guy, 37, 40, 256
 Robertson, Norman, 35
 Romanow, Roy, 234
 Rompré, Florian, 67
 Roosevelt, Theodore, 4
 Rose, Richard, 8
 Roy, Bernard, 139
 Roy, Michel, 81
 Ruggeri, Joe, 207
 Rumilly, Robert, 43
 Ryan, Claude, 83

S

Saint-Pierre, Guy, 143
 Schmeichel, Dale, 232
 Simpson, Peter, 139
 Sintzenich, Harold, 219
 Sopow, Eli, 223
 Stefanson, Mark, 225, 227

T

Tallents, Stephen, 25
 Taschereau, Robert, 32, 255
 Taschereau, Alexandre, 27
 Taylor, James, 175
 Tchakotine, Serge, 11
 Tellier, Paul, 135, 140, 262, 263
 Thatcher, Margaret, 147
 Tobin, Brian, 112
 Tremblay, Michèle, 160
 Tremblay, Pierre, 67, 73, 156, 258, 267

Trudeau, Pierre Elliott, 38, 41, 42, 47,
48, 135, 136, 142, 256, 257, 262,
263, 268
Trudel, Claude, 65
Trueman, Albert, 37
Turner, John, 138, 142, 144, 148

V

Van der Zalm, Bill, 223
Vastel, Michel, 147, 160, 207
Vaugeois, Denis, 81, 88

W

Wakeling, Thomas, 150
Walls, Lorne, 141
Weisenborn, Gordon, 29
Wilhelmy, Diane, 14
Wilson, Mike, 238
Windsor, Hugh, 271
Woods, S. Gordon, 34, 255

NOTICE BIOGRAPHIQUE

ROBERT BERNIER est professeur titulaire de marketing et de management de l'École nationale d'administration publique (ENAP) de l'Université du Québec. Il détient un doctorat en science politique spécialisé en administration publique de l'Université de Montréal et est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les pratiques de communications et de marketing politique. Antérieurement à sa carrière universitaire, Robert Bernier a œuvré dans plusieurs cabinets ministériels dont celui de Guy Saint-Pierre lorsque ce dernier était ministre de l'Industrie et du Commerce sous le gouvernement libéral de Robert Bourassa au milieu des années 1970. Au début des années 1980, il occupe le poste de conseiller spécial du ministre de la Défense nationale du Canada à Ottawa. Depuis ce temps, il consacre ses efforts à la consultation, à l'enseignement universitaire et aux publications. Parmi ses ouvrages les plus connus figure celui qu'il a écrit avec ses collègues Maurice Pinard de l'Université McGill et Vincent Lemieux de l'Université Laval intitulé *Un combat inachevé* portant, entre autres, sur l'évolution de l'opinion publique lors du référendum de 1995.