

ADMINISTRATION
PUBLIQUE
et GOUVERNANCE /

Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec



Sous la direction de **Michel Sarra-Bournet**

Introduction de James Iain Gow



ADMINISTRATION
PUBLIQUE
et GOUVERNANCE /

Collection dirigée par
Patrice Dutil et Nelson Michaud

IPAC



IAPC

La collection Administration publique et gouvernance des Presses de l'Université du Québec propose des titres qui mettent en évidence les nouvelles voies de la recherche et de la réflexion universitaires et professionnelles sur les grandes questions et les défis de la gestion dans le secteur public. Les livres publiés portent sur tous les domaines de l'administration publique, allant de son histoire à ses tendances émergentes. La collection comprend des monographies, des collectifs ainsi que des œuvres sur la pratique de la gestion. Elle a pour objectif de porter un regard sur tous les ordres de gouvernement, leurs agences et leurs réseaux, et sur les entreprises publiques. Elle peut aussi comporter des ouvrages traitant de l'incidence qu'ont le secteur privé, les organismes non gouvernementaux et le contexte international sur le secteur public. Les résultats de travaux présentés dans cette collection sont en mesure de combler les besoins à la fois des praticiens et des analystes théoriciens, et ils sont d'intérêt autant pour les gestionnaires publics que pour les chercheurs, les enseignants et les étudiants dans le domaine.

**Les grands commis
et les grandes missions de l'État**
dans l'histoire du Québec

Membre de
**L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES**

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier
bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone: 418 657-4399 - Télécopieur: 418 657-2096
Courriel: puq@puq.ca - Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution:

- CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 - Tél.: 450 434-0306 / 1 800 363-2864
- FRANCE** AFPU-D - Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny,
77403 Lagny, France - Tél.: 0160 078299
- BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119
1030 Bruxelles, Belgique - Tél.: 027366847
- SUISSE** Servidis SA, chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse - Tél.: 022960.95.32



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 ».

Les grands commis et les grandes missions de l'État

dans l'histoire du Québec



Sous la direction de **Michel Sarra-Bournet**

Introduction de James Iain Gow



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre:

Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec

(Administration publique et gouvernance; 1)

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4501-4

1. Québec (Province) – Administration – Histoire. 2. Québec (Province) –
Fonctionnaires – Histoire. I. Sarra-Bournet, Michel, 1960- .

JL250.G72 2016 351.714 C2016-940119-7

Financé par le
gouvernement
du Canada

Funded by the
Government
of Canada

Canada



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

SODEC

Québec



Société du patrimoine politique
du Québec

Conception graphique

Julie Rivard

Image de couverture

Benjamin Sulte, *Histoire des Canadiens-Français, 1608-1880*, tome 8, Montréal,
Wilson & cie, 1884, s. p.

Mise en pages

Le Graphe

Dépôt légal : 2^e trimestre 2016

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

© 2016 - Presses de l'Université du Québec

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

Imprimé au Canada

D4501-1 [01]

Table des matières

Présentation /	
Dans les hautes sphères de l'État	1
<i>Michel Sarra-Bournet</i>	
Introduction /	
Du bon usage de l'histoire administrative	11
<i>James Iain Gow</i>	
La problématique du fait administratif.....	12
Les grands commis.....	14
Le cas du Québec	16
Du bon usage de l'histoire administrative.....	25
Première partie /	
NOUVELLE-FRANCE : JUSTICE, POLICE ET FINANCES	
<hr/>	
Chapitre 1 /	
L'intendant du Canada au XVIII^e siècle :	
 juge, politicien ou administrateur?	31
<i>Marie-Eve Ouellet</i>	
Des <i>avis</i> et <i>mémoires</i> : informer, instruire et conseiller	34
La requête: préjudice et réparation	36
L'ordonnance entre régulation et répression.....	39

Chapitre 2 /

La gestion des finances publiques : quels rôles pour les intendants modernes?	47
--	-----------

Geneviève Tellier

L'évolution de la taille et de la composition

des budgets publics.....	49
Qui détermine les budgets?	52
La gestion des fonds publics	55
Pour conclure.....	59

Commentaires sur la première partie	61
--	-----------

Yves Martin

Des « technocrates » dans la cité	62
De la symbiose à la connivence	63

Deuxième partie /

**DÉBUT XIX^e SIÈCLE : PARLEMENTARISME,
DÉMOCRATIE, CONSTITUTION**

Chapitre 3 /

Étienne Parent, architecte du futur?	67
---	-----------

Claude Couture

Une courte biographie d'Étienne Parent.....	69
Les conférences de 1846-1847	73
Les conférences de 1848	76
Les conférences de 1852	78
Conclusion.....	80

Chapitre 4 /

La genèse d'une administration publique québécoise, 1792-1867	85
--	-----------

Gilles Gallichan

Un regard sur l'héritage de la Nouvelle-France	86
Le gouvernement colonial britannique, 1764-1791	87

Le gouvernement et les institutions parlementaires, 1792-1838.....	90	
Le pouvoir judiciaire	92	
Le pouvoir législatif avant 1867	93	
Le pouvoir exécutif et les premières missions de l'État avant 1867	96	
Justice et ordre public.....	97	
Finances publiques.....	97	
Travaux publics.....	98	
Terres de la Couronne.....	99	
Agriculture.....	100	
Postes.....	101	
Secrétaire provincial.....	101	
Au service du pays	102	
Conclusion.....	103	
Commentaires sur la deuxième partie	105	
<i>Louis Bernard</i>		
L'évolution des fonctions de l'État	105	
Le rôle d'Étienne Parent	107	
Troisième partie /		
FIN XIX^e SIÈCLE: AGRICULTURE, COLONISATION, IMMIGRATION, TRAVAUX PUBLICS, MUNICIPALITÉS		
<hr/>		
Chapitre 5 /		
De l'agriculture aux travaux publics: quatre décennies de la carrière d'un sous-ministre québécois en poste de 1867 à 1909 - Siméon Le Sage		111
<i>Marc Vallières</i>		
Le Sage: sous-ministre	118	
Le Sage et l'immigration.....	121	
Le Sage et l'agriculture	124	
Le Sage et les travaux publics et le travail, 1888-1909	125	

Chapitre 6 /

La municipalisation du territoire québécois : grandeur et misère de la gouvernance locale (1855-1939)	127
<i>Harold Bérubé</i>	
Aux origines du régime.....	128
La construction d'une gouvernance locale	130
La crise des années 1930: le gouvernement local au pied du mur.....	133
Conclusion.....	136
Commentaires sur la troisième partie	137
<i>André Trudeau</i>	
Le texte de Marc Vallières	137
Le profil des premiers administrateurs publics.....	138
L'importance de la colonisation.....	138
Les départs de francophones vers la Nouvelle-Angleterre	140
Le texte d'Harold Bérubé.....	141
Le contexte de l'époque	141
Le développement des villes et des régions	142
Les ressources financières des villes	144

Quatrième partie /

**DÉBUT XX^e SIÈCLE : ÉDUCATION ET CULTURE, SANTÉ,
AFFAIRES SOCIALES**

Chapitre 7 /

Le Secrétariat de la province de Québec : un incubateur de ministères durant les années 1920 et 1930	149
<i>Fernand Harvey</i>	
L'origine et les fonctions du Secrétariat de la province en 1868.....	149
Les débuts modestes du Secrétariat de la province avant 1920	150

L'État et le nouveau contexte économique et social:	
1900-1940.....	153
L'élargissement du mandat du Secrétariat de la province,	
1900-1936.....	154
La mission de santé publique	154
La mission de bien-être social	157
La mission d'éducation et de formation professionnelle...	158
La mission culturelle	159
L'évolution des structures du Secrétariat de la province,	
1920-1936.....	161
Les grands commis de l'État au sein du Secrétariat	
de la province, 1920-1936.....	163
Charles-Joseph Simard (1877-1931), sous-secrétaire....	163
Pierre-Georges Roy (1870-1953), archiviste,	
historien et conservateur	165
Les directeurs et inspecteurs des écoles	
professionnelles et spécialisées.....	166
Le docteur Alphonse Lessard et les médecins	
hygiénistes du Service provincial d'hygiène	168
Le registraire, l'Imprimeur du roi et le directeur	
du Bureau des statistiques	169
Quelques caractéristiques statutaires des hauts	
fonctionnaires du Secrétariat de la province	170
Le transfert des responsabilités du Secrétariat de la province	
vers de nouveaux ministères	171
Chapitre 8 /	
Le ministère de la Santé du Québec:	
sa genèse et ses pionniers	175
<i>Benoît Gaumer et Georges Desrosiers</i>	
Le Conseil d'hygiène de la province de Québec	
et Emmanuel Persillier Lachapelle	177
Les circonstances de création et ses artisans	177
La mission et l'organisation du CHPQ	178
Emmanuel Persillier Lachapelle:	
un grand commis de l'État?.....	179
Les relations avec les deux ordres de gouvernement,	
provincial et fédéral.....	180
Quel bilan?	181

Le Service provincial d'hygiène du Québec et Alphonse Lessard	182
Le contexte du changement : du Conseil au Service.....	182
La Loi d'assistance publique de 1921 : une innovation...	183
La personnalité d'Alphonse Lessard, directeur de deux services de l'État québécois	183
Le renforcement des missions de santé publique	184
Le rôle clé des unités sanitaires de comté.....	185
Les relations du SPHQ avec le milieu social, politique et sanitaire	186
Le ministère de la Santé du Québec et Jean Grégoire.....	186
Les circonstances du passage du SPHQ au ministère	186
Un ministère provincial cherchant sa voie	187
Jean Grégoire : premier sous-ministre de la Santé du Québec	187
Une mission de santé publique stable	188
Les répercussions de l'assurance hospitalisation et de l'assurance maladie	189
Vers un ministère des Affaires sociales.....	190
Conclusion : et depuis les années 1970?	190
Commentaires sur la quatrième partie.....	193
<i>Gérald Grandmont</i>	
Trois observations.....	194
La convergence ou non des missions sociales et de santé	194
L'important rôle d'incubateur des ministères.....	195
L'apport majeur des grands commis de l'État	196
Trois questionnements.....	197
L'indépendance de la haute fonction publique.....	197
L'importance des acteurs politiques de proximité	198
La gestion nouvelle des grandes missions horizontales de l'État	198

Cinquième partie /

**FIN XX^e SIÈCLE : ÉNERGIE, RESSOURCES
NATURELLES, ÉCONOMIE**

Chapitre 9 /

L'expertise économique au cœur de la fonction publique québécoise: le parcours de Michel Bélanger pendant la Révolution tranquille, 1960-1973	205
<i>Stéphane Savard</i>	

Dans le feu de l'action: Bélanger et les grands projets du ministère des Richesses naturelles, 1960-1965	209
L'expertise scientifique au service de l'État: l'importance de la planification, 1960-1973	216
Conclusion.....	220

Chapitre 10 /

Les grands commis et l'entrepreneuriat collectif	223
<i>Luc Bernier</i>	

À chaque époque ses fonctionnaires	225
L'entrepreneuriat collectif	230
Quelques pistes pour trouver un nouvel équilibre	233

Commentaires sur la cinquième partie.....	237
<i>Diane Wilhelmy</i>	

La période des grands mandarins de la Révolution tranquille....	238
Les grands commis de l'État au XXI ^e siècle.....	240
Les zones sensibles pour l'avenir	241
Maintenir le cap sur l'objectif de la compétence	241
Attirer les jeunes et les retenir	242
Accentuer la coopération et le travail interministériel	243
Reconnaître le caractère spécial de la mission économique.....	244

Conclusion /

La planification au Québec: un paradigme de gestion

hérité de la France? 247

Michel Sarra-Bournet

La genèse du COEQ 248

Grandeur et misère de la planification à la française 255

Les limites d'un plan à la québécoise 266

Un prisme de la Révolution tranquille 268

Notices biographiques 273

Dans les hautes sphères de l'État

Michel Sarra-Bournet

Université du Québec à Montréal et Université de Montréal

Ce livre est avant tout le projet de Marcel Masse, qui a été ministre d'État à la Fonction publique, du 20 décembre 1967 au 23 décembre 1969. Il n'aura malheureusement pas vécu assez longtemps pour en voir la concrétisation. Dans le cadre des activités de l'Encyclopédie du patrimoine politique du Québec (EPPOQ), dont il était le président fondateur, M. Masse a eu l'idée d'étendre la notion de patrimoine politique aux institutions administratives, à leurs acteurs et à leurs activités. Il estimait que la notion de patrimoine politique devait couvrir non seulement LE politique et LA politique, mais aussi LES politiques¹.

Fin 2012, il me convoquera à une rencontre avec Nelson Michaud, directeur général de l'École nationale d'administration publique, à Montréal. M. Masse me chargera, à titre de directeur général de l'EPPOQ, d'organiser un projet de recherche au format inusité: diviser l'histoire du Québec en cinq périodes, chacune faisant l'objet de trois contributions. Il souhaitait mettre en présence un historien, pour tracer le portrait d'un grand commis de l'État québécois, un spécialiste de l'administration publique, pour décrire une grande mission de l'État liée au travail du personnage historique précédent, et un ex-haut fonctionnaire pour commenter le travail des deux premiers à la lumière de son expérience personnelle.

1 Pour plus d'information sur le projet d'encyclopédie historique en ligne, lire M. SARRA-BOURNET, «L'Encyclopédie du patrimoine politique du Québec», *Bulletin d'histoire politique*, vol. 23, n° 2, hiver 2015, p. 133-180.

Ces regards croisés produiraient un panorama de l'histoire administrative du Québec qui, bien que nécessairement incomplet – ne serait-ce que parce qu'il omet le niveau fédéral –, aurait pour but de relancer l'intérêt pour ce champ de l'histoire et, espérons-le, susciter de nouvelles recherches. Dans sa première mouture, le projet prendra la forme d'un colloque présenté à l'École nationale d'administration publique (ENAP) à Québec, le 22 novembre 2013. D'autres textes seront rédigés par la suite et incorporés au manuscrit pour le compléter.

Le présent ouvrage contient des études sur cinq grands commis de l'État, qui s'incarnent dans des personnages ou des fonctions (l'intendant, Étienne Parent, Siméon Le Sage, le secrétaire de la province et Michel Bélanger), des missions de l'État (justice, police, finances, parlementarisme, démocratie, constitution, agriculture, colonisation, immigration, travaux publics, municipalités, éducation, culture, santé, affaires sociales, énergie, ressources naturelles et économie) et les témoignages éclairés de cinq hauts fonctionnaires contemporains (Yves Martin, Louis Bernard, André Trudeau, Gérald Grandmont et Diane Wilhelmy). Il s'amorce par un bilan du champ d'étude de l'histoire administrative et se termine par une étude sur la planification gouvernementale. En plus des témoignages et des réflexions des praticiens, les études ont été rédigées à partir de plusieurs perspectives disciplinaires ou théoriques : du néo-institutionnalisme à l'histoire intellectuelle, en passant par l'administration publique et la sociologie historique.

James Iain Gow ouvre la marche en déplorant que l'histoire de la fonction administrative, trop longtemps considérée comme secondaire, se soit effacée derrière l'histoire des fonctions exécutive et législative. S'agissant des fondements de ce champ d'études, il nous informe des études classiques et contemporaines en administration publique en s'arrêtant sur le concept de « dépendance au sentier » ou de « dépendance au chemin » (de l'anglais *path dependency*), un apport important de l'école néo-institutionnaliste qui renvoie au poids de la tradition et nous rappelle l'importance d'étudier l'histoire des institutions et des personnes qui y ont œuvré. Il se penche ensuite sur la notion de « grand commis », qu'il définit simplement comme les grands fonctionnaires qui sortent de l'ordinaire par le pouvoir qu'ils détiennent. À l'aide d'exemples tirés de l'historiographie québécoise, française, britannique et américaine, il note que la tradition d'études sur l'administration n'est pas très longue au Québec, pas plus d'ailleurs que dans le reste du Canada.

Selon le professeur Gow, l'histoire administrative du régime du Canada-Uni a reçu une attention digne de mention, dont le premier traité d'histoire administrative, celui de Hodgetts en 1955². D'ailleurs, l'appareil administratif dont a hérité le Québec en 1867 est longtemps demeuré à peu près tel quel, patronage et conservatisme financier à la clé. En fait, il n'y aurait pas eu de pensée ou de doctrine concernant l'administration publique au Québec avant 1960, époque qui a vu se lever une volonté politique de changement et d'occupation par la province de ses champs de compétence, avant qu'elle ne suive ses partenaires nord-américains dans l'âge du « nouveau management public ». L'auteur finit son texte par quelques considérations sur le bon usage de l'histoire.

Marie-Eve Ouellet place l'étude de cette figure délaissée de l'histoire qu'est l'intendant au sein de la nouvelle histoire politique en s'éloignant de la perspective purement institutionnelle ou biographique pour situer les pratiques du personnage dans leur contexte socioculturel. En examinant les avis, mémoires, requêtes et ordonnances des intendants sous Louis XIV et Louis XV, elle cherche à déterminer la nature de leur pouvoir. D'entrée de jeu, elle affirme qu'il était un juge avant d'être un politicien ou un administrateur. Le texte aborde la difficulté de cerner cette fonction avec les catégories issues des conceptions contemporaines de l'État liées à la démocratie et à la tradition britannique. Nous nous trouvons ici dans une monarchie absolutiste de l'ancien régime français, où les relations sont contractuelles. Ainsi, les actes de l'intendant donnent lieu à des décisions particulières, voire personnalisées, adaptées aux circonstances locales, dont la portée n'est ni permanente ni universelle. Il faut tenir compte de ce contexte historique pour éviter les erreurs d'interprétation.

Dans son étude de la gestion des finances publiques, **Geneviève Tellier** voit dans le rôle de la bureaucratie le prolongement de certaines des fonctions de l'intendant, celles qui relevaient proprement des gestes de nature administrative. Autre temps, autres mœurs, depuis le milieu du XIX^e siècle, les gestionnaires ne rendent plus de comptes au roi, mais à des élus. Dans le domaine des finances, l'évolution se poursuit selon trois axes: la taille et la composition des budgets, ces derniers devenant plus imposants et plus complexes à partir de la Seconde Guerre mondiale. Cela aura deux conséquences: l'apparition de nouveaux acteurs dans le processus de prise de décision (le premier

2 J.E. HODGETTS, *Pioneer Public Service. An Administrative History of the United Canada, 1841-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1955, 292 p.

ministre et son «trésorier» ayant été jusque-là les seuls maîtres à bord), puis un renforcement des règles à suivre et du contrôle de l'utilisation des ressources financières.

Dans ses observations personnelles sur les rapports entre les grands commis de l'État et le pouvoir politique, **Yves Martin** note que la relation entre les fonctionnaires et leurs patrons n'a jamais été aussi étroite qu'aux débuts de la Révolution tranquille, bien que les dirigeants politiques soient demeurés à tout moment les seuls décideurs. Malgré la distanciation qui s'est produite par la suite, il lui apparaît normal et acceptable qu'une certaine connivence existe entre eux.

Pour inaugurer la deuxième partie, **Claude Couture** décèle un parallèle entre la pensée d'Étienne Parent au milieu du XIX^e siècle et le modèle québécois qui s'est mis en place à la fin du XX^e. Dans une série de conférences prononcées à l'Institut canadien à l'époque de la mise en vigueur des principes de gouvernement responsable, Parent articule une vision de l'avenir de son peuple basé sur les aspects moraux du développement social et économique. Ses occupations de fonctionnaire au gouvernement du Canada-Uni lui laissent suffisamment de latitude pour deviser sur les moyens par lesquels les Canadiens français seront à même de préserver leur nationalité. En s'inspirant des développements en cours dans les grandes nations de son époque, il leur enjoint de mettre à l'avant-plan l'éducation et l'industrie, tout en ne renonçant pas à la spiritualité, pourvu que l'Église n'interfère pas avec le pouvoir temporel. Libéral modéré, il est opposé à l'ultramontanisme en plein essor. Ce chapitre se termine par une étonnante interrogation : le modèle économique québécois, tel qu'il s'exprime dans l'implication immobilière de la Caisse de dépôt et placement en Alberta, serait-il la concrétisation tardive de la pensée de Parent ?

Gilles Gallichan décrit la mise en place et l'évolution des missions de l'État entre l'Acte constitutionnel et la Confédération. Il rapporte qu'au fil de l'apparition d'institutions parlementaires représentatives en 1792, de l'instauration d'un régime de gouvernement responsable en 1848 et des projets de confédération des colonies de l'Amérique du Nord britannique un peu plus d'une décennie plus tard, on voit se former les activités de l'État colonial, lesquelles annoncent l'évolution de notre administration publique. Ainsi, au travers des crises politiques et des législations, au-delà des grands acteurs de la scène parlementaire, émergent les premières missions de l'État. Son texte donne un panorama de cette évolution politique et constitutionnelle sous le Bas-Canada et l'Union.

Les deux chapitres précédents ont suscité chez **Louis Bernard** nombre de réflexions sur la place des francophones dans l'évolution des structures préconfédératives, sur la spécialisation des fonctions de l'État, sur la petite taille de la machine administrative durant ces années, ainsi que sur l'incidence d'événements tels que l'Union et le référendum de 1995 sur les ambitions politiques de la nation.

Marc Vallières trace le portrait d'un haut fonctionnaire d'une exceptionnelle longévité pour son époque. Pionnier de l'administration publique québécoise sous le régime fédéral, Siméon Le Sage sera en poste durant plus de quatre décennies au tournant du XX^e siècle, à l'époque où les effectifs permanents de la fonction publique s'élèvent au mieux à deux cents personnes. Jusqu'à ce que le Québec se retire de ce domaine d'intervention en 1875, Le Sage s'occupera d'immigration, alors que la province perd annuellement 10 000 Canadiens français partant pour la plupart vers les usines de la Nouvelle-Angleterre. On compte alors sur l'immigration francophone d'Europe et sur la colonisation de nouveaux territoires. Il se consacrera également à l'amélioration des techniques d'agriculture et à l'implantation de l'industrie laitière, vers laquelle le Québec s'oriente de plus en plus. La réorganisation administrative de 1888 fera qu'il se concentrera sur les travaux publics, principalement sur la construction et l'entretien des édifices publics, mais aussi sur les travaux qu'exigent les ponts de fer et les chemins de fer.

De son côté, **Harold Bérubé** remonte aux racines historiques des problèmes de gouvernance locale, de l'établissement des institutions municipales au milieu du XIX^e siècle jusqu'au milieu du XX^e. Il illustre l'esprit dans lequel elles ont été établies et déplore les lacunes de l'historiographie qui s'y rapporte. Contrairement à la vague participative qui a cours de nos jours, la mise en place des institutions municipales ne repose pas sur des intentions démocratiques. À partir de l'étude du développement de certaines banlieues montréalaises, Bérubé examine les rapports sociaux complexes et les débats qui vont au-delà de la construction d'infrastructures et de la promotion économique. Puis, la crise confronte les villes aux limites de leurs ressources financières et elles seront dépouillées d'une grande part de leur autonomie. Les fonctions de l'État-providence seront alors accaparées par les gouvernements fédéral et provincial. Aujourd'hui, les municipalités souffrent encore d'un déficit démocratique et d'une faible marge de manœuvre économique et financière.

André Trudeau revient sur chacun des thèmes abordés dans les deux textes précédents en y ajoutant des commentaires inspirés de son expérience. Il souligne notamment le contexte difficile dans lequel Siméon Le Sage a dû travailler pour remplir les missions qui l'ont accaparé à son époque. Il souligne la colonisation et les tentatives de résoudre l'incomparable défi que représentait l'exode des Canadiens français pour une société qui amorçait son passage au développement industriel et urbain. Il fait ensuite part de sa réflexion sur l'organisation municipale et constate les développements survenus après la Seconde Guerre mondiale.

Le Secrétariat de la province de Québec, dont l'évolution est relatée par **Fernand Harvey**, est né tout au début de la Confédération pour prendre en charge les fonctions résiduelles de l'État provincial. Il sera dirigé dans sa phase la plus innovatrice par Athanase David, entre 1919 et 1936. L'auteur montre qu'en plus des mandats *ad hoc* que pouvait lui confier le gouvernement, ce ministère, disparu en 1969, sera le précurseur des plus importantes structures de l'État québécois moderne, car il sera le premier à s'occuper de santé publique, de formation professionnelle et de culture, des fonctions qui ne seront assumées pleinement qu'après 1960. Ce chapitre présente également les principaux fonctionnaires à la tête des différents services du Secrétariat de la province, et explique comment s'est effectué le transfert de ses missions à d'autres structures étatiques.

Benoît Gaumer et **Georges Desrosiers** proposent une synthèse de la mise en place du système de santé québécois à partir de la fin du XIX^e siècle. D'abord présent en médecine préventive, dont certains éléments ont d'abord été mis en place par le fédéral, le gouvernement provincial s'investira principalement dans la médecine curative lorsqu'il prendra en charge les institutions administrées par l'Église. En plus de présenter la naissance et le développement du Conseil d'hygiène de la province de Québec, du Service provincial d'hygiène et du ministère de la Santé, ce chapitre s'intéresse à certaines figures méconnues, dont le premier sous-ministre de la Santé, Jean Grégoire, en poste sous plusieurs gouvernements unionistes et libéraux de 1937 à 1961.

Gérald Grandmont commente les deux chapitres précédents en mettant l'accent sur la convergence des missions sociale et de santé, d'une part, et sur le rôle d'incubateur du Secrétariat de la province, d'autre part. Il constate que dans un contexte où l'État ne détient encore que peu d'expertise, l'apport des grands commis est essentiel. Il s'interroge ensuite sur l'indépendance de la fonction publique ainsi que sur le rôle

des villes, et en appelle à imaginer de nouvelles formes de gestion pour les missions convergentes de l'État dans le contexte actuel. Il en profite pour évoquer le rôle de deux grands commis contemporains : Guy Frégault et Roland Arpin.

Avec le chapitre de **Stéphane Savard**, nous abordons l'histoire récente du Québec et l'entrée des experts dans les hautes sphères de l'État. Michel Bélanger est représentatif de cette génération de pré-baby-boomers qui ont investi le gouvernement du Québec avec des velléités de réforme. Élève de l'École des sciences sociales du père Georges-Henri Lévesque à l'Université Laval, il a étudié dans une université anglo-saxonne, puis amorcé sa carrière au gouvernement fédéral, où l'interventionnisme étatique s'était implanté durant la Seconde Guerre mondiale. Après plus de douze ans au service du gouvernement du Québec, il s'est joint à la « garde montante » des hommes d'affaires francophones au début des années 1970. Résultat de la Révolution tranquille, les milieux économiques étaient dorénavant ouverts aux francophones. Ce chapitre relate les principales contributions de Michel Bélanger aux côtés d'autres grands commis de l'État, comme Jacques Parizeau – la nationalisation de l'électricité, l'achat d'énergie produite au Labrador et l'avènement d'une industrie sidérurgique québécoise –, et expose l'importance qu'il accordait au savoir technique et à la planification économique.

Pour **Luc Bernier**, les hauts fonctionnaires de la Révolution tranquille sont des entrepreneurs publics. Ils ont contribué à augmenter la capacité d'action de l'État québécois aux dépens de l'Église catholique sur le plan social, des milieux d'affaires francophones sur le plan économique et, dans une moindre mesure, des pouvoirs politiques du gouvernement fédéral. Dans ce chapitre, l'influence des grands commis de l'État du Québec moderne est déclinée en trois périodes : les années 1960, celles du rattrapage, des sociétés d'État et de l'émergence du Québec sur la scène internationale ; les années 1970, qui ont vu l'extension et le parachèvement des missions de l'État ; puis, les années 1980 et suivantes, une période de rationalisation, d'efficacité, de privatisation et de modulation de son rôle dans l'économie, accompagnées d'une réforme de son mode de gestion. Malgré tout, conclut-il, les institutions d'État se sont adaptées aux changements de leur environnement, et leurs actions demeurent nécessaires. Le maintien de la capacité d'innover de la fonction publique est d'autant plus nécessaire aujourd'hui qu'elle s'exerce dans un contexte de restriction budgétaire.

Dans son commentaire, **Diane Wilhelmy** aborde les étapes du développement de l'État québécois depuis 1960. Elle souligne l'apport de Michel Bélanger qui, comme plusieurs grands commis de sa génération, a œuvré dans le secteur public avant de poursuivre sa carrière dans le secteur privé. Elle se tourne ensuite vers le présent, où le modèle de gestion de la Révolution tranquille n'a plus cours, puis vers l'avenir, où la compétence, le recrutement de la relève, la coopération interne et la mission économique devront être au cœur des préoccupations.

Dans une recherche inédite présentée ici en guise de conclusion et de premier jalon d'une relance de l'histoire de l'administration publique au Québec, **Michel Sarra-Bournet** s'interroge sur l'engouement pour la planification dans la décennie 1960. Dans les premières années de la Révolution tranquille, des demandes convergeaient vers l'État provincial pour qu'il soit au centre du développement économique. Dès son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement libéral de Jean Lesage rétablit, à la demande de la Chambre de commerce de Montréal, le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ). Alors que la première mouture de l'organisme, celle de 1943-1944, avait été en partie inspirée par les encycliques papales et la doctrine sociale de l'Église, celle de 1960 tablait principalement sur le rôle joué par l'État dans la reconstruction de l'Europe d'après-guerre. Le voyage en France du directeur général du COEQ, Maurice Joubert, à l'été 1962, et le colloque sur les « problèmes de planification » tenu à HEC-Montréal, en novembre 1963 en présence de l'économiste français François Perroux, sont des signes de cette influence. Mais l'ambitieux plan élaboré par le COEQ sera désavoué par le premier ministre au début de 1964. Ce chapitre se conclut avec quelques hypothèses sur l'échec du Plan québécois, malgré l'appui qu'il avait obtenu chez les hauts fonctionnaires.

* * *

Je remercie Nelson Michaud, directeur général de l'ENAP, qui a autorisé et soutenu la tenue du colloque à l'origine de ce projet, ainsi que toute l'équipe qui en a facilité la logistique à Québec : Marlyne Casey de l'Institut d'administration publique de Québec et Pierre Duchesne, à l'époque ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, pour leur soutien financier ; Raymond Bélanger de l'Institut québécois d'affaires publiques, pour avoir inscrit l'événement au programme de la Semaine nationale des institutions québécoises ; et les présidents de séances Martin Pâquet, François David, Matthias Rioux, Denis Monière et Michel Lévesque.

On ne saurait passer sous silence le rôle de la Société du patrimoine politique du Québec (SOPPOQ) dans ce projet. En 2012, la SOPPOQ a mis sur pied l'Encyclopédie du patrimoine politique grâce à une contribution du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, alors dirigé par Christine St-Pierre.

Merci à Nelson Michaud et à Patrice Dutil, professeur à l'Université Ryerson de Toronto, pour avoir accueilli cet ouvrage au sein de la nouvelle collection qu'ils dirigent sous les auspices de l'Institut d'administration publique du Canada, et à toute l'équipe des Presses de l'Université du Québec, pour son professionnalisme.

Enfin, je dédie l'ensemble de cet ouvrage à la mémoire de Marcel Masse, qui a été l'instigateur d'une foule de projets pendant et après sa carrière politique, dont la Société du patrimoine politique du Québec et son projet d'encyclopédie. L'ayant rencontré au milieu des années 1980, lorsqu'il était ministre dans le cabinet Mulroney et que j'étais stagiaire de l'Association canadienne de science politique à la Chambre des communes, j'ai eu le privilège de le côtoyer plus assidûment durant les quatre dernières années de sa vie³. Comme plusieurs autres, je peux témoigner de son engagement envers l'histoire et le patrimoine, et de son grand sens de l'État.

3 La stature du personnage est bien rendue dans l'ouvrage de D. MONIÈRE, J.-F. SIMARD et R. COMEAU (dir.), *Quatre saisons dans la vie de Marcel Masse. Regard sur l'évolution du Québec contemporain*, Québec, Septentrion, 2015, 228 p.

Du bon usage de l'histoire administrative

*James Iain Gow*¹
Université de Montréal

Cet ouvrage met en valeur les contributions de plusieurs grands commis québécois du temps passé, ainsi que les contextes dans lesquels ils ont évolué. On les retrouve avec un certain retard, pour des raisons que l'on peut comprendre. L'histoire de l'administration publique n'est pas un sujet qui retient longtemps l'attention des historiens. Elle est plus souvent le produit de spécialistes de la science administrative ou de l'économie politique que celui d'historiens de formation, avec des exceptions remarquables, bien sûr. Nous allons nous pencher sur les raisons de ce peu d'intérêt en général et au Québec en particulier avant de réfléchir sur les raisons qui rendent cette connaissance importante dans le Québec d'aujourd'hui.

La principale raison du manque d'intérêt des historiens pour l'histoire administrative vient du fait que, avec la fonction judiciaire, il s'agit d'une fonction secondaire de la mise en application de décisions d'ordre impératif prises aux niveaux gouvernemental et législatif². Malgré sa nature tout aussi essentielle que les précédentes, la fonction administrative est beaucoup moins évidente et moins observable que celle de la grande politique. Une seconde raison importe aussi. Pour qu'il y ait une administration publique digne d'étude, il faut qu'il y ait un État centralisé, ce qui exclut la plupart des organisations politiques

1 L'auteur désire remercier Jacques Bourgault, Caroline Dufour, Mathieu Lapointe et Michel Sarra-Bournet pour leurs commentaires sur une première version de ce texte.

2 G. BERGERON, *Fonctionnement de l'État*, Québec/Paris, Presses de l'Université Laval/Armand Colin, 1965, 660 p.

de l'histoire³. C'est pourquoi Gingras⁴ place les débuts de la science administrative moderne à Venise, avec la publication en 1494, d'un traité de mathématiques, qui notamment systématise les connaissances existantes sur la comptabilité à double entrée.

Ayant épluché le grand ouvrage *A Study of History* d'Arnold Toynbee⁵, E.N. Gladden remarque, parmi les clés du succès de l'Empire byzantin, deux institutions, à savoir une armée et une fonction publique permanente, « les deux virtuellement inconnues en Occident avant le XVI^e siècle⁶ ». Raadschelders⁷, qui a rassemblé une bibliographie de plus de cent pages, note que l'histoire administrative publique ne reçoit aucune attention distincte avant le XVII^e siècle. Malgré le nombre imposant de publications, Raadschelders trouve qu'elles représentent une petite partie des publications totales en administration publique, et que la plupart de ces histoires sont nationales, surtout européennes.

La problématique du fait administratif

Il n'y a pas de controverse sur les composantes de l'administration publique. Il s'agit des institutions, des personnes, des activités et des savoirs qui contribuent à la préparation et à l'exécution des décisions des autorités politiques d'un État ou d'un système de gouvernement. On s'entend aussi sur le fait que l'administration ne peut être comprise que par référence au genre de système politique dont elle fait partie⁸.

Cependant, cette seconde observation nous amène sur un terrain plus controversé, car elle entraîne des comparaisons. Si l'histoire tend à privilégier ce qui est particulier, concret et unique, les sciences sociales recherchent le récurrent, l'abstrait et le général⁹. Parmi les analystes de l'administration publique, un courant minoritaire préfère la recherche en profondeur d'un cas particulier aux comparaisons forcément plus

3 G. BERGERON, *Petit traité de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, 263 p.; J.-W. LAPIERRE, *Vivre sans État? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Paris, Seuil, 1977, 374 p.; et G. BALANDIER, *Anthropologie politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1969, 240 p.

4 A. GINGRAS, *Les fondements du management dans l'histoire*, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1980, p. 167.

5 A.J. TOYNBEE, *A Study of History*, Londres, Oxford University Press, 12 volumes, 1946. Abrégé par D.C. Somervell, 1957, 2 volumes.

6 E.N. GLADDEN, « Toynbee on public administration », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 42, n° 4, 1976, p. 341; traduction libre.

7 C.N. RAADSCHELDERS, *Handbook of Administrative History*, New Brunswick, Transaction Press, 1998, p. 3.

8 E.N. GLADDEN, « Toynbee on public administration », *op. cit.*, p. 338.

9 C. VANN WOODWARD, « Even Luther is on the couch: American history and the social sciences », *New York Times Book Review*, 24 janvier 1965, p. 44.

abstraites. Aux États-Unis, le doyen des historiens, Leonard White¹⁰, comme son disciple canadien J.E. Hodgetts, a préféré l'analyse en profondeur de la macrodynamique administrative, même si la majorité de leurs collègues ne les ont pas suivis sur ce terrain¹¹.

C'est ainsi que les études classiques en administration publique revêtent un aspect comparatif. La plus grande, la plus influente de toutes, celle de Max Weber, a défini le modèle bureaucratique d'après ses recherches à caractère anthropologique, modèle qu'il associait à un type de légitimité juridico-rationnel (les deux autres formes de légitimité étant la tradition et le charisme personnel)¹². Eisenstadt¹³ notait que la bureaucratie de type wébérien était possible, dans des empires historiques, uniquement lorsque des groupes économiques et sociaux rivalisaient pour le pouvoir. Plusieurs grands ouvrages contemporains nous offrent d'autres typologies politico-administratives¹⁴.

Un apport significatif récent provient de l'émergence de l'école théorique néo-institutionnaliste, qui comprend un volet appelé « institutionnalisme historique ». Ce courant s'inscrit en faux contre la notion que les administrations publiques pratiquent l'analyse rationnelle des options politiques. Au contraire, disent ses tenants, les organisations sont des ensembles de programmes et de pratiques à la recherche de problèmes à résoudre. March et Olson¹⁵ parlent de « l'ubiquité des routines » et soulignent l'importance des institutions dans l'identification des intervenants légitimes et la signification des enjeux.

-
- 10 L.D. WHITE, *The Federalists: A Study in Administrative History 1789-1801*, New York, Macmillan, 1948, 538 p.; L.D. WHITE, *The Jeffersonians: A Study in Administrative History 1801-1829*, New York, Macmillan, 1951, 572 p.; L.D. WHITE, *The Jacksonians: A Study in Administrative History 1829-1861*, New York, Macmillan, 1954, 593 p.; L.D. WHITE, *The Republican Era: A Study in Administrative History 1869-1901*, New York, Macmillan, 1958, 406 p.
- 11 Voir A. ROBERTS, « The path not taken: Leonard White and the macrodynamics of administrative development », *Public Administration Review*, vol. 69, n° 4, 2009, p. 764-775; J.I. GOW, A.P. PROSS, V.S. WILSON, C.E.S. FRANKS et O.P. DWIVEDI, « The intellectual legacy of J.E. Hodgetts », *Administration publique du Canada*, vol. 54, n° 2, 2011, p. 165-187.
- 12 M. WEBER, *Économie et société*, tome 1, Paris, Plon, 1971 et S. DION, « La bureaucratie », dans J.I. GOW, M. BARRETTE, S. DION et M. FORTMANN (dir.), *Introduction à l'administration publique: une approche politique*, 2^e édition, Boucherville, Gaëtan Morin, 1993, p. 164-193.
- 13 S.N. EISENSTADT, *The Political Systems of Empires*, New York, Free Press, 1963, 564 p.
- 14 B.S. SILBERMAN, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Britain*, Chicago, University of Chicago Press, 1993, 487 p.; G. TIMSIT, *Administration et États. Étude comparée*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, 247 p.; G. BERGERON, *Petit traité de l'État*, op. cit.; F. HEADY, *Public Administration. A Comparative Perspective*, 6^e édition, New York, Marcel Dekker, 2001, 484 p.; J. ABERBACH, R.D. PUTNAM et B. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, 308 p.; F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, La Découverte, 2000, 308 p.; C. POLLITT et G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2^e édition, Londres, Oxford University Press, 2004, 345 p.
- 15 J.G. MARCH et J.P. OLSON, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, p. 22.

Pour Thelen et Steinmo¹⁶, les institutions constituent autant de contraintes aux luttes politiques; elles ne sont jamais les seules causes de décisions politiques, mais elles les canalisent et les orientent. Un concept important issu de cette école est celui de la dépendance au chemin (*path dependency*), qui voit les institutions comme étant à la fois le cadre des luttes politiques et leur résultat¹⁷. Levasseur explique le lien avec notre sujet: «L'histoire importe parce que le passé limite la possibilité de dévier d'un chemin déjà choisi¹⁸.»

Dans mon étude du Secrétariat provincial en tant que pépinière de l'administration québécoise, la dépendance au chemin n'est pas évidente. Dans la majorité des cas de création d'un ministère spécialisé, issu du Secrétariat, mais sur le plan macroanalytique, la faiblesse des réseaux décentralisés municipal, éducatif et sanitaire constitue une contrainte majeure limitant la capacité de l'État à faire face aux nouveaux défis¹⁹.

Les grands commis

Le présent ouvrage porte sur les grands commis de l'État québécois ainsi que sur les missions qu'ils ont accomplies. L'expression «grands commis» n'a pas de signification précise; les personnes ainsi qualifiées travaillent de façon régulière avec le personnel politique et «sont associé[e]s de manière étroite à la préparation et à la mise en œuvre des décisions majeures intéressant la collectivité nationale²⁰». En France, cette catégorie peut être assimilée à celle des «grands corps» qui est, elle aussi, fondée sur l'usage et non sur une réalité juridique²¹.

Par de telles expressions, on essaie d'identifier les fonctionnaires qui, de manière récurrente, ont du pouvoir du fait qu'on leur confie la responsabilité de grands dossiers qui, par leur nature ou leur envergure, échappent aux routines administratives. Tous les hauts fonctionnaires n'ont pas nécessairement un tel pouvoir; ni le titre ni la durée en poste

-
- 16 K. THELEN et S. STEINMO, «Historical institutionalism in comparative politics», dans S. STEINMO, K. THELEN et F. LONGSTRETH (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 1-32.
- 17 R. GARUD et P. KARNØE (dir.), *Path Dependence and Creation*, Mahwah, LEA Press, 2001, 399 p.
- 18 K. LEVASSEUR, «In the name of charity: Institutional support for and resistance to redefining the meaning of charity in Canada», *Administration publique du Québec*, vol. 55, n° 2, 2012, p. 183.
- 19 J.I. GOW, *Le Secrétariat provincial du Québec, pépinière de l'administration québécoise*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2010, 36 p.
- 20 B. GOURNAY, «Les grands fonctionnaires», *Revue française de science politique*, vol. XIV, n° 2, 1964, p. 215.
- 21 M.-C. KESSLER, «Les grands corps de l'État», *Revue administrative*, vol. 229, 1986, p. 221-228.

ne constituent une preuve suffisante, bien que les deux, associés à un poste stratégique, puissent permettre d'attribuer à des candidats potentiels ce titre officieux. Le tout se vérifie à l'usage; dans le cas présent, de grands commis sont restés longtemps en poste alors que d'autres n'ont occupé leur fonction que très brièvement.

Fait plutôt rare, depuis quarante ans, Jacques Bourgault met en fiche les sous-ministres et autres grands fonctionnaires du Québec depuis 1867, comme il le fait pour ceux du Canada²². Il en fait l'analyse sociologique et dessine le réseau de leurs relations avec les ministres, les organismes centraux et leurs pairs. Ce sera l'une des contributions importantes de cet ouvrage de nous présenter des individus de haut calibre qui ont participé à l'essor économique, agricole, sanitaire, éducatif, social et culturel du Québec à partir de postes stratégiques dans la fonction publique ou des organismes autonomes de l'État.

Le spécialiste de l'administration publique doit sourire lorsque ses collègues politologues découvrent périodiquement que les fonctionnaires ont du pouvoir, soit à cause des institutions où ils occupent des postes (la bureaucratie), soit à cause du savoir spécialisé qu'ils possèdent, de leur domaine de spécialisation technique, ou encore du fonctionnement de l'appareil gouvernemental (la technocratie)²³.

Ce pouvoir des technocrates dérange des analystes comme Jean Meynaud²⁴ et Jacques Ellul²⁵, car il renverse la suprématie attribuée aux élus en régime parlementaire. Les marxistes aussi avaient observé le phénomène depuis longtemps en Europe. Le pouvoir des fonctionnaires posait un défi à l'idée de Marx et Engels, dans le *Manifeste communiste* de 1848, que « [l]e pouvoir étatique moderne n'est qu'un comité qui gère les affaires communes de la classe bourgeoise tout entière²⁶ ». Il ne s'est pas écoulé une décennie avant que Marx ne reconnaisse l'« autonomie relative de l'État » en France, où une armée de fonctionnaires

22 J. BOURGAULT, « Les hauts fonctionnaires québécois : paramètres synergiques de puissance et de servitude », *Revue canadienne de science politique*, vol. XVI, n° 2, 1983, p. 227-256; J. BOURGAULT, *Les administrateurs d'État du gouvernement du Québec 1867-1985*, Paris, doctorat d'État, 1986, 970 p.; J. BOURGAULT et S. DION, « Satisfactions des ministres envers leurs hauts fonctionnaires : le cas du gouvernement du Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 33, n° 3, 1990, p. 414-437; J. BOURGAULT et S. VIOLA-PLANTE, « Quebec deputy ministers: Accent on program and service delivery in times of scarcity », dans J. BOURGAULT et C. DUNN (dir.), *Deputy Ministers in Canada. Comparative and Jurisdictional Perspectives*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada/University of Toronto Press, 2014, p. 123-147.

23 G. BERGERON, *Fonctionnement de l'État*, op. cit., p. 355-356.

24 J. MEYNAUD, *La technocratie, mythe ou réalité?*, Paris, Payot, 1964, 297 p.

25 J. ELLUL, *La technique ou l'enjeu du siècle*, Paris, Armand Colin, 1954, 402 p.

26 K. MARX et F. ENGELS, *Le manifeste du Parti communiste*, Paris, 1848, p. 8, <http://www.ucc.ie/archive/hdsp/Literature_collection/Manifest_French.pdf>, consulté le 5 août 2015.

se chargeait des investissements collectifs et de la légitimisation de l'État par des programmes sociaux²⁷. Au Québec, après avoir été brièvement célébrés comme remparts contre la fonction publique fédérale²⁸, les technocrates sont vite devenus des objets de crainte ou de mépris²⁹.

Le cas du Québec

Pour comprendre le manque d'intérêt porté à l'histoire administrative au Québec, comme ailleurs au Canada, il est bon de savoir que cet intérêt est bien plus vif dans les trois pays qui nous influencent le plus. En France, on a la mémoire longue. Kessler³⁰ rappelle les origines lointaines de certains des grands corps; parmi les grands corps techniques, on retrouve les Ingénieurs des ponts et chaussées (1704), aujourd'hui Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, et les Ingénieurs des mines (1794). Une histoire du Corps préfectoral fait remonter celui-ci au temps des *missi dominici*, ces inspecteurs d'administration itinérants du temps de Charlemagne (742-814). Les historiens placent les débuts de la modernisation sous le consulat de Napoléon, avec la création du Conseil d'État, à la fois institution et corps de hauts fonctionnaires³¹. Tout ceci contribue à la formation d'un véritable «sens de l'État» chez les hauts fonctionnaires.

En Grande-Bretagne, Gaudemet³² constate une absence de doctrine administrative, mais à sa place, l'importance de traditions aristocratiques. La création du concours généraliste menant à l'entrée à la haute fonction publique britannique remonte au célèbre rapport de la commission Northcote-Trevelyan de 1853³³ et la création subséquente d'un organisme autonome pour l'administrer (la *Civil Service Commission*³⁴). Il faudra plus d'un siècle avant qu'un autre rapport célèbre, le rapport de la commission Fulton³⁵ ne remette en question cette tradition d'aller

27 P. BIRNBAUM, *Les sommets de l'État*, Paris, Seuil, 1977, p. 15.

28 A. LAURENDEAU, «Québec an IV», *Le Devoir*, 22 juin 1963.

29 J.-J. SIMARD, *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions Saint-Martin, 1979, 220 p.; F. LESEMANN, *Du pain et des services*, Laval, Éditions Saint-Martin, 1981, 232 p.

30 M.-C. KESSLER, «Les grands corps de l'État», *op. cit.*

31 G. THUILLIER, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Librairie Droz, 1980, 672 p.; P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 1968, p. 64.

32 P.-M. GAUDEMET, *Le service civil britannique. Essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne*, Paris, Armand Colin, 1952, 176 p.

33 COMMISSION NORTHCOTE-TREVELYAN, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service* (1853), reproduit comme appendice B au rapport de la commission Fulton, Londres, HMSO, 1968, p. 108-118.

34 R.M. DAWSON, *The Civil Service of Canada*, Londres, Oxford University Press, 1929, 268 p.

35 COMMISSION FULTON, *The Civil Service*, vol. 1, Londres, HMSO, 1968, 205 p.

chercher les plus brillants des « amateurs gentlemen » pour diriger la fonction publique. L'introduction des concours en France et en Grande-Bretagne a été critiquée à l'époque comme étant des emprunts à Berlin et à Pékin³⁶. En même temps, on a pu lier ces réformes à la croissance rapide du nombre de diplômés universitaires dans les deux pays³⁷.

Chose curieuse, c'est aux États-Unis que le recours à l'histoire administrative est le plus fréquent, et le plus constant. Bon nombre de débats doctrinaux vont remonter aux premières années de la république entre les Fédéralistes, partisans d'un État central fort (menés par Alexander Hamilton), et les disciples de Thomas Jefferson qui préféreraient un État limité et décentralisé³⁸. Parmi les autres moments forts de cette histoire, il y a la consécration du système des dépouilles sous le président Andrew Jackson, qui a déclaré notamment : « tous les emplois publics sont, ou du moins, peuvent être rendus, si clairs et si simples que tout homme de sens soit constamment apte à les remplir³⁹ ». La nature inexacte de cette proposition sera reconnue cinquante ans plus tard lorsque, en 1883, on adopte le *Pendleton Act*, créant la Commission du service civil et introduisant les premiers concours d'entrée à la fonction publique. C'est aussi à ce moment que le professeur de science politique de l'Université Princeton, Woodrow Wilson, publie un célèbre article prônant la séparation de la politique et de l'administration dans les services publics, afin de les gérer avec des méthodes ayant cours dans l'entreprise privée⁴⁰.

Au Québec, comme partout au Canada d'ailleurs, on n'a rien de comparable : aucune doctrine remontant à l'époque de la Confédération, aucun texte classique, aucun extrait des conférences de Québec ou de Charlottetown qui soit consacré dans des anthologies⁴¹. Le premier ouvrage sur la fonction publique fédérale, *The Civil Service of Canada*

-
- 36 F. MORSTEIN MARX, *The Administrative State. An Introduction to Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1957, p. 55 ; G. THUILLIER, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, op. cit., p. 346.
- 37 G. THUILLIER, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, op. cit. ; R. WRAITH et E. SIMPKINS, *Corruption in Developing Countries*, Londres, Allen & Unwin, 1962, p. 192.
- 38 F. MOSHER (dir.), *American Public Administration: Past, Present, Future*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1975, 299 p. ; J.W. FESLER (dir.), *American Public Administration: Patterns of the Past*, Washington, D.C., American Society for Public Administration, 1982, 329 p. ; J. WEDEL, « Federalist No. 70 : Where does the public service begin and end? », *Public Administration Review*, vol. 71, 2011, supplément, s118-s127.
- 39 R. GRÉGOIRE, *La fonction publique*, Paris, Armand Colin, 1954, 353 p.
- 40 W. WILSON, « The study of administration » (1887), *Political Science Quarterly*, vol. 56, décembre 1941, p. 481-506.
- 41 Le premier manuel d'administration publique au Canada – J.E. HODGETTS et D.C. CORBETT, *Canadian Public Administration. A Book of Readings*, Toronto, Macmillan, 1960, 575 p. – ne contient aucun texte descriptif canadien d'avant 1945 ; les 11 chapitres conceptuels et théoriques sont américains ou britanniques. Le recueil des textes classiques – B. CARROLL, D. SIEGEL et M. SPROULE-JONES (dir.), *Classic Readings in Canadian Public Administration*, Don Mills, Oxford University Press, 2005, 516 p. – ne remonte pas plus loin que 1964.

de Macgregor Dawson, paraîtra à Londres en 1929⁴². Les premières histoires seront celles de Hodgetts de 1955 et 1973 et de Hodgetts, McCloskey, Whitaker et Wilson, sur les cinquante ans de la Commission du service civil⁴³. Une grande différence réside cependant dans le fait que le gouvernement fédéral a connu, pour chaque décennie du XIX^e siècle, une commission royale sur la fonction publique dont les rapports ont constitué autant de documents préparatoires pour l'adoption de la loi créant la Commission du service civil, première version, en 1908⁴⁴.

Curieusement, l'histoire administrative suscite plus d'intérêt au Québec avant la Confédération que pendant le siècle suivant. En ce qui concerne l'histoire de la colonie française, la situation est un peu comme celle de Gladden devant la grande fresque historique de Toynbee : il y a de la matière intéressante, mais l'administration est rarement un objet d'attention particulière. On notera les qualités de gestionnaire de Champlain⁴⁵, les faiblesses de l'organisation sous la Compagnie des Cents Associés⁴⁶ et le cumul des fonctions législative, exécutive et judiciaire chez les membres du Conseil souverain après 1663⁴⁷. La prédominance de l'intendant en ce qui concerne l'administration à partir de 1665 fait dire à Gustave Lanctôt⁴⁸ que la grande centralisation de celle-ci fonctionnait bien avec un Jean Talon, mais non avec un Bigot (appelé en France en 1754 et condamné pour fraude).

L'histoire du Canada sous le Régime britannique, notamment celle du Canada-Uni (1841-1867), concerne plusieurs composantes administratives, bien plus que celle qui a suivi la Confédération. Au cœur de la lutte entre les gouverneurs et leur clique d'un côté et l'assemblée

42 R.M. DAWSON, *The Civil Service of Canada*, Londres, Oxford University Press, Humphrey Milford, 1929, 266 p.

43 J.E. HODGETTS, *Pioneer Public Service. An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1955, 292 p. ; J.E. HODGETTS, *The Canadian Public Service. A Physiology of Government, 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, 363 p. ; J.E. HODGETTS, W. MCCLOSKEY, R. WHITAKER et V.S. WILSON, *The Biography of an Institution : The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1972, 532 p.

44 J.E. HODGETTS, « Implicit values in the administration of public affairs », *Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 4, 1982, p. 471-483 ; L. JUILLET et K. RASMUSSEN, *Defending A Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2008, p. 20-40.

45 J.A. DICKINSON, « Champlain administrateur », dans R. LITALIEN et D. VAUGEOIS (dir.), *Champlain. La naissance de l'Amérique française*, Paris/Québec, Nouveau Monde/Septentrion, 2004, p. 211-217 ; D. HACKETT FISCHER, *Le rêve de Champlain*, Montréal, Boréal, 2011, 998 p.

46 M. TRUDEL, *Histoire de la Nouvelle-France III. La seigneurie des Cents-Associés. Tome 1 : Les événements*, Montréal, Fides, 1979, 489 p.

47 Alexis de Tocqueville a notamment écrit dans *L'Ancien régime et la Révolution* : « Quand je veux juger l'esprit de l'administration de Louis XIV et ses vices, c'est au Canada que je dois aller. On aperçoit alors la difformité de l'objet comme dans un microscope », cité dans S. DION, « La pensée de Tocqueville – L'épreuve du Canada français », *Revue d'histoire d'Amérique française*, vol. 41, n° 4, 1988, p. 537.

48 G. LANCTÔT, *L'administration de la Nouvelle-France*, Montréal, Éditions du Jour, 1971, p. 162.

élu de l'autre se trouve le contrôle des finances publiques ainsi que des emplois de la fonction publique⁴⁹. Ces composantes font partie des 92 Résolutions adoptées par l'Assemblée législative en 1834⁵⁰. Après la rébellion de 1837, le rapport de lord Durham non seulement traite du conflit entre les deux nations, mais s'attarde longuement sur une analyse des programmes et de l'administration publique de la province⁵¹. Sa critique est sévère et donne raison aux Patriotes sur des sujets comme le gouvernement responsable et le contrôle des emplois publics.

Revient à John Edwin Hodgetts l'honneur d'avoir ouvert le bal des histoires administratives canadiennes et québécoises avec son *Pioneer Public Service. An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*⁵²; Hodgetts a été formé en économie politique à l'Université de Toronto dans les années 1930, puis par le grand historien américain Leonard White, à l'Université de Chicago, pendant la Seconde Guerre mondiale. L'influence de White est évidente dans le fait que cette histoire traite non seulement de questions administratives générales, de la fonction publique et des rapports entre le gouvernement et la fonction publique, mais consacre également un chapitre à chacun des huit champs d'intervention étatique. Hodgetts fait la démonstration qu'il ne peut y avoir de gouvernement responsable sans une administration responsable, mais aussi que cette époque voit la mise en place des structures administratives de base qui se maintiendront pendant plus d'un siècle sans changements majeurs : un système de départements ministériels ayant à leur tête un ministre élu et un sous-ministre fonctionnaire ; un système de comités du Conseil exécutif dont un antécédent du Conseil du trésor ; un bureau de vérification des comptes publics, un système d'examen d'entrée à la fonction publique (1857) et les systèmes scolaire (1846) et municipal (1855).

Au lendemain de la Confédération, le gouvernement québécois semble vouloir continuer dans cette voie. Le trésorier, C. Dunkin, dans le premier discours du budget le 14 février 1868, déclare que le Québec a l'intention d'occuper tous les champs de sa compétence constitutionnelle et que, pour cela, il aura besoin d'une fonction publique

49 F. OUELLET, *Histoire économique et sociale du Québec, 1760-1850*, Montréal, Fides, 1966, 639 p. ; J.-P. WALLOT, *Un Québec qui bougeait. Trame sociopolitique au tournant du XIX^e siècle*, Québec, Boréal Express, 1973, 345 p.

50 D. VAUGEOIS et J. LACOURSÈRE, *Histoire 1534-1968*, Montréal, Farley-Lamarque/Boréal Express, 1968, p. 299-301.

51 M.-P. HAMEL, *Le rapport Durham présenté, traduit et annoté*, Montréal, Éditions du Québec, 1948, 376 p. ; J.I. GOW, « L'administration publique dans le discours politique au Québec, de Lord Durham à nos jours », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23, n° 4, 1990, p. 688-699.

52 J.E. HODGETTS, *Pioneer Public Service...*, *op. cit.*

compétente et industrielle qu'il faudrait rémunérer de façon raisonnable⁵³. L'année suivante, on créera une commission d'enquête sur le service civil, ses effectifs et son organisation⁵⁴. Ses deux rapports offrent une idée précise de l'effectif, mais ne débouchent sur aucun changement de politique ou de législation⁵⁵.

À partir de cette date, jusqu'en 1960, à l'exception importante du gouvernement d'Adélard Godbout (1939-1944), on s'intéresse très peu à la réforme administrative au Québec. À chaque élection, l'opposition accuse le gouvernement de dilapider les finances publiques et de pratiquer le favoritisme dans l'embauche de fonctionnaires et dans l'octroi de contrats de travaux publics, mais sans proposer ou s'engager dans des réformes concrètes⁵⁶. L'État, ses dépenses et sa fonction publique vont croître sans cesse; il y a certaines réformes introduites, mais sans organisation cohérente, sans système intégrateur.

Il y a plusieurs raisons à cela. Dans la décennie qui suit le dépôt des rapports Dunscomb, l'idéologie contribue à restreindre le développement de l'État. D'abord, en 1875, le gouvernement de Boucherville abolit le ministère de l'Éducation et le remplace par un Conseil de l'Instruction publique, composé de tous les évêques catholiques, d'un nombre égal de laïcs et de protestants nommés par le gouvernement. Est ainsi créé un système confessionnel dirigé par des comités catholique et protestant, indépendants l'un de l'autre à tel point que le Conseil de l'Instruction publique ne s'est jamais réuni entre 1908 et 1960⁵⁷. Ceci aura un effet durable sur le système scolaire. Une tentative par le gouvernement Marchand en 1897 de créer de nouveau un ministère de l'Éducation rencontrera l'opposition de l'archevêque de Montréal, appuyé par le pape Léon XII, et sera finalement défaire au Conseil législatif⁵⁸. Le corps d'inspecteurs d'école, créé en 1851, après des débuts prometteurs, devra se défendre de franc-maçonnerie et d'opposition au contrôle de l'Église en éducation. Les enseignantes et enseignants religieux ne sont pas tenus de posséder un brevet

53 J.I. GOW, « L'administration publique dans le discours politique au Québec... », *op. cit.*, p. 690.

54 Commission du service civil, *Premier rapport des commissaires du service civil de la province de Québec sur les bureaux des départements au siège du gouvernement*, Québec, Imprimé par Augustin Côté et cie, 1869, 36 p.; Commission du service civil, *Second rapport de la Commission du service civil de la province de Québec sur le service extérieur*, Québec, Imprimé par Augustin Côté et cie, 1869-1870, 25 p.

55 M. HAMELIN, *Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, p. 37-47.

56 J.I. GOW, « L'administration publique dans le discours politique au Québec... », *op. cit.*, p. 691-692.

57 L.-P. AUDET, *Histoire du Conseil de l'Instruction publique de la Province du Québec, 1856-1964*, Montréal, Leméac, 1964, p. 80, 197.

58 *Ibid.*, chapitre 6.

de capacité. Un âpre débat mènera au rejet en 1918 d'un projet de loi sur l'instruction obligatoire, une mesure qui devra attendre 1943. Après la Seconde Guerre mondiale, un deuxième réseau scolaire, celui des écoles techniques, se développera sous la direction du Secrétariat provincial. L'Église gardera également sous son contrôle les institutions de bienfaisance, les hôpitaux et la colonisation.

La seconde décision d'ordre idéologique arrivera en 1882. En 1875, afin de compléter la construction du chemin de fer Québec-Montréal-Ottawa et Occidental (QMO&O), le gouvernement abandonne sa politique de subvention pour financer la construction de chemins, il exproprie la compagnie et la fait diriger par une équipe de trois commissaires. Malgré le succès de l'équipe à compléter la construction des deux lignes de chemin de fer et les revenus intéressants que la QMO&O a produits, le trésorier de l'époque, J.G. Robertson, le vend à grande perte, sous prétexte que l'entreprise privée est plus apte que l'État à gérer un chemin de fer⁵⁹.

Donc, au XIX^e siècle, on souhaite que l'État intervienne le moins possible dans la vie économique et sociale. À l'occasion de la participation du Québec à une exposition internationale, le premier ministre Honoré Mercier écrit :

Nous avons la décentralisation judiciaire, la décentralisation municipale, la décentralisation scolaire, la décentralisation agricole, la décentralisation dans les affaires temporelles des Églises, enfin dans toutes les choses qui touchent de près les intérêts du peuple. Nous ne connaissons pas de pays où le peuple se gouverne plus directement et complètement par lui-même que dans notre province⁶⁰.

On retrouve plus d'idéologie que de réalité dans cette dernière phrase, car l'avenir révélera que le trop grand nombre de municipalités et de commissions scolaires les laissent démunies face aux problèmes propres à la société industrielle et que le contrôle démocratique se révèle très faible tant pour les unes que pour les autres.

Dans la gestion de ses propres affaires, l'État québécois n'a guère fait mieux.

59 J.I. GOW, « L'administration publique dans le discours politique au Québec... », *op. cit.*, p. 692.
60 H. MERCIER, *Esquisse générale de la Province de Québec*, Québec, [s.e.], 1889, 73 p.

Les examens d'entrée à la fonction publique ont tôt fait de disparaître et même après la création de la Commission du service civil en 1943, Maurice Duplessis remplace les trois commissaires nommés par Adélar Godbout par son ami Ernest Laforce, qui s'est montré complaisant envers l'administration Duplessis⁶¹. Dans l'après-guerre, malgré la création d'un comité d'étude sur la question, on continuera d'utiliser la classification des emplois de 1925, désormais inadéquate, situation qui sera corrigée sous le gouvernement de Paul Sauvé en deux mois⁶².

Pendant des décennies après 1867, Québec développe une conception similaire à celle du président Andrew Jackson pour la majorité des emplois de la fonction publique, les considérant non seulement comme un moyen de récompenser les fidèles du parti au pouvoir, mais aussi comme une forme d'aide sociale déguisée, avec comme résultat une faible estime pour les fonctionnaires (exception faite de quelques professionnels et grands commis). Dans les années 1950, la Commission sur les problèmes constitutionnels⁶³ a reçu pas moins de cent quarante mémoires (sur un total de deux cent cinquante) portant sur l'éducation, mais seulement trois sur la fonction publique⁶⁴. Après 1960, les journalistes se montrent favorables aux technocrates ou grands commis⁶⁵.

En matière de finances publiques, les choses sont semblables. D'une part, la stagnation de l'économie québécoise pendant les trente premières années après la Confédération, combinée aux subventions généreuses pour la construction de chemins de fer, a vu croître le niveau d'endettement, consacrant de 30 % à 40 % des dépenses publiques au service de la dette dans les années 1890⁶⁶. Les gouvernements libéraux de 1897 à 1936 et unionistes de 1936 à 1959 ont pratiqué un conservatisme financier sans égal au Canada⁶⁷. Pour ce faire cependant, ils ont joué avec les méthodes comptables: en augmentant les dépenses d'immobilisations (qui ne comptaient pas pour le calcul du déficit), ou en tablant

61 R. HEINTZMAN, «The political culture of Québec, 1840-1960», *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, n° 1, 1983, p. 3-59; J.I. GOW, «L'administration publique dans le discours politique au Québec...», *op. cit.*, p. 693.

62 J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique du Québec 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p. 277.

63 COMMISSION TREMBLAY, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, 1956, 4 tomes.

64 L.-P. AUDET, *Bilan de la réforme scolaire au Québec, 1959-1969*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969, p. 18-19.

65 J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique du Québec...*, *op. cit.*, p. 352-353.

66 J.I. GOW, «Perspectives historiques sur les compressions budgétaires», *Politique*, vol. 3, 1983, p. 15.

67 S. BATES, *Histoire financière des gouvernements canadiens*, Annexe au rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (commission Rowell-Sirois), Ottawa, 1939, p. 154.

sur l'autorisation législative pour des dépenses qui échappent aux crédits votés annuellement par l'Assemblée (environ 40% entre 1936 et 1960) et en faisant appel à des fonds spéciaux à comptabilité distincte. À l'époque du second gouvernement Duplessis (1944-1959), on comptait quatre de ces fonds dont le Fonds de l'assistance publique, le Fonds de l'éducation, un autre pour la voirie et un dernier pour les montants versés en impôt provincial sur le revenu, autant de fonds discrétionnaires qui échappaient au contrôle législatif⁶⁸.

En somme, au Québec en 1960, on ne trouve aucune pensée, aucune doctrine concernant l'administration publique⁶⁹. Cela est aussi vrai pour les autres provinces, mais celles-ci sont davantage influencées par l'exemple fédéral. Ce qui est propre au Québec, c'est sa situation de minorité nationale au sein de la fédération canadienne et la survivance d'une idéologie préindustrielle dans une société industrielle⁷⁰. André Bélanger attribue « l'apolitisme » des idéologies québécoises à la peur des divisions internes de la société québécoise⁷¹. Un moyen de surmonter ces divisions est le corporatisme catholique prôné par le chanoine Lionel Groulx⁷². Lorsqu'un groupe d'historiens québécois des années 1960 a voulu privilégier l'histoire économique et sociale, les historiens nationalistes ont reproché aux révisionnistes leur pensée utilitariste et technocratique⁷³.

C'est ainsi que, dans ce volume, Luc Bernier souscrit à l'opinion de McRoberts voulant que l'État québécois ait dû se développer à l'encontre de trois obstacles, à savoir l'État central, l'Église et la bourgeoisie anglophone. Dans le cas de l'administration publique québécoise, il faudrait ajouter à cette liste les partis politiques qui ont été au pouvoir au Québec avant 1960.

Avec la Révolution tranquille, le gouvernement du Québec entre dans la modernité. Sur le plan symbolique, deux gestes importants créent un effet de miroir par rapport aux années 1880 : la création d'un ministère

68 J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique du Québec...*, op. cit., p. 272-273.

69 J.-C. BONENFANT, « Les études politiques », dans F. DUMONT et Y. MARTIN (dir.), *Situation de la recherche sur le Canada français*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1962, p. 75-82; V. LEMIEUX, « Commentaire » sur le texte de J.-C. Bonenfant, « Les études politiques », dans F. DUMONT et Y. MARTIN (dir.), *Situation de la recherche...*, op. cit., p. 83-85.

70 G. ROCHER, *Le Québec en mutation*, Montréal, Hurtubise, 1973, p. 15-18; D. MONIÈRE, *Le développement des idéologies au Québec des origines à nos jours*, Montréal, Québec-Amérique, 1977, p. 259-260.

71 A.-J. BÉLANGER, *L'apolitisme des idéologies québécoises. Le grand tournant de 1934-1936*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, 392 p.

72 C. ARCHIBALD, *Un Québec corporatiste?*, Hull, Éditions Asticou, 1983, 429 p.

73 R. RUDIN, *Faire de l'histoire au Québec*, Québec, Septentrion, 1998, p. 235-238.

de l'Éducation en 1964⁷⁴ et la « nationalisation » de sept entreprises hydroélectriques privées en 1962⁷⁵. Dans le premier cas, on réaffirme la primauté de l'État en matière d'éducation en confiant la direction à un ministre élu. Dans le second, on confirme la compétence technique des ingénieurs québécois et la possibilité de gérer le tout en français. En 1965, le Québec crée son propre régime de retraite et confie la gestion du fonds ainsi créé à la Caisse de dépôt et placement. Le gouvernement met sur pied un nombre record de commissions d'enquête avec, pour la plupart, des mandats de planification et de consultation qui n'existent pas dans les ministères⁷⁶. En matière de gestion du personnel, un système de concours est introduit et les droits à la syndicalisation de la fonction publique et à la négociation collective des conditions de travail sont reconnus en 1965. L'État québécois occupe systématiquement les champs de compétence qui lui sont reconnus par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Quinze ans plus tard, la situation des finances publiques québécoises limite les possibilités du gouvernement du Parti québécois (PQ) de s'engager dans de nouveaux programmes sociaux. D'ailleurs, le programme du PQ de 1976 contient un article qui dit : « les normes d'efficacité et de rentabilité appliquées dans l'entreprise privée prévalent dans l'administration publique ». À partir de ce moment, et malgré un engouement plus fort que la moyenne canadienne pour les programmes sociaux, le Québec entre dans l'ère du managérialisme et les deux partis qui alternent au pouvoir manifestent plus de convergences que de divergences dans leurs politiques administratives : une préférence pour des privatisations limitées d'entreprises publiques, une certaine déréglementation, le recours aux agences administratives pour améliorer la gestion, une orientation favorable à l'évaluation des programmes et une gestion axée sur les résultats⁷⁷.

74 P. GÉRIN-LAJOIE, *Pourquoi le Bill 60?*, Montréal, Éditions du Jour, 1963, 142 p.

75 J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique du Québec...*, op. cit., p. 198-199.

76 A. BAZINET, *Les commissions d'enquête au Québec (1960-1966) comme organismes d'étude et de consultation*, mémoire de maîtrise (science politique), Montréal, Université de Montréal, 1976, 375 p.

77 J.I. GOW et A. GUERTIN, « Les partis de gouvernement et l'administration publique : les convergences l'emportent », dans R. BOILY (dir.), *L'année politique au Québec, 1997-1998*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1999, p. 97-109; C. ROUILLARD, E. MONTPETIT, I. FORTIER et A.-G. GAGNON, *La réingénierie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, 181 p.

Du bon usage de l'histoire administrative

Au bout de ce développement, on est en droit de se demander où se trouve l'intérêt pour le fonctionnaire, l'analyste, l'étudiant ou encore le citoyen de connaître ces choses qui relèvent du passé. L'histoire ne se répète pas précisément et le contexte est toujours différent, surtout à l'heure de la mondialisation, des nouvelles technologies de l'information et des réseaux sociaux, mais il y a des choses récurrentes qui peuvent nous indiquer des contraintes dont il faut tenir compte⁷⁸. Il y a de bonnes raisons de croire que politiciens et fonctionnaires ont tendance à surévaluer le présent et le passé récent par rapport aux tendances profondes⁷⁹, à l'instar des analystes financiers qui ont, selon une analyse s'étalant sur huit siècles, la fâcheuse tendance à penser que « cette fois, c'est différent⁸⁰ ». Toute politique publique a son histoire qui nous aide à comprendre sa raison d'être, ses enjeux et ses parties prenantes⁸¹.

Dans le domaine des institutions administratives, les inventions révolutionnaires seront rares. C'est ainsi que Heintzman écrit :

À la fin du xx^e siècle, l'administration publique canadienne semble être presque revenue au point de départ et aux prises avec bon nombre des problèmes et des situations que devait envisager cette même fonction publique au temps des pionniers, bien que le dynamisme semble indiquer une direction opposée. Les expériences de partenariat et de sous-traitance mettent à contribution, une fois de plus, les intérêts privés pour atteindre des objectifs publics. Les principes de « frais à l'utilisateur » et de « génération de revenus » mis de l'avant semblent nous ramener à l'époque des « services autosuffisants » qui étaient courants avant 1867. On essaie de doter les services essentiels de la fonction publique d'une forme non ministérielle analogue à celle dont jouissait le Conseil des travaux publics au cours des années 1840⁸².

-
- 78 C. POLLITT et G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, op. cit., p. 22.
- 79 G. FREDERICKSON, « The folly of experience and the wisdom of history », *PA Times*, vol. 23, n° 3, mars 2000, p. 8-9.
- 80 C.M. REINHARDT et K. ROGOFF, *This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, Princeton University Press, 2009, 463 p.
- 81 P. DUTIL, « Paths, precedents, parallels and pendulums: The uses of the past in public policy and administration », *Administration publique du Canada*, vol. 57, n° 3, 2014, p. 419-435.
- 82 R. HEINTZMAN, « Canada et l'administration publique », dans J. BOURGAULT, M. DEMERS et C. WILLIAMS (dir.), *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, 1997, p. 12.

Ces remarques, qui n'ont rien perdu de leur actualité, devraient servir de mises en garde face aux tendances actuelles d'instaurer une gouvernance partagée avec les parties prenantes non étatiques. Le gouvernement responsable exige une relation d'autorité et de contrôle entre le gouvernement élu et la fonction publique qui satisfera aux exigences du gouvernement parlementaire découvertes à l'époque du Canada-Uni.

Plusieurs histoires administratives nationales confortent l'idée de la dépendance au chemin. Que ce soit en France⁸³, aux États-Unis⁸⁴ ou au Canada⁸⁵, on observe la très longue durée des structures administratives de base.

Toujours sur le plan historique⁸⁶, on apprend qu'il n'y a pas de dosage parfait entre la centralisation et la décentralisation parce qu'il y a de bonnes raisons qui militent en faveur de chacune de ces tendances selon la conjoncture. De même, la bureaucratie ne disparaîtra pas, parce que la spécialisation, la hiérarchie et la standardisation demeurent essentielles dans plusieurs grands programmes. D'autres éléments, comme le cycle électoral des dépenses publiques⁸⁷ ou la tendance de tous les gouvernements à utiliser les techniques comptables pour camoufler l'état des finances publiques, semblent incontournables. En matière de corruption, il y a seulement vingt ans, Bourgault et Dion⁸⁸ constataient le virage rapide qui avait permis au Québec de passer d'un régime de patronage systématique à un système rigoureux de contrôle des comportements des fonctionnaires, progrès qui semble aujourd'hui remis en cause devant la commission Charbonneau.

La mention de la corruption nous renvoie à la notion de la motivation des employés publics. Depuis 1980, la théorie et l'idéologie managériales ont prôné l'individualisme compétitif comme moyen d'obtenir des prestations efficaces et économes des fonctionnaires. Les idéologies vantant les mérites du capitalisme et les théories des choix rationnels et du management public proposent aux cadres supérieurs l'idée qu'ils devraient chercher à maximiser la satisfaction

83 M.-C. KESSLER, «Les grands corps de l'État», *op. cit.*, p. 9.

84 M. NELSON, «A short, ironic history of American National Bureaucracy», *Journal of Politics*, vol. 44, n° 3, août 1982, p. 749.

85 J.E. HODGETTS, *Pioneer Public Service*, *op. cit.*, p. 274-280.

86 J.I. GOW et J.E. HODGETTS, «Where are we coming from? Are there any useful lessons from our administrative history?», *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 2, 2003, p. 178-201.

87 J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique du Québec*, *op. cit.*, p. 32-34; G. TELLIER, *Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005.

88 J. BOURGAULT et S. DION, «Public sector ethics in Quebec. The contrasting society», dans J. LANGFORD et A. TUPPER (dir.), *Corruption, Character and Conduct*, Don Mills, Oxford University Press, 1994, p. 67-89.

de leurs intérêts personnels dans la poursuite de leurs activités. Malgré cela, la recherche historique et comparative démontre qu'il subsiste une « motivation du service public » chez nombre de fonctionnaires qui valorisent le bien commun ou l'intérêt public au-delà des avantages personnels qu'ils pourront retirer de leur travail⁸⁹.

Un dernier ensemble de raisons témoignent de la pertinence actuelle de l'histoire administrative. Face à l'assaut sans précédent contre l'administration publique depuis 35 ans, il n'est pas inutile de rappeler la pérennité de ce métier, que Gladden⁹⁰ présente comme la deuxième plus ancienne profession, précédée seulement par celle de chaman. De même, Gingras⁹¹ nous rappelle que la science administrative à ses débuts était politique et militaire longtemps avant l'émergence des sciences commerciales de la gestion.

L'opinion québécoise est agitée depuis plusieurs années par un débat sur la nature de l'histoire à enseigner à la jeunesse. Dans ce contexte, l'histoire de l'administration publique offre une matière qui pourrait satisfaire tant ceux qui veulent mettre l'accent sur l'histoire nationale et patriotique que ceux qui préfèrent offrir une histoire économique et sociale. Histoire de l'État au concret, au quotidien, l'histoire administrative offre une matière brute qui peut alimenter la réflexion théorique des uns et améliorer la compréhension des autres.

89 Y. EMERY et D. GIAUQUE, *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, 297 p.

90 E.N. GLADDEN, *A History of Public Administration. Vol 1. From Earliest Times to the Eleventh Century*, Londres, Frank Cass, 1972, p. 6-7.

91 A. GINGRAS, *Les fondements du management dans l'histoire*, op. cit.

PREMIÈRE PARTIE /

NOUVELLE-FRANCE

Justice, police et finances

L'intendant du Canada au XVIII^e siècle

Juge, politicien ou administrateur¹?

Marie-Eve Ouellet

Chargée de cours, Université du Québec à Trois-Rivières

L'intendant fait partie de ces figures historiques que l'on croit connaître du fait de leur omniprésence. On ne les regarde plus, tant elles ont toujours fait partie du paysage². Désigné par sa commission sous le titre d'intendant de justice, police et finances, l'intendant est le numéro deux de l'administration coloniale, second dans la hiérarchie après le gouverneur avec qui il travaille en étroite collaboration sous l'autorité du secrétaire d'État à la marine. Chef de la justice dans la colonie, il préside le Conseil souverain, tribunal de dernière instance, édicte des ordonnances et veille à l'application des lois. L'intendant est responsable de la police, qui englobe à cette époque tout ce qui concerne le service du roi et du bien public, notamment l'hygiène, la sécurité

-
- 1 Cet article est tiré de ma thèse de doctorat, réalisée sous la direction de Thomas Wien et Philippe Hamon que je remercie pour leurs commentaires sur ce texte. M.-E. OUELLET, « *Et ferez justice* ». *Le métier d'intendant au Canada et dans les généralités de Bretagne et de Tours au XVIII^e siècle (1700-1750)*, thèse de doctorat (histoire), Montréal et Rennes, Université de Montréal et Université Rennes 2, 2014, 382 p.
 - 2 Figure de proue de l'historiographie traditionnelle axée sur les grands personnages, l'intendant a fait les frais de la perte d'intérêt pour les élites et l'histoire politique avec l'avènement de l'histoire sociale et culturelle. Jusqu'aux années 1970, l'approche courante consistait à étudier les intendants séparément en mettant l'accent sur leur personnalité et leurs « politiques ». Depuis les années 1970, l'intendant comme gouvernant a laissé sa place à l'homme en tant que membre d'une élite culturelle et sociale. Héritière des développements de l'historiographie française, l'étude prosopographique de Jean-Claude Dubé publiée au début des années 1980 demeure à ce jour la seule synthèse des intendants du Canada en tant que groupe. J.-C. DUBÉ, *Les intendants de la Nouvelle-France*, Montréal, Fides, 1984, 327 p. À propos des origines socioprofessionnelles des intendants du Canada, de Bretagne et de Tours, voir M.-E. OUELLET, « Une élite administrative transatlantique? Les intendants de France et de Nouvelle-France au XVIII^e siècle (1700-1750) », dans T. NOOTENS et J.-R. THUOT (dir.), *Les figures du pouvoir à travers le temps. Formes, pratiques et intérêts des groupes élitaires au Québec, XVII^e-XX^e siècles*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Cahiers du CIEQ », 2012, p. 27-35.

publique, la voirie et la protection des incendies. Le devoir de police inclut le droit d'établir des règlements pour tous les habitants et de juger les contraventions à ces mêmes règlements. Enfin, l'intendant a de vastes responsabilités financières : il gère le budget, contrôle les dépenses (y compris militaires) et s'occupe de l'approvisionnement des magasins du roi, sorte d'entrepôts d'État. Plus généralement, l'intendant doit veiller au développement socioéconomique de la colonie et prendre des mesures pour favoriser le peuplement et le développement de l'agriculture, du commerce, des pêches et des industries. La tâche de l'intendant embrasse donc toutes les parties de l'administration, ce qui en fait « l'homme le plus au fait de la situation intérieure de la colonie », pour reprendre l'expression de Guy Frégault³.

Ses attributions connues et l'intendant dûment placé dans l'organigramme, doit-on juger son cas réglé pour autant? La plupart des monographies sur l'État colonial datent de plus de trente ans et les synthèses reprennent leurs énoncés depuis. Pourtant, la question demeure : quelle est la nature du pouvoir de l'intendant? L'intendant est-il un juge, un politicien ou un administrateur? Trouver une réponse à cette question n'est pas simple, puisque jusqu'ici peu d'historiens de l'État colonial ont cherché à conceptualiser leur objet⁴. Au point qu'il est parfois difficile de déterminer le sujet dont on parle : de politique, d'administration, de gouvernement? Ces termes sont employés indistinctement, ce qui perpétue une certaine ambiguïté sur la nature de l'État colonial, la place respective qu'y occupent le civil et le militaire et son degré d'indépendance face à l'administration centrale. Cela soulève également des questions sur la culture politique de l'Ancien Régime, sachant qu'il faut attendre la Révolution française pour voir apparaître une division entre administration et politique⁵. Pour y voir plus clair, il est nécessaire de délaissier une approche purement institutionnelle de l'intendance et l'étude biographique de ses titulaires pour étudier l'intendant du point de vue de ses pratiques⁶. Une démarche qui permet de briser

3 G. FRÉGault, *Le XVIII^e siècle canadien : études*, Montréal, HMH, 1968, p. 176.

4 Comme l'a écrit Catherine Desbarats, le concept d'absolutisme est probablement le seul qui ait alimenté ce champ de façon explicite, la plupart des historiens envisageant l'État « dans un esprit foncièrement empiriste, sans atteler leur objet d'étude à des processus plus vastes ». C. DESBARATS, « La question de l'État en Nouvelle-France », dans P. JOUTARD et T. WIEN (dir.), *Mémoires de Nouvelle-France : de France en Nouvelle-France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 188.

5 J.F. BOSHER, « Government and private interest in New France », dans J.F. BOSHER, *Business and Religion in the Age of New France 1600-1750: Twenty-Two Studies*, Toronto, Canadian Scholars' Press, 1994, p. 91.

6 Pour plus de détails sur cette historiographie, consulter M.-E. OUELLET, « Structures et pratiques dans l'historiographie de l'État en Nouvelle-France », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 18, n° 1, automne 2009, p. 37-49.

le confinement de l'État à la sphère politique pour s'ouvrir à sa dimension socioculturelle et intégrer la culture politique des gouvernants et des gouvernés.

FIGURE 1 / **Gilles Hocquart (1694-1783), intendant de la Nouvelle-France de 1729 à 1748**



Source: Benjamin Sulte, *Histoire des Canadiens-Français, 1608-1880*, tome 5, Montréal, Wilson & cie, 1883, s. p.

Pour achever le suspense, je répondrai à la question posée dans le titre par une réponse de politicien. Dans son essence, l'intendant n'est ni un administrateur ni un politicien : c'est un juge, dont la mission première est de trancher des litiges, mais qui accomplit des tâches qui relèveraient aujourd'hui de l'administration publique et qui prend des décisions ayant une portée politique. À l'appui de cette affirmation,

je me pencherai sur deux pratiques clés du travail d'instruction de l'intendant que sont l'avis et le mémoire, ainsi que sur son action réglementaire à travers la requête et l'ordonnance. Le cadre temporel retenu est la première moitié du XVIII^e siècle, permettant de faire le pont entre la fin du règne de Louis XIV – où le pouvoir des intendants est encore en construction – et celui de Louis XV, considéré comme l'apogée de la puissance des intendants.

Des avis et mémoires: informer, instruire et conseiller

En 1766, Louis XV résumait les principaux traits du régime absolutiste en déclarant que le caractère propre de sa puissance souveraine était l'esprit de conseil, de justice et de raison⁷. Dans la France de l'Ancien Régime, rendre justice est un attribut essentiel de la souveraineté: c'est pour le roi un devoir autant qu'un droit. Selon une conception plus large de la justice qui dépasse la résolution de conflits et englobe des actes dont la nature paraît aujourd'hui purement administrative, le roi est d'abord un juge, dont le pouvoir s'exerce sous forme de jugements, sentences et arrêts. En vertu de sa mission d'assurer le bonheur de ses sujets, le roi doit veiller au respect des règles pour organiser la vie en société et trancher les litiges entre ses sujets ou entre eux et les autorités. Devant l'impossibilité pour le roi de rendre justice à tous les sujets de son royaume, ce pouvoir est délégué à diverses cours ainsi qu'à ses auxiliaires privilégiés: les intendants.

L'obligation pour le roi d'être un justicier s'accompagne de celle d'être un législateur. Avant même d'avoir établi ses lois, il doit cependant avoir été éclairé dans l'exercice de son autorité par la présence d'un conseil à ses côtés. Héritier du principe de gouvernement féodal, qui soumet toute décision à une consultation préalable, le Conseil d'État du roi est l'organe grâce auquel le roi juge les affaires de l'État⁸.

7 Paroles prononcées lors de la Séance de la Flagellation de mars 1766, citées par M. ANTOINE, *Le Conseil du roi sous le règne de Louis XV*, Genève, Droz, 1970, p. 26; S. ÉVRARD, *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIII^e siècle*, Paris, De Boccard, 2005, p. 170.

8 La monarchie ayant peu à peu éliminé les grands aristocrates des délibérations, le processus de décision repose désormais sur un groupe restreint d'hommes de confiance choisis par le roi pour être ses conseillers. L'organisation du Conseil d'État du roi distingue les conseils de justice et d'administration de ceux de gouvernement. Présidés par le roi en personne, les conseils de gouvernement traitent d'importantes affaires d'État, tandis que les conseils de justice et d'administration se déroulent le plus souvent en l'absence du prince pour juger d'affaires financières et administratives ou de contestations entre particuliers. R. DESCIMON et A. GUÉRY, «Un État des temps modernes?», dans A. BURGUIÈRE et J. REVEL (dir.), *Histoire de France. L'État et les pouvoirs*, Paris, Seuil, 1989; cité dans J. LE GOFF (dir.), *La longue durée de l'État*, Paris, Seuil, coll. «Points histoire», 2000, p. 244; D. ROCHE, *La France des Lumières*, Paris, Fayard, 1993, p. 194-195.

Tout au long de la période, le mot *conseil* désigne cette institution centrale de la monarchie, mais également un principe abstrait : prendre conseil, c'est interroger les personnes compétentes et les amener à exposer leur point de vue en toute liberté⁹. Durant ses réunions, le Conseil d'État du roi traite un flot important de correspondances et de dossiers élaborés par les secrétaires d'État et qui ont fait l'objet de recherches juridiques, financières ou techniques. Toutes les affaires ne sont pas portées au Conseil et de nombreuses décisions sont prises en tête à tête entre le roi et les secrétaires d'État¹⁰. Mais dans tous les cas, ces questions doivent avoir été préalablement « mises en état » d'être discutées. À cette fin, le secrétaire d'État s'adresse au commissaire dont la mission naturelle était précisément d'informer le roi : l'intendant.

L'intendant pense son travail en termes d'« affaires » dont il doit se charger de l'instruction. Pour remplir sa fonction de « conseiller du roi », il dispose d'outils juridiques : l'avis et le mémoire. Joint à la lettre, ils constituent des dossiers qui informeront le pouvoir central des actions entreprises et lui permettront de prendre une décision éclairée.

Dans sa correspondance, l'intendant utilise continuellement l'expression « donner avis » pour définir ses interactions avec le secrétaire d'État à la marine ainsi que ses échanges avec ses subdélégués. Librement utilisé depuis le Moyen Âge comme synonyme de conseil, opinion ou recommandation, le mot *avis* acquiert au XVII^e siècle le sens plus précis d'« opinion exprimée d'un juge¹¹ ». L'*avis* est un exercice de justice déléguée ; celui qui rédige un avis doit avoir été formellement sollicité pour ce faire. Sorte de conseil normalisé, l'avis n'est pas un simple document d'information, c'est un texte argumentatif. Par le biais de l'avis, la tâche de l'intendant consiste à récolter de l'information et l'opinion d'intervenants choisis pour leur *probité*, afin de vérifier la validité des faits exposés par les parties et de conseiller le secrétaire d'État sur les solutions à apporter. En d'autres termes, à exercer un « jugement de pensée » sur une question qui sera réglée par une autre instance. Après l'en-tête comprenant le nom et la titulature de l'intendant, les premières phrases de l'avis situent et légitiment l'intervention de l'intendant dans le processus de résolution

9 M. ANTOINE, *Le Conseil du roi sous le règne de Louis XV*, op. cit., p. 25.

10 R. MOUSNIER, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1598-1789*, tome 2, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 153.

11 Le *Dictionnaire universel* d'Antoine FURETIÈRE (1690) le définit ainsi : « Advis, en termes de Palais, se dit de certains arrestés ou délibérations de ceux qui sont commis par des supérieurs pour examiner une affaire, ou des faits dont ils ne peuvent pas être éclaircis autrement : sur lesquels arrêtés ils rendent un jugement conforme. »

de l'affaire. Suivent un résumé des événements, l'explication du contexte juridique et particulier de la demande et, enfin, la sentence et les mesures préconisées par l'intendant.

Le mémoire est le deuxième outil privilégié de l'intendant pour communiquer avec ses supérieurs et ses subordonnés. À l'époque médiévale, le *mémoire* était entendu en droit comme la *description* d'une cause à juger. À la fin du xv^e siècle, il acquiert le sens plus général d'écrit contenant des renseignements et des indications sur une affaire. Ce sens se précise durant notre période. En matière jurisprudentielle, l'*Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert définit le mémoire comme « un écrit qui est ordinairement imprimé, contenant les faits et les moyens d'une cause, instance ou procès¹² ». Après la présentation du litige et des parties impliquées, le mémoire explique les étapes de la contestation et les procédures menées par chacune des parties. Le cas échéant, le mémoire se termine par une section *Observations*, où l'intendant expose ses remarques de façon plus personnelle. Au fil des décennies, le *mémoire* prend le pas sur l'*avis* indépendant, la majorité des intendants livrant désormais leur avis de manière succincte, en l'incluant dans une lettre ou un mémoire. On voit alors apparaître une forme hybride: le *mémoire contenant avis*. Gage de plus d'efficacité face à l'augmentation du nombre des affaires, il fait le pont entre plusieurs opérations clés du travail de l'intendant: informer, instruire et conseiller.

La requête: préjudice et réparation

À l'époque coloniale, la requête est la manière légitime et accoutumée de solliciter l'intervention des autorités sur une question donnée. Le *Dictionnaire de droit et de pratique* de Claude-Joseph de Ferrière accorde une dizaine de pages aux diverses déclinaisons de la requête, à commencer par cette définition générale: « Demande qu'on fait en justice, ou un acte par lequel on supplie le Juge de vouloir adjuger au suppliant les conclusions qu'il a prises¹³. »

L'esprit du système étant que le roi a le devoir de rendre bonne justice à tous ses sujets, chaque justiciable de quelque qualité qu'il soit peut se présenter devant son délégué pour qu'il se prononce

12 D. DIDEROT et J. D'ALEMBERT, *Encyclopédie*, tome 10, 1^{re} édition, Paris, Le Breton, 1751.

13 C.-J. de FERRIÈRE (1639-1715), *Dictionnaire de droit et de pratique*, Paris, Bibliothèque nationale de France; troisième édition revue par Boucher d'Argis, 1771, 2 tomes.

sur sa cause¹⁴. Rappelons que l'intendant a le pouvoir de juger toute cause civile ou criminelle pendante devant les tribunaux. Cette stratégie peut se révéler à double tranchant : le jugement de l'intendant est pour ainsi dire sans appel, puisque seul le Conseil d'État du roi peut casser son ordonnance. Les avantages du procédé justifiaient probablement le pari, même s'il ne donnait pas toujours les résultats espérés, puisque l'intendant jugeait rapidement et sans frais, contrairement aux tribunaux royaux et seigneuriaux. L'étude des requêtes nous apprend que l'art de l'intendant consiste en grande partie à départager les affaires qui sont de son ressort de celles qui ne le sont pas. Chaque requête est examinée, de manière à rejeter les litiges qui ne relèvent pas de ses compétences telles que définies par sa commission. Lorsque le litige est recevable, la qualité des personnes concernées pousse parfois l'intendant à tenter une conciliation avant d'amorcer la procédure, ce qui permet d'économiser temps et argent. Lorsque l'intendant reçoit la requête, la phase d'instruction s'enclenche et l'intendant consulte son subdélégué ou un autre intervenant pour obtenir de plus amples informations et recevoir son avis sur la question¹⁵.

Certains historiens ont vu dans la requête un moyen pour le «peuple» de s'exprimer en l'absence de représentation¹⁶. D'autres, plus nuancés, y voient une manifestation de la participation de la population locale à l'élaboration des politiques¹⁷. S'il est vrai que la requête est accessible aux plus humbles, il ne faut pas oublier qu'elle l'est tout autant pour les puissants. On aurait également tort de restreindre la requête

-
- 14 La possibilité offerte en théorie à chaque sujet de s'adresser au roi pour lui demander justice est au cœur du système, au point qu'à Versailles, des mesures facilitatrices seront mises en place. Sous Louis XIV, une table est dressée chaque lundi dans la salle des gardes afin que chacun puisse y déposer des placets pour le roi. Les placets sont acheminés au Conseil, qui les redistribue aux secrétaires d'État selon leurs attributions. Ce principe est bonifié durant la Régence, alors qu'un bureau est créé précisément pour recevoir et trier les placets des particuliers. A. DUPILET, *La Régence absolue. Philippe d'Orléans et la polysynodie (1715-1718)*, Seyssel, Champ Vallon, 2011, p. 261-262.
- 15 C. GLINEUR, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV. Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2005, p. 138-141; S. ÉVRARD, *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIII^e siècle*, Paris, De Boccard, 2005, p. 371.
- 16 G. LANCÔT, *L'administration de la Nouvelle-France*, Montréal, Éditions du Jour, 1971, p. 147; É. FRÉLON, *Les pouvoirs du conseil souverain de la Nouvelle-France dans l'édiction de la norme (1663-1769)*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 148.
- 17 G. HAVARD et C. VIDAL, *Histoire de l'Amérique française*, Paris, Flammarion, 2008, p. 167. Comme la pétition, la requête est ici associée aux simples colons, à la différence des partis et du clientélisme qui seraient l'apanage de l'élite. Cette dimension «populaire» de la requête se retrouve chez Terence Crowley dans son analyse des protestations collectives en Nouvelle-France : placée en opposition avec les déclarations politiques venues d'en haut, la requête serait l'expression de l'indignation de la base, lui permettant d'interpeller le pouvoir sur des enjeux qui nécessitent son intervention. T. CROWLEY, « "Thunder gusts" : Popular disturbances in early French Canada », dans M.S. CROSS et G.S. KEALEY (dir.), *Economy and Society During the French Regime, to 1759*, Toronto, McClelland and Stewart, 1983, p. 135.

à sa dimension politique; les motifs à l'origine d'une requête sont souvent très prosaïques. La requête peut porter sur une affaire privée, par exemple réclamer l'intervention de l'intendant pour mettre fin à un conflit entre particuliers. Elle permet également à des corps d'exprimer leurs revendications, par exemple les marchands pour réclamer des aménagements de la réglementation. À ce chapitre, les demandes d'exemption ou de modulation de droits à payer arrivent en tête du palmarès. La requête ne se limite pas aux situations de litige et se retrouve également dans les opérations de finance de l'intendant, comme la gestion des dépenses et impôts divers, des travaux publics ou des ponts et chaussées. Il peut sembler déroutant de recourir à une procédure judiciaire pour des gestes qui relèveraient aujourd'hui de l'administration courante. Dans ces opérations quotidiennes se manifeste la nature de l'intendant, qui n'est pas d'être un gestionnaire ou un législateur allant au-devant des situations, mais plutôt de répondre aux sollicitations en vertu du pouvoir qui lui est délégué. Même si, en pratique, l'initiative peut lui revenir, l'intendant doit recevoir une requête pour effectuer un paiement, nommer un expert ou procéder à une estimation, de la même manière qu'il doit recevoir une requête pour se saisir d'une contestation et la régler. La requête donne à ces transactions leur fondement juridique. L'usage de la requête à ces fins montre que la complexification des opérations financières de l'intendance durant la première moitié du XVIII^e siècle – parallèlement au renforcement de son rôle économique avec le développement de l'industrie à l'époque des Lumières¹⁸ – ne donne pas naissance à un cadre d'intervention inédit que l'on pourrait qualifier de bureaucratique: au contraire, ces opérations empruntent la voie judiciaire traditionnelle pour se matérialiser. Les nouvelles procédures doivent s'insérer dans les anciennes modalités d'intervention pour exister et fonctionner.

Au-delà de la procédure judiciaire, la dimension politique de la requête se révèle à travers les représentations que multiplient les protagonistes pour faire pencher l'opinion des autorités en leur faveur. En amont comme en aval de la requête s'exerce un jeu d'influence où l'on joue de finesse et de vitesse pour obtenir l'appui de l'intendant directement ou par l'entremise du secrétaire d'État. La requête montre la complexité du travail de l'intendant, sollicité par des groupes ou individus faisant partie de réseaux d'influence concurrents. À cet égard,

18 P. MINARD, *La fortune du colbertisme. État et industrie dans la France des Lumières*, Paris, Fayard, 1998, p. 92.

il est clair qu'en plus de qualités d'administrateur et de compétences juridiques pointues, le poste d'intendant exigeait un sens politique qu'il n'était pas facile de retrouver chez un même individu. D'autre part, la formulation de la plainte et les marques de déférence qui composent la requête révèlent le lien personnel et le devoir de protection qui unissent chaque sujet au roi et à son représentant¹⁹. Processus individualisé, la requête témoigne de la logique de dédommagement qui est à l'œuvre : l'idée selon laquelle le crime porte atteinte à la victime avant d'être une menace pour la société débouche sur un dédommagement de la victime et non sur celui de la société en son entier²⁰. Les requérants qui se plaignent du non-respect d'une ordonnance ne le font pas au nom d'une conception abstraite de la loi, mais parce que cela leur cause un préjudice personnel et c'est en vertu de ce préjudice qu'ils réclament justice à l'intendant en lui demandant de faire exécuter un règlement. Suivant cette logique, l'intendant répond à la requête par un règlement ciblé, rarement par une politique qui affecte un groupe entier de la société.

L'ordonnance entre régulation et répression

Pour reprendre les mots de l'historien du droit Cédric Glineur, le pouvoir d'ordonner est la pierre angulaire de l'action de l'intendant dans sa province et l'ordonnance constitue l'expression naturelle de ce pouvoir d'ordonner²¹. Les intendants utilisent le terme *ordonnance* pour désigner l'ensemble de leurs actes qui portent un ordre contraignant, qu'il soit positif lorsque l'acte prescrit ou autorise, ou négatif lorsqu'il interdit ou défend²². Les ordonnances des intendants traitent de

-
- 19 Dans leur étude sur l'arbitrage en Nouvelle-France, Arnaud Decroix, David Gilles et Michel Morin citent les propos très justes de l'historienne Virginie Lemonnier-Lesage à propos de l'intendance d'Auvergne : « L'intendant pour la population représente le roi. Pas seulement la justice du roi, mais aussi l'autorité du roi. Pas seulement celle du roi justicier, mais aussi – et peut-être surtout – celle du roi protecteur, le bon père de ses sujets. C'est l'autorité du père que l'on sollicite à travers l'intendant ; le conflit ne sort pas de la famille. » A. DECROIX, D. GILLES et M. MORIN, *Les tribunaux et l'arbitrage en Nouvelle-France et au Québec de 1740 à 1784*, Montréal, Éditions Thémis, 2012, p. 175.
- 20 J. PAUL, *Sans différends, point d'harmonie. Repenser la criminalité en Nouvelle-France*, Québec, Septentrion, 2012, p. 48.
- 21 C. GLINEUR, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV*, op. cit., p. 107 et p. 131.
- 22 Françoise Hildesheimer remarque qu'encore au XVIII^e siècle, on utilisait le terme *jugement* pour désigner ces actes. Selon nos observations, dans les provinces françaises, cet intitulé se retrouve surtout dans les procès jugés par l'intendant en dernier ressort (*Jugement souverain*) ; il est peu employé pour des mesures d'administration courante. Même chose au Canada, où le terme *ordonnance* est plus largement employé. F. HILDESHEIMER, « Centralisation, pouvoir local et diplomatique : les ordonnances des intendants », *Bibliothèque de l'École des chartes*, tome 136, livraison 1, 1978, p. 38-39.

mesures ponctuelles ou générales, le plus souvent de questions locales et concrètes. Une multitude d'ordonnances ont un caractère exécutif et visent à obtenir le respect d'une instance à tel ordre royal, par exemple la collecte des droits et taxes. L'ordonnance permet alors à l'intendant d'interdire des pratiques répréhensibles et de réguler les *abus*.

L'ordonnance n'est pas la première étape de la résolution d'un problème; elle survient normalement après des tentatives de conciliation. L'objectif de l'ordonnance étant de régler les contestations pour l'avenir et non d'en créer de nouvelles, dans un premier temps l'intendant n'accorde pas la priorité à la répression, mais tente plutôt de donner aux contrevenants la chance de se conformer. À cet effet, l'intendant use de diverses stratégies incitatives, allant de la diminution ou de l'exemption des peines prévues par l'ordonnance originale à l'aménagement de délais pour s'y conformer, en passant par des mesures d'appui financier. Lorsque l'escalade des moyens de pression ne donne pas ses fruits, les incitatifs font place aux mesures coercitives.

Les circonstances du délit, l'ignorance de la loi chez l'accusé et sa bonne volonté à se conformer aux règlements dans le futur – et un bon réseau de contacts – sont autant de facteurs atténuants pouvant susciter la clémence de l'intendant. Étant donné le caractère contractuel de l'État monarchique, qui repose sur les pactes particuliers liant le roi aux provinces, villes et corps intermédiaires, on admet sans peine que la législation royale doit être adaptée à la diversité des contextes. Les relations avec les nations amérindiennes posent un défi particulier à cet égard, exigeant des intendants d'étirer au maximum cette logique d'accommodement en fonction du contexte politique. Cette interprétation voulant que la justice de l'intendant soit un compromis permanent fait consensus dans les études récentes. La justice de l'intendant se base sur le droit et sur les circonstances et ses ordonnances tiennent compte de la gravité de la situation comme de ses conséquences éventuelles²³. Mais elle n'est pas infaillible et l'intendant doit alors moduler, corriger, voire répéter les jugements prononcés.

La question de la répétition des ordonnances revient régulièrement hanter les historiens de l'intendance, qui ont tous souligné l'insuffisance des moyens de contrainte dont dispose l'intendant pour faire respecter ses ordres et ceux du roi. Dans ce contexte, la répétition des ordonnances est vue comme la preuve de leur inefficacité.

23 E. WENZEL, *La justice criminelle en Nouvelle-France (1670-1760). Le grand arrangement*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2012, p. 157; J. PAUL, *Sans différends, point d'harmonie... op. cit.*, p. 276.

Dans sa réflexion sur l'étude du droit au Québec, Donald Fyson faisait remarquer que « pour la plupart des historiens non juristes, il n'y a aucun droit sans sa mise en application²⁴ ». Vues sous cet angle, l'absence de suivi comme la répétition des ordonnances ont de quoi rendre perplexe; il semble absurde qu'une loi ne soit pas automatiquement appliquée. Selon Donald Fyson, cette interprétation relève du présentisme, qui nous mène à juger la réglementation à travers le concept moderne d'efficacité; jugement qui ne peut s'avérer que négatif, puisque l'arbitraire, le privilège et l'exemption qui sont au cœur de la justice de l'Ancien Régime sont incompatibles avec l'uniformité, le contrôle central et la rationalité qui caractérisent les systèmes de droit contemporains²⁵. Il faut pourtant accepter l'idée que les intendants ordonnent avant tout pour répondre aux sollicitations du présent et qu'ils ne voient aucun problème à délaissier ou contredire leurs ordonnances ou celles de leurs prédécesseurs si elles sont inadéquates dans le contexte. Cédric Glineur rappelle que « les règles encadrant les instruments juridiques de l'intendant n'ont aucune valeur contraignante intrinsèque et [que] rien ne l'oblige à les respecter ». Il en va de même pour les ordres du roi, qui est seul juge de sa politique et peut déroger à ses propres règles si les circonstances l'exigent²⁶.

Dans ce cadre, la durée de vie de l'ordonnance dépend de son *utilité*. Elle n'est valide que jusqu'à ce qu'elle soit contredite. Ce qui ne la supprime pas pour autant, puisqu'elle peut être renouvelée si la situation venait à changer. Par voie d'ordonnance, l'intendant peut suspendre une règle antérieure pour atteindre un but précis et y revenir lorsque le résultat est obtenu. On ne doit pas y reconnaître son « incapacité à voir le général au-delà du particulier²⁷ », mais plutôt l'illustration de la nature même de l'ordonnance, qui n'est pas une loi au sens d'une disposition de caractère général et permanent, mais un jugement (décision de justice) qui s'ajoute à la jurisprudence (ensemble des décisions de justice). En d'autres termes, elle est « dépourvu[e] de permanence et d'universalité²⁸ ». L'accumulation est au cœur de la pratique d'ordonner, qui est l'expression d'un pouvoir personnel et non institutionnel. L'intendant qui renouvelle l'ordonnance d'un prédécesseur ne peut s'approprier le texte et doit rendre compte des actions de chacun.

24 D. FYSON, « Les historiens du Québec face au droit », *Revue juridique Thémis*, vol. 295, 2000, p. 325.

25 *Ibid.*, p. 318-320.

26 C. GLINEUR, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis xv*, op. cit., p. 372.

27 G. LANCÔT, *L'administration de la Nouvelle-France*, op. cit., p. 75.

28 F. HILDESHEIMER, « Centralisation, pouvoir local et diplomatique: les ordonnances des intendants », op. cit., p. 47.

Ce qui se fait non pas en retravaillant le texte original, mais en ordonnant à nouveau pour en renouveler les dispositions tout en les modifiant ou en en ajoutant de nouvelles. Lorsqu'il répète une ordonnance, l'intendant doit préciser quelles sont les mesures antérieures encore en vigueur pour éviter de créer une brèche dans la réglementation dont on pourrait profiter pour la contester. Le même principe s'applique lorsqu'un intendant retouche sa propre réglementation; toute modification passe par une nouvelle ordonnance qui se superpose aux précédentes. Il n'y a pas d'abrogation officielle, seulement tacite. On comprend dès lors pourquoi l'intendant peut rédiger le même jour deux ordonnances sur le même sujet, au lieu d'annuler l'ordonnance du matin pour en faire une seule définitive. La spontanéité de l'acte d'ordonner rend compte de l'évolution d'une situation et de l'analyse qu'en fait l'intendant au fil de ses discussions avec ses interlocuteurs. L'urgence passée, des enjeux peuvent surgir et pousser l'intendant à revenir sur son ouvrage. Il peut arriver également que l'intendant admette avoir fait fausse route et ordonne une mesure contraire à sa première ordonnance.

Au fil des successions d'intendants, l'accumulation d'ordonnances sur une diversité de sujets forme un coffre à outils où l'intendant puise pour gérer les situations auxquelles il est confronté. Une ordonnance datant de quelques décennies peut être renouvelée si le contexte lui donne une nouvelle pertinence. En ce sens, comme le faisait remarquer John A. Dickinson, la répétition de certaines ordonnances nous en dit moins sur l'attitude de la population vis-à-vis la réglementation que sur les priorités et les stratégies des dirigeants²⁹. Le manque de suivi s'explique notamment par la faiblesse des ressources de l'intendance et l'absence de force coercitive des institutions chargées de la répression sur le terrain³⁰. L'intendant pallie ce manque d'effectifs en encourageant la dénonciation et en partageant l'amende récoltée avec le dénonciateur ou celui qui fait la capture du coupable³¹. La dénonciation peut venir du parent, de l'ami ou du voisin comme des officiers et auxiliaires de justice, élargissant d'autant le pouvoir répressif de l'ordonnance qui demeure toutefois dépendant de l'adhésion

29 Par exemple, en matière de police, John Dickinson remarque que les autorités coloniales priorisaient la sécurité des villes, négligeant les délits mineurs comme le blasphème. J.A. DICKINSON, «Réflexions sur la police en Nouvelle-France», *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, vol. 32, n° 3, juillet 1987, p. 519.

30 Au Canada, ce sont les tribunaux royaux de première instance, en l'absence des corps municipaux qui répriment les désordres en métropole. Ces instances ne disposent d'aucune force coercitive; en cas de résistance, les hommes de loi peuvent faire appel à la maréchaussée, elle-même débordée. (J. PAUL, *Sans différends, point d'harmonie...*, op. cit., p. 45.)

31 Le reste de l'amende est parfois destiné au profit du roi, plus souvent à des institutions charitables comme les hôpitaux.

des justiciables. Il faut en effet que le dénonciateur reconnaisse le caractère délictueux du geste commis et trouve un profit personnel à le dénoncer, le tout sans craindre de représailles³². De même que la répétition d'une ordonnance reflète les priorités du législateur, la dénonciation va au-delà de la simple obéissance aux lois et s'insère dans un jeu politique où s'expriment les intérêts des divers groupes de la société.

Plusieurs historiens ont reproché aux intendants leur « frénésie réglementaire », l'importance qu'ils accordaient au « détail³³ » ou leur manque de cohérence³⁴. Les intendants auraient ainsi raté l'occasion de bâtir un corpus législatif doté d'une vision à long terme et de bâtir des institutions originales qui auraient permis d'échapper aux problèmes connus en métropole³⁵. On insinue ainsi qu'une telle codification aurait été possible avec davantage de volonté politique, ce en quoi la colonie aurait fait preuve d'une précocité remarquable. Il aurait été en effet étonnant qu'on y réussisse ce que la France n'accomplira qu'à la Révolution, à savoir se doter d'un code général. Par rapport aux provinces françaises, l'imposition de la coutume de Paris donna peut-être une meilleure unité juridique à la colonie, mais la nature même du pouvoir réglementaire des intendants les empêchait de penser à se doter d'un corps de lois unifié. Les reproches adressés aux ordonnances reposent en effet sur un problème conceptuel. Ainsi, lorsque Louise Dechêne déplore

-
- 32 Par conséquent, nombre de mesures de l'intendant s'appuient sur des dénonciations anonymes ou la « clameur publique ». E. WENZEL, *La justice criminelle en Nouvelle-France (1670-1760)*, op. cit., p. 72 ; J. PAUL, *Sans différends, point d'harmonie...* op. cit., p. 246-250.
- 33 Par exemple, Guy Frégault qualifie l'intendant François Bigot de « fonctionnaire asservi aux petites habitudes administratives, hypnotisé par des détails insignifiants, dénué d'imagination créatrice ». G. FRÉGULT, *François Bigot administrateur français*, Montréal, Institut d'histoire de l'Amérique française, 1948, p. 15 et p. 19-21. Cette idée est également présente chez Jean-Claude Dubé dans sa biographie de l'intendant Claude-Thomas Dupuy, à qui il reproche son « souci du détail et de la réglementation poussé un peu trop loin ». J.-C. DUBÉ, *Claude-Thomas Dupuy, intendant de la Nouvelle-France 1678-1738*, Montréal, Fides, 1969, 395 p.
- 34 Faute d'avoir pu dégager de ses écrits une « doctrine coloniale consistante », Dubé en vient à la conclusion que Dupuy était un « colonisateur improvisé ». J.-C. DUBÉ, *Claude-Thomas Dupuy, intendant de la Nouvelle-France 1678-1738*, op. cit., p. 129. À propos de la gestion des subsistances, Louise Dechêne explique le mauvais suivi par un manque d'information et de ressources humaines, qui fait que « plutôt que de renforcer les règlements qui auraient été mis en veilleuse dans les années d'abondance, [les intendants] doivent à chaque alerte improviser une nouvelle législation ». L. DECHÊNE, *Le partage des subsistances au Canada sous le Régime français*, Montréal, Boréal, 1994, p. 105. Le manque de cohérence est enfin soulevé par Dickinson, pour qui « la cohérence d'ensemble des ordonnances ne semble pas avoir été une préoccupation, car elles répondaient davantage à des sollicitations particulières ». S'il en vient à cette conclusion, c'est cependant par dépit, puisque « les autorités disposaient d'une table rase pour constituer un système de police bien lié ». J.A. DICKINSON, « Réflexions sur la police en Nouvelle-France », op. cit., p. 520-521.
- 35 La thèse de Dickinson est assez typique à cet égard, s'amorçant par l'hypothèse que le Canada offrait des conditions idéales pour supprimer les abus du système métropolitain. L'auteur conclut sa thèse en disant que les réformes ne sont pas parvenues à faire de la justice canadienne une institution parfaitement originale, raisonnement qui insinue que l'on ait eu des projets en ce sens. J.A. DICKINSON, *Justice et justiciables. La procédure civile à la Prévôté de Québec 1667-1759*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1982, p. 5-6 et p. 178.

l'«incapacité [des intendants] de penser le règlement comme une mesure politique plutôt que punitive³⁶», elle tourne le dos à cet esprit juridictionnel qui est justement l'essence du pouvoir de l'intendant. La distinction entre son image de commis de l'État et celle de justicier n'est pas tout à fait juste, les deux rôles étant consubstantiels. La nécessité de recourir à des concepts contemporains pour expliquer la nature du régime aboutit à des divisions qui ne sont pas fausses, mais pas tout à fait vraies non plus³⁷. L'intendant n'est pas un politicien, mais bien un juge délégué par le roi pour rendre la justice en son nom et qui envisage ses interventions à l'intérieur de ce cadre. Sa mission première est de représenter les intérêts du pouvoir central, qu'il doit concilier avec ceux de ses administrés³⁸. Cette conciliation s'appuie sur des balises formées par les directives de Versailles, la jurisprudence, les *usages* locaux et les circonstances, et l'analyse des ordonnances doit tenir compte de la relation complexe entre ces éléments. Pour évaluer les réalisations de l'intendant sur le plan social et économique, il faut aussi prendre en considération les limites des outils à sa disposition. La difficulté de mettre en œuvre des mesures de portée générale s'explique par la nature juridique des instruments dont il dispose : l'intervention d'un juge est soumise à l'existence d'un litige dont l'initiative revient généralement au justiciable et ce sont les parties impliquées dans le litige qui seront affectées au premier chef par ses décisions³⁹. De même, la mécanique de l'ordonnance ne permet pas aisément à l'intendant de déborder de la question litigieuse pour s'interroger sur les problématiques sous-jacentes et déboucher sur des solutions globales.

À l'instar de leurs dirigeants, les habitants de la colonie envisagent leurs rapports avec les autorités dans un cadre juridique, de sorte que peu importe le type de problème, celui-ci est exposé à travers le prisme de l'injustice dans le but d'obtenir réparation. Si ce schéma de pensée paraît étrange à notre époque marquée par la séparation des pouvoirs, les justiciables évoluent naturellement dans ce système qui permet

36 L. DECHÊNE, *Le partage des subsistances au Canada sous le Régime français*, op. cit., p. 183.

37 Ainsi en est-il de l'affirmation de John A. Dickinson selon laquelle l'appareil judiciaire devient un mécanisme courant d'administration, ou de Jean-Philippe Garneau stipulant que l'univers juridique de l'Ancien Régime entretient des liens étroits avec la sphère politique. A. Dickinson, *Justice et justiciables...*, op. cit., p. 175; J.-P. GARNEAU, «Le rituel de l'élection de tutelle et la représentation du pouvoir colonial dans la société canadienne au XVIII^e siècle», *Bulletin d'histoire politique*, vol. 14, n^o 1, 2005, p. 45.

38 C. GLINEUR, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV*, op. cit., p. 371.

39 Limites dont l'actualité frappe dans le contexte politique canadien contemporain, marqué selon plusieurs par l'activisme judiciaire. G. TREMBLAY, «Le pouvoir judiciaire», dans R. PELLETIER et M. TREMBLAY (dir.), *Le parlementarisme canadien*, 3^e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005, p. 414 et p. 429-432.

en théorie à tous d'invoquer la justice de l'intendant, bien qu'en pratique cet accès soit brimé par diverses contraintes géographiques, sociales et économiques. Par ailleurs, l'avis et le mémoire témoignent d'un va-et-vient entre Québec et Versailles dans la résolution de conflit et l'élaboration des politiques, permettant de nuancer l'image de toute-puissance de l'intendant héritée de Tocqueville et qui a longtemps prévalu dans l'historiographie coloniale⁴⁰. « Sans contrôle, mais aussi sans conseil⁴¹ », l'intendant ne pouvait l'être en raison du suivi serré exercé par le secrétaire d'État à la marine et le Conseil d'État du roi, ce dernier étant ultimement juge des décisions de l'intendant. Il n'en constitue pas moins l'informateur principal du secrétaire d'État et son avis pèse lourd dans les décisions de la monarchie, d'autant que l'isolement de la colonie pendant les longs mois d'hiver exige une grande autonomie dans la prise de décision. Finalement, au-delà du talent et de la vertu de chaque titulaire du poste, il convient de constater l'effort de régulation de l'intendant, chargé de la difficile tâche de conjurer l'intérêt du roi et le *bien du public* au milieu des représentations des différentes factions de la société.

40 G. LANCÔT, *L'administration de la Nouvelle-France*, op. cit., p. 162 : « C'était une dictature en permanence dont les dangers outrepassaient les avantages relatifs, car on ne pouvait espérer que, dans une suite d'intendants, tous fussent des hommes de talent, de progrès et d'intégrité, et cependant on laissait en leurs mains toute la fortune d'un pays. »

41 A. DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la Révolution*, Paris, 1856, p. 296, cité dans S. ÉVRARD, *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIII^e siècle*, Paris, De Boccard, 2005, p. 143.

La gestion des finances publiques

Quels rôles pour les intendants modernes?

Geneviève Tellier
Université d'Ottawa

Selon le dictionnaire *Robert*, un intendant est un « agent du pouvoir royal, investi d'attributions illimitées dans une ou plusieurs provinces ». Ces attributions illimitées permettent même, selon certains, de le considérer comme étant « l'œil et les mains du roi¹ ». En Nouvelle-France, ces pouvoirs sont en effet très vastes. L'intendant du roi est responsable de l'administration de la justice, des finances, de l'ordre public, du peuplement de la colonie, des infrastructures et de l'extraction des ressources naturelles. Officiellement, l'intendant est le second personnage en importance de la colonie, après le gouverneur. Mais en raison de l'étendue de ses pouvoirs, plusieurs lui attribuent une autorité plus importante : « l'intendant gère et le gouverneur règne² ».

Depuis longtemps, le roi a été remplacé par des représentants élus démocratiquement qui gouvernent (et non plus règnent). Parallèlement, les activités de l'État se sont étendues. La croissance démographique et économique observée à partir de la fin du XIX^e siècle ainsi que la mise en place de l'État-providence au cours du XX^e siècle ont passablement accru les responsabilités de l'État. Cette évolution,

-
- 1 J. MATHIEU, « Intendant », *Encyclopédie du Canada*, s. l., Fondation Historica du Canada, 2013, <<http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/intendant/>>, consulté le 25 novembre 2015.
 - 2 L. NICOLE-LABIRE, *La justice sous le Régime français*, Québec, Gouvernement du Québec, 2009, <<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministere/histoire/intendant.htm>>, consulté le 25 novembre 2015.

quant à elle, a rendu nécessaires la mise en place et la consolidation d'un appareil administratif moderne capable de gérer les nombreuses nouvelles responsabilités de l'État. C'est cet appareil administratif, la bureaucratie, qui remplit la fonction d'intendance de nos jours. Comme les intendants de la Nouvelle-France, les fonctionnaires, et tout particulièrement les hauts fonctionnaires, se voient confier la tâche d'administrer les affaires de l'État. Et tout comme leurs prédécesseurs, les fonctionnaires de l'État moderne ont des pouvoirs considérables en raison de la diversité et de la complexité des activités qu'ils doivent gérer. Cependant, une différence de taille existe entre les intendants de la Nouvelle-France et les intendants modernes : ces derniers sont redevables aux représentants élus qui eux doivent rendre des comptes à la population. Il est essentiel de tenir compte de cette caractéristique si on désire bien comprendre le rôle et les responsabilités des gestionnaires publics, c'est-à-dire les intendants modernes.

L'objectif de ce texte est de brosser un (bref) portrait de l'évolution de la fonction de gestionnaire au Québec depuis la fin du XIX^e siècle. En raison de l'étendue des activités menées par la fonction publique, nous concentrerons notre analyse sur un aspect précis de la gestion publique, soit la gestion financière. Notre analyse abordera trois thèmes. Dans un premier temps, nous décrirons l'évolution de la taille et de la composition des budgets publics. La croissance des budgets est sans contredit l'un des faits marquants du XX^e siècle. Il convient donc de s'y arrêter quelque peu afin d'en mesurer toute la portée. Ensuite, nous nous intéresserons aux rôles et fonctions des principaux participants au processus budgétaire. Nous verrons que le processus budgétaire fait cohabiter divers groupes de décideurs qui ne partagent pas tous nécessairement les mêmes buts. Enfin, nous examinerons la nature des mécanismes de gestion mis en place afin de contrôler l'utilisation des ressources financières. Ces mécanismes ont évolué à travers le temps et continuent d'évoluer en fonction des circonstances. Nous constaterons que ces trois thèmes sont fortement liés les uns aux autres. En fait, on ne peut avoir une bonne compréhension des mécanismes de gestion financière sans tenir compte de la présence de divers groupes de participants dans le processus budgétaire. Et la présence de ces groupes de participants s'explique par la nature des activités de l'État et des budgets qui leur sont alloués.

L'évolution de la taille et de la composition des budgets publics

Le 14 février 1868, l'honorable Christopher Dunkin, trésorier de la province de Québec, prit la parole à l'Assemblée législative, afin de présenter le premier budget de la province depuis la création de la Confédération canadienne. Après avoir fait une synthèse des défis liés à la mise en place de la Confédération canadienne pour l'élaboration du budget de la province, le trésorier (ou ministre des Finances) présente ses estimations. Ce budget s'éleva à 1,6 million de dollars pour l'année 1868 (ou plus exactement 1 601 270,73\$³). Il s'agit là d'un montant relativement faible, du moins si on le compare aux sommes actuellement dépensées par les autorités publiques. Car même si nous tenons compte des effets de l'inflation, la taille du budget de 1868 demeure bien en deçà de celle des budgets actuels. En 1867, les dépenses publiques représentaient 7% du produit national brut comparativement à 34% un siècle plus tard⁴. De nos jours, les budgets des gouvernements canadiens comptent pour près de 40% du produit intérieur brut. Le gouvernement du Québec a dépensé près de 73 milliards de dollars en 2013-2014⁵. Ces quelques chiffres illustrent bien la profonde transformation qu'a connue le Québec en matière de finances publiques (à l'instar des pays occidentaux, il convient d'ajouter) : la taille des budgets publics a augmenté considérablement depuis la fin du XIX^e siècle.

Les budgets publics n'ont pas seulement crû en volume, mais leur composition s'est aussi transformée radicalement en plus d'un siècle. Retournons au budget de 1868. Le poste de dépenses le plus important était celui de l'administration de la justice, qui s'élevait à 432 216\$, soit plus du quart (27%) du budget provincial total. De nos jours, le budget du ministère de la Justice se chiffre à 812 millions de dollars,

-
- 3 Compilation de l'auteure à partir des renseignements contenus dans les annexes A et B de l'exposé financier du trésorier de la province du 14 février 1868. Les estimations de 1868 sont présentées, car celles de 1867 ne couvrent que six mois, du 1^{er} juillet (début de la Confédération) au 31 décembre. À moins d'indications contraires, les données de 1868 sont tirées de l'exposé financier de 1868.
 - 4 Il n'existe pas de données historiques comparables pour examiner avec précision l'évolution des dépenses publiques entre 1867 et aujourd'hui. Cependant, les données que nous présentons dans le texte permettent d'avoir une idée générale de la croissance des dépenses publiques au Canada depuis 1867. R.M. BIRD, *The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation/L'Association canadienne d'études fiscales, 1970, p. 13; G. TELLIER, *Les dépenses des gouvernements provinciaux : l'influence des partis politiques, des élections et de l'opinion publique sur la variation des budgets publics*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005, p. 6.
 - 5 FINANCES ET ÉCONOMIE QUÉBEC, *Plan budgétaire 2013-2014*, Québec, Gouvernement du Québec, 2012, 131 p. À moins d'indications contraires, les données actuelles sont tirées du budget des dépenses de 2013-2014.

c'est-à-dire moins de 1% du budget total de la province. En 1868, les dépenses en santé et services sociaux (c'est-à-dire les sommes versées à des hôpitaux et institutions de charité) étaient de 160 905\$, soit 10% du budget. Aujourd'hui, ces dépenses s'élèvent à 31 milliards de dollars, ce qui représente 42% du budget total. Cette évolution de la composition des dépenses publiques est attribuable en très grande partie à la mise en place de l'État-providence. C'est surtout après la Seconde Guerre mondiale que l'effet de l'accroissement des activités de l'État se fait sentir sur les budgets de la province. Cela commence assez modestement sous l'administration Duplessis pour se poursuivre activement durant la période de la Révolution tranquille. C'est au cours des années 1960 que les principaux programmes de protection sociale (assurance hospitalisation, aide sociale, régime des rentes, assurance maladie) et de développement économique (nationalisation d'Hydro-Québec, création de la Caisse de dépôt et placement et de la Société générale de financement) seront adoptés. La plus forte croissance des dépenses publiques au Québec s'observe de 1960 à 1969 alors que l'augmentation annuelle moyenne des dépenses en dollars constants s'élève à 13,6%, comparativement à 6,6% au cours de la décennie précédente (1950-1959) et 5,2%, 2,7% et 1,8% pour les décennies suivantes (soit 1970-1979, 1980-1989 et 1990-1998 respectivement)⁶. La décennie 1960 a aussi vu une augmentation appréciable du nombre de fonctionnaires, qui est passé de 22 000 à 50 000 en seulement 10 ans⁷.

Les sources de revenus ont aussi changé au fil des ans. En 1868, aucun impôt direct n'est prélevé, tant par les gouvernements fédéral que provincial. Ce sont les frais de douanes, les revenus tirés des terres de la Couronne, la perception de droits judiciaires, les licences et la vente de certains biens et services qui financent la majorité des activités gouvernementales⁸. La province reçoit aussi des subsides du gouvernement fédéral. En 1868, ces subsides comptent pour près de la moitié de ses recettes totales. Le montant des subsides fédéraux n'étant

6 G. TELLIER, *Les dépenses des gouvernements provinciaux*, op. cit., p. 52.

7 R. GARNEAU, « La réforme de l'administration financière au Québec », *Canadian Public Administration*, vol. 14, n° 2, 1971, p. 257-258.

8 Les droits de douane sont devenus une source de revenus réservée au gouvernement fédéral avec la Loi constitutionnelle de 1867. Avant 1867, les droits de douane représentaient 45% des recettes totales du Québec (COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada. Rapport final*, Québec, 2002, Annexe 1, p. 12). Par ailleurs, les droits de douane s'élèvent à 63% des revenus du gouvernement fédéral en 1867 (donnée compilée à partir des données historiques de STATISTIQUE CANADA, *Historical Statistics of Canada*, Cambridge et Toronto, Cambridge University Press et MacMillan Canada, 1965, séries de données G1-25).

pas indexé au coût de la vie, leur part ira en diminuant jusqu'au début du XX^e siècle. Cependant, ils seront ensuite augmentés au gré de plusieurs accords entre le gouvernement fédéral et les provinces⁹. L'impôt sur le revenu apparaîtra progressivement au XX^e siècle, principalement pour financer les deux guerres mondiales¹⁰. De nos jours, l'impôt sur le revenu des particuliers est la principale source de revenus des administrations publiques au Canada : il génère près de la moitié des recettes du gouvernement fédéral et le quart des recettes des gouvernements provinciaux. Les taxes à la consommation sont la deuxième catégorie de revenus en importance de nos jours, après avoir été la principale source durant une bonne partie du XX^e siècle (aujourd'hui, les taxes à la consommation représentent entre 15% et 20% des recettes fédérales et provinciales). L'impôt sur le bénéfice des sociétés vient au troisième rang (près de 15% des recettes provinciales et moins de 10% des recettes fédérales). Aujourd'hui, les droits de douane ne représentent plus que 1% des recettes totales du gouvernement fédéral¹¹.

Outre les recettes fiscales, les administrations publiques peuvent aussi recourir à l'emprunt. La province a fréquemment présenté des budgets déficitaires depuis la Confédération. Cependant, il faut attendre les débuts de la Révolution tranquille pour voir apparaître des déficits persistants et de plus grande ampleur. L'emprunt ne sert plus seulement à financer des projets d'investissement ou à pallier une diminution conjoncturelle des revenus : on l'utilise désormais pour financer les dépenses courantes, lesquelles sont fortement en hausse¹². La position financière de la province se détériora encore plus après la crise économique de 1982. Ainsi, la dette de la province est passée de 13,6% du produit intérieur brut (PIB) en 1981 à 45,1% en 1997 (elle redescendra

-
- 9 Pour une description détaillée de ces accords, consultez le rapport de la COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, op. cit., Annexe 1.
- 10 Il convient cependant de souligner que la première taxe directe à être adoptée au Canada est la «taxe sur les corporations commerciales» du gouvernement du Québec instaurée en 1882 qui oblige certaines entreprises commerciales à payer une licence, établie en fonction de leurs lieux d'affaires et de production. En 1892, une «taxe directe sur certaines personnes» sera adoptée. Elle impose une taxe annuelle de 6,00 dollars à toute personne exerçant certaines professions spécifiées dans la loi (telles qu'avocats, notaires, ingénieurs) dans les villes (la taxe sera de 3,00 dollars pour les professionnels des autres régions). En 1894, une taxe sera imposée aux fonctionnaires ayant des revenus annuels supérieurs à 400 dollars. Les réformes de 1892 et 1894 seront considérées comme les précurseurs de l'impôt sur le revenu au Canada (J.-C. MCGEE, *Le département du Trésor, de 1867 à 1897*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1972, p. 41-64).
- 11 Données de 2005, tirées de G. TELLIER, «Les déterminants des recettes fiscales des gouvernements provinciaux canadiens : une étude empirique», *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 52, n° 4, 2009, p. 594.
- 12 J. I. GOW, «Perspectives historiques sur les compressions budgétaires», *Politique*, vol. 3, 1983, p. 5-25.

à 40,0 % en 2000¹³). Le problème de la dette publique n'affecte pas uniquement le Québec. La dette du gouvernement fédéral croît elle aussi substantiellement, passant de 49,0 % du PIB en 1983 à 73,1 % en 1996¹⁴. Face à cette situation, le gouvernement fédéral diminuera substantiellement les paiements de transfert qu'il verse aux provinces en 1996 et 1997. De nos jours, ces transferts représentent environ 20 % des revenus de la province¹⁵.

En résumé, le Québec a connu une transformation radicale de ses finances publiques depuis les débuts de la Confédération. Le trait marquant de cette période aura été la forte augmentation de ses dépenses provoquée par l'adoption de nombreuses initiatives publiques. Toutefois, l'État ne peut dépenser que s'il parvient à obtenir des revenus. L'expérience des dernières années aura montré qu'il existe des limites à la capacité de l'État à financer ses activités. Le défi actuel du gouvernement est donc de continuer à offrir des services publics, sans augmenter le fardeau fiscal des contribuables. Ces deux enjeux (forte croissance, puis restriction) auront des effets sur les rapports de force entre différents groupes de décideurs et sur la nature des modèles de gestion financière mis en place dans la province.

Qui détermine les budgets ?

Durant la majeure partie du XX^e siècle, peu de personnes participaient aux discussions concernant les politiques budgétaires. En fait, le trésorier (qu'on appellera ministre des Finances à partir des années 1950), de concert avec le premier ministre (qui souvent avait été lui-même ministre des Finances et parfois même était le ministre des Finances), dictait les politiques budgétaires. Le témoignage de Walter Gordon, ministre fédéral des Finances dans le gouvernement Pearson, résume bien comment les budgets étaient conçus :

-
- 13 G. TELLIER, *Les dépenses des gouvernements provinciaux*, op. cit., p. 129. Les données disponibles plus récentes ne nous permettent pas de comparer la situation financière actuelle du gouvernement aux données plus anciennes. Selon les comptes publics du gouvernement du Québec, il semble que le taux d'endettement de la province durant les années 2000 serait demeuré relativement stable jusqu'à la crise économique de 2008, pour ensuite remonter.
- 14 Il s'agit de la dette publique fédérale portant intérêt. Les données avant 1983 ne sont pas comparables avec les données plus récentes. MINISTÈRE DES FINANCES, *Tableaux de référence financiers – octobre 2013*, Ottawa, Sa Majesté la reine, chef du Canada, 2013, tableau 14, p. 22 et Comptes nationaux du Canada de Statistique Canada (base de données CANSIM, série 380.0064).
- 15 FINANCES ET ÉCONOMIE QUÉBEC, *Comptes publics 2011-2012, volume I. États financiers consolidés du gouvernement du Québec. Année financière terminée le 31 mars 2012*, Québec, Gouvernement du Québec, 2012, p. 29.

*Budget proposals were not discussed in Cabinet until either the morning of their presentation to the House or perhaps the day before. No once voiced any serious reservations about any of the proposals, although quite obviously they had no real chance to study them*¹⁶.

La situation ne semble pas avoir été différente au Québec ni dans les autres provinces¹⁷.

Avec l'accroissement des activités de l'État, il ne devient plus possible d'élaborer les budgets au sein d'un cercle restreint de décideurs. Comme l'explique Bernard, la complexité des problèmes budgétaires obligera les décideurs à déléguer leurs responsabilités budgétaires¹⁸. Cette délégation requiert, quant à elle, que des mécanismes de contrôle et de coordination soient établis. Mais malgré les efforts entrepris pour mettre en place un système de gestion efficace, le processus budgétaire devra toujours faire face à certains défis de taille.

Ces défis ont notamment été analysés par Aaron Wildavsky, l'un des grands spécialistes des questions budgétaires contemporaines, qui a notamment mis en évidence deux caractéristiques majeures qui influencent la manière dont les décisions budgétaires sont prises¹⁹. La première a trait à la nature «gradualiste» (*incrementalism*) des décisions. Les questions budgétaires à résoudre sont tout simplement trop complexes pour pouvoir être analysées et évaluées dans leur entièreté tous les ans. On ne peut apporter que des ajustements «à la marge» aux budgets précédents, lorsque de nouveaux problèmes, de nouvelles demandes, de nouvelles priorités émergent. C'est dire que les budgets ne peuvent être refaits entièrement chaque année. Cette situation aura pour conséquence que les décisions budgétaires prises à un certain moment auront habituellement des répercussions pendant de nombreuses années ou décennies.

-
- 16 Cité par D.J. SAVOIE, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, p. 163.
- 17 L. BERNIER, «Who governs in Quebec? Revolving premiers and reforms», dans L. BERNIER, K. BROWNSEY et M. HOWLETT (dir.), *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press/Institute of Public Administration of Canada, 2005, p. 131-154; A.M. MASLOVE (dir.), *Budgeting in the Provinces. Leadership and the Premiers*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada/L'Institut d'administration publique du Canada, 1989, 175 p.
- 18 A. BERNARD, «Vingt-cinq ans de changements dans le domaine de la gestion financière du gouvernement du Québec», dans Y. BÉLANGER et L. LEPAGE (dir.), *Administration publique québécoise. Évolutions sectorielles, 1960-1985*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1989, p. 63-83.
- 19 A.B. WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, Little Brown, 1964, 216 p.

La seconde caractéristique est que différents groupes de décideurs, remplissant des fonctions budgétaires différentes, participent à l'élaboration des budgets. Wildavsky note la présence de deux grands groupes. Le premier a pour principale fonction d'utiliser les ressources financières de l'État afin de gérer les programmes publics. Ce groupe a donc la responsabilité de « dépenser » les fonds publics (Wildavsky parlera des « *spenders* »). Le second groupe a pour mission de fournir les ressources financières nécessaires aux gestionnaires du premier groupe. Ils sont donc responsables de la viabilité et de la saine gestion des finances publiques (ce sont les « *guardians* »). C'est ainsi que l'on peut faire une distinction entre les ministères et agences qui assurent la prestation de services (ministères de la Santé, de l'Éducation, de la Justice, des Transports, etc.) et ceux qui sont les gardiens du Trésor public (il s'agit principalement du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor). Il convient donc d'analyser les rapports de force entre ces deux groupes si l'on désire mieux comprendre les choix budgétaires.

Jusqu'au début des années 1980, les politiques budgétaires seront caractérisées par la prédominance des utilisateurs des ressources financières. L'âge d'or pour ce groupe aura certainement été la période de la Révolution tranquille alors que les dépenses de l'État augmentent à un rythme accéléré. La crise économique de 1982, l'endettement accru des administrations publiques qui s'ensuivit, ainsi que l'intensification de la mondialisation dans les échanges commerciaux internationaux ont cependant modifié le rapport de force entre ces deux groupes. L'accès réduit à de nouvelles sources de revenus a permis aux responsables du Trésor public d'exercer une influence accrue sur les choix budgétaires. C'est ainsi qu'on a vu apparaître des stratégies de lutte contre les déficits, d'efforts de réduction des dépenses et de « réingénierie » de l'État.

Les thèses de Wildavsky inspirent encore de nombreux travaux aussi bien dans milieux universitaires que chez les praticiens, et ce, au Canada comme à l'étranger. Elles ont aussi été développées plus en détail afin de tenir compte de certaines réalités nouvelles. Ainsi, Wildavsky lui-même constatera que la thèse gradualiste a un pouvoir explicatif plus faible pour les pays en développement, les budgets de ces pays fluctuant davantage d'une année à l'autre²⁰. Les catégories d'acteurs budgétaires vont elles aussi être revues. Au Canada, les recherches menées par Donald Savoie et David Good sur le processus budgétaire du gouvernement fédéral vont se révéler importantes à ce sujet.

20 A.B. WILDAVSKY, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston, Little Brown, 1975, 271 p.

Ainsi, ils constatent l'influence grandissante des agences centrales proches du premier ministre, c'est-à-dire le Bureau du premier ministre et le Bureau du Conseil privé, qui fixent les priorités du gouvernement²¹. Cette concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre et son équipe de conseillers s'est faite au détriment du Conseil des ministres et des ministères. Un autre groupe d'acteurs qui s'impose de plus en plus dans le processus budgétaire est celui des « chiens de garde » financiers, auquel appartiennent notamment le Vérificateur général du Canada et le Directeur parlementaire du budget²². Les « chiens de garde » financiers dans le secteur public ne sont pas une nouveauté en soi (le bureau du Vérificateur général existe depuis 1872 au Canada et depuis 1883 au Québec²³), mais leur influence s'est accrue significativement au fil des ans. Par ailleurs, la création récente du poste de Directeur parlementaire du budget au Canada (en 2008 et tout prochainement en Ontario) ainsi que d'institutions similaires dans plusieurs autres pays semble répondre aux demandes de la population qui exigerait une plus grande ouverture et plus de transparence de la part de ses dirigeants²⁴. Il se pourrait bien que les récentes préoccupations en matière de reddition de comptes viennent influencer les méthodes utilisées pour l'allocation des ressources budgétaires du gouvernement.

La gestion des fonds publics

L'allocation des ressources financières au sein de l'administration publique se fait par le biais de systèmes de gestion financière. Ces systèmes ont pour principal objectif d'assurer que l'usage des fonds publics est conforme aux décisions qui ont été prises par les autorités. Les systèmes de gestion financière doivent donc clairement établir qui peut utiliser les fonds publics et à quelle fin. De nos jours,

-
- 21 D.J. SAVOIE, *Governing from the Centre...*, op. cit. ; D.J. SAVOIE, *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008, 441 p. ; D.J. SAVOIE, *Power: Where Is It?*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, 302 p.
- 22 D.A. GOOD, *The Politics of Public Money: Spenders, Guardians, Priority Setters, and Financial Watchdogs Inside the Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, 370 p.
- 23 Il s'agit des dates à partir desquelles les vérificateurs généraux acquièrent leur indépendance. Avant, ils étaient des employés publics pouvant être révoqués en tout temps.
- 24 G. TELLIER, « Le directeur parlementaire du budget : le nouveau chien de garde financier du gouvernement fédéral canadien? », dans J. CRÊTE (dir.), *Les surveillants de l'État démocratique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2014, p. 19-54.

la Loi sur l'administration financière, la Loi sur l'administration publique ainsi que les directives émises par le Secrétariat du Conseil du trésor établissent les règles à suivre.

Les règles de contrôle budgétaire existent depuis longtemps. En fait, le gouvernement utilise des mécanismes de contrôle dès 1867 (et même avant). Cette situation s'explique par le fait que selon les principes parlementaires canadiens, toutes nouvelles dépenses et taxes doivent être approuvées par les législateurs avant qu'elles ne surviennent. Le gouvernement a ainsi mis en place un système qui oblige chacune des unités administratives à comptabiliser ses dépenses (et ses revenus le cas échéant) selon des catégories précises (salaires, investissements, transferts, etc.). Ce système comptable permettra au gouvernement de s'assurer que les autorisations nécessaires ont été obtenues. C'est ce système comptable qui sera utilisé comme système de gestion financière jusqu'aux années 1960²⁵.

Au fur et à mesure que l'État accroît ses activités, le contrôle administratif des dépenses et des revenus deviendra de plus en plus complexe à réaliser. En fait, les demandes d'autorisation se multiplient au point d'engorger le système. Ainsi, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (commission Glassco, 1960-1962) constate que les ministres du Conseil du Trésor fédéral (au nombre de 6) reçoivent 16 000 demandes d'autorisation par année. La situation ne sera pas meilleure au Québec à un tel point que le ministre des Finances du Québec, Raymond Garneau, déclarera que «l'accroissement phénoménal des ressources» jumelé à «l'application des mêmes styles de gestion qui prévalaient à l'époque où le meilleur gouvernement était celui qui gouvernait le moins [a] provoqué la congestion à la tête de l'administration et la paralysie aux extrémités²⁶».

En plus de déplorer la lourdeur des tâches administratives, on commence à se préoccuper de la cohésion des programmes gouvernementaux. Ceux-ci se sont multipliés sans réelle planification. Cette situation prévaut dans de nombreux pays et l'on cherche des solutions à ce problème. C'est ainsi que va être conçue et popularisée la méthode du PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*), qui consiste

25 Pour une description plus détaillée de l'évolution des systèmes de gestion financière, consulter A. BERNARD, «Vingt-cinq ans de changements...», *op. cit.*; J.I. GOW, «L'histoire de l'administration publique québécoise», *Recherches sociographiques*, vol. 16, n° 3, 1975, p. 385-411; et J.I. GOW, «L'administration québécoise de 1867 à 1900: un État en formation», *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 12, n° 3, 1979, p. 555-620.

26 R. GARNEAU, «La réforme de l'administration financière au Québec», *op. cit.*, p. 259.

à déterminer les objectifs de chaque programme ainsi que les moyens à utiliser pour les atteindre. Cette méthode mettait aussi l'accent sur la planification à long terme des budgets publics. Les principaux critères de décision vont ainsi devenir la productivité, l'efficacité, l'efficience. L'apport majeur du PPBS a été d'introduire le concept de rationalité dans le processus de la gestion financière: les décisions budgétaires ne sont plus seulement dictées par des considérations politiques²⁷.

La méthode du PPBS est généralement perçue comme un échec en raison de la difficulté à mettre en application ses principes de base²⁸. Le Québec mettra en place son propre système de gestion financière inspiré des principes du PPBS (la budgétisation par programme), mais les résultats seront ici aussi jugés décevants²⁹. La méthode du PPBS aura néanmoins amené un changement de mentalité important dans la fonction publique québécoise, l'analyse des besoins budgétaires étant désormais effectuée en fonction de la performance des programmes et non plus seulement en fonction des ressources employées³⁰. Encore de nos jours, les documents budgétaires soumis par les ministères et unités administratives doivent présenter les objectifs de leurs programmes ainsi que les critères devant servir à leur évaluation.

L'introduction du concept de rationalité dans le processus budgétaire aura aussi modifié le rapport de force entre les agences centrales (Secrétariat du Conseil du trésor et ministère des Finances) et les ministères et agences publiques responsables de l'exécution des programmes. Une statistique financière révèle bien l'ampleur de cette transformation: de 1972 à 1985, la masse salariale de la fonction publique a quadruplé alors que durant la même période, celle des employés du Secrétariat du Conseil du trésor a été multipliée par quinze³¹. C'est dire que plus de fonctionnaires travaillent au Secrétariat du Conseil du trésor. Ce rapport de force s'est consolidé à partir des années 1980 lorsque

-
- 27 R. GARNEAU, « La budgétisation par programme. Rationalité budgétaire contre rationalité politique », dans G. LACHAPPELLE, L. BERNIER et P.P. TREMBLAY (dir.), *Le processus budgétaire au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1999, p. 33-41.
- 28 J.I. GOW, M. BARRETTE, S. DION et M. FORTMANN, *Introduction à l'administration publique: une approche politique*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1992, 322 p.; L. ROUILLARD, « La modernisation du processus budgétaire: évolution ou révolution? », dans G. LACHAPPELLE, L. BERNIER et P.P. TREMBLAY (dir.), *Le processus budgétaire au Québec*, op. cit., p. 43-58.
- 29 A. BERNARD, « Vingt-cinq ans de changements... », op. cit.
- 30 J.I. GOW, « Quelques leçons à tirer de l'histoire administrative québécoise », dans G. LACHAPPELLE, L. BERNIER et P.P. TREMBLAY (dir.), *Le processus budgétaire au Québec*, op. cit., p. 27-28.
- 31 A. BERNARD, « Vingt-cinq ans de changements... », op. cit., p. 74.

le phénomène de l'endettement a pris de l'ampleur³². Ne pouvant plus compter sur de nouvelles sources de revenus, la priorité est maintenant d'assainir les finances publiques, une tâche qui incombe aux gardiens du Trésor public. De nos jours, ce sont encore les organisations centrales qui contrôlent le processus budgétaire. Toutefois, ce contrôle est de plus en plus remis en question.

En fait, les décideurs publics font encore face à la même problématique : comment mettre en pratique les principes de la rationalité budgétaire dans le système de gestion financière? De nouvelles pistes de solutions ont surgi récemment, inspirées des thèses de la nouvelle gestion publique (ou *New Public Management*), selon lesquelles ce sont les résultats obtenus qui devraient prévaloir. Ces idées ont mené à la formulation et à la mise en place de nouvelles méthodes de gestion « axées sur les résultats ». La Loi sur l'administration publique adoptée en 1999 est une application de cette nouvelle façon de faire. Le système de gestion financière axée sur les résultats reprend à son compte plusieurs des grands principes mis de l'avant par la méthode du PPBS, soit la définition d'objectifs à atteindre et l'établissement de critères d'évaluation. Cependant, la gestion axée sur les résultats ajoute deux autres dimensions. D'une part, elle cherche à rendre les gestionnaires publics plus responsables des résultats de leur gestion. D'autre part, elle met à l'avant-plan la prise en compte des besoins et de la satisfaction de la population.

Il est encore trop tôt pour déterminer si la gestion axée sur les résultats remplira ses promesses. Cependant, certains indices laissent croire que, tout comme la méthode du PPBS, son application sera difficile. Par exemple, la Loi sur l'administration publique permet l'établissement d'une « convention de performance et d'imputabilité » entre le responsable d'une unité administrative et son ministre (section IV de la loi). Grâce à cette convention, le gestionnaire de l'unité administrative obtient une plus grande marge de manœuvre quant à l'utilisation de ses ressources, mais en contrepartie il s'engage à présenter annuellement des indicateurs de performance précis et à publier les résultats de sa gestion. Cette convention est volontaire. En 2006, dix-sept organismes

32 L. BERNIER, K. BROWNSEY et M. HOWLETT (dir.), *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press/Institute of Public Administration of Canada, 2005, 282 p.

avaient conclu une telle entente. Ils n'étaient plus que dix en 2012³³. On peut difficilement parler d'un engouement pour cette nouvelle méthode de gestion décentralisée.

Mais peu importe son succès ou son échec, on se rend compte que le système de gestion financière axée sur les résultats tente d'apporter une réponse à un nouveau problème. Les citoyens et autres parties prenantes aux affaires publiques exigent de plus en plus que l'État fasse preuve de plus d'ouverture et de transparence. De telles exigences font que les gestionnaires du secteur public ne doivent plus être seulement redevables envers les autorités publiques (autrement dit les élus) : ils doivent aussi être à l'écoute et au service de la population. Autrement dit, il semble qu'un nouveau rapport de force soit en train de se mettre en place en fonction d'une nouvelle forme de reddition de comptes. Là réside sans doute la nouveauté du système de gestion axée sur les résultats.

Pour conclure

Les responsabilités des gestionnaires de l'État évoluent avec le temps et l'analyse des budgets publics s'avère particulièrement propice pour étudier plus en détail ces changements. L'étude des budgets permet notamment de mettre en évidence les liens qui existent entre la nature des activités de l'État, le rôle des acteurs qui participent à l'élaboration des budgets et les mécanismes utilisés pour la gestion des fonds publics. En fait, pour comprendre pourquoi certains mécanismes de gestions budgétaires sont utilisés, il convient d'examiner qui occupe une place centrale dans le processus de décision budgétaire ; une place qui est en grande partie dépendante de la nature et de la fonction des budgets publics. Nous avons vu que l'État québécois est passé d'une période à forte croissance de ses activités, ce qui a favorisé les gestionnaires responsables de la prestation de programmes publics, à une période de restriction budgétaire, qui a permis aux gardiens du Trésor public d'exercer un contrôle plus serré sur les finances publiques.

33 SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Rapport de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique. 2007-2008*, Québec, Gouvernement du Québec, 2009, 65 p. ; SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Rapport du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique. 2011-2012*, Québec, Gouvernement du Québec, 2013, 75 p.

Actuellement, une autre transformation semble être en cours, celle qui accorderait une plus large place à la reddition de comptes à l'égard des citoyens et autres acteurs à l'extérieur de la fonction publique.

Mais malgré ces transformations, il semble qu'une constante demeure. On constate qu'il s'avère très difficile de mettre en place des mécanismes qui en principe semblent nécessaires. Pourquoi, par exemple, est-il si difficile d'introduire la rationalité budgétaire dans le processus de gestion des finances publiques? Il semble que le problème réside avant tout dans la contradiction entre la centralisation des décisions et la délégation de l'autorité, c'est-à-dire entre les représentants élus, détenteurs légitimes de l'autorité, et les gestionnaires du secteur public, possédant l'expertise nécessaire pour mettre en œuvre les décisions. Les élus et les fonctionnaires ont chacun des responsabilités et des fonctions qui, en fait, les séparent les uns des autres. Cependant, il existe un élément commun à ces deux groupes: tous sont au service de la population. La philosophie sous-jacente à la nouvelle gestion publique et la gestion axée sur les résultats qui en découle mettent de l'avant cette dimension. Les réformes actuelles ont cependant surtout mis l'accent sur le renforcement des liens entre les citoyens et l'administration publique. Très peu d'initiatives (par exemple, par des réformes des procédures parlementaires) ont été proposées et adoptées pour renforcer les relations entre la population et les élus. Il s'agit là très certainement d'un aspect qui mériterait d'être examiné de plus près, car les décisions budgétaires ne relèvent pas uniquement de considérations administratives: ce sont aussi des choix de société.

Commentaires sur la première partie

Yves Martin

Ex-sous-ministre et ex-conseiller politique

N'étant ni historien ni particulièrement compétent en matière de gestion des finances publiques pour commenter avec quelque pertinence les deux premiers textes, je prends prétexte de la formulation de la question posée par Marie-Eve Ouellet – «L'intendant du Canada au XVIII^e siècle: juge, politicien ou administrateur?» – pour proposer quelques observations personnelles sur le thème des rapports entre grands commis de l'État et pouvoir politique au Québec.

Mes observations sont essentiellement de l'ordre du témoignage, celui-ci pouvant très heureusement se situer dans le cadre plus large exposé dans l'ensemble de l'ouvrage et aussi notamment dans l'excellent texte de Louis Bernard sur l'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec. Mon expérience confirme tout à fait la justesse de l'analyse de l'ancien secrétaire général du Conseil exécutif: «La relation étroite, presque symbiotique, écrit-il, qui existait au début de la Révolution tranquille entre les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires s'est [...] graduellement distendue et une séparation de plus en plus nette s'est fait jour entre les sphères politique et administrative¹.»

1 L. BERNARD, «L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec», *Télescope*, vol. 15, n° 1, hiver 2009, p. 94.

Des « technocrates » dans la cité

Professeur au Département de sociologie de l'Université Laval depuis 1956, je suis devenu haut fonctionnaire au ministère de l'Éducation le jour même de sa création, le 13 mai 1964. J'ai été associé aux premières manifestations de la modernisation de la fonction publique québécoise et à son engagement dans la réalisation de la Révolution tranquille. On a d'emblée saisi, dans la presse en particulier, la portée de la mutation alors en cours en désignant comme « technocrates » les grands commis en constituant, avec le pouvoir politique, le noyau central.

L'apparition du terme *technocrate* dans le paysage médiatique québécois signalait de façon percutante une réalité inédite, mais en donnait une image faussée, peut-être souvent à dessein. Pour ma part, j'ai la conviction que ceux qu'on a appelés alors des technocrates ont effectivement influencé les décisions politiques par leur éclairage et l'apport de leurs compétences, mais n'ont en aucun cas été les véritables décideurs, ce qu'aurait signifié une technocratie entendue au sens strict. Il y a eu symbiose entre élus et administrateurs, mais rien qui puisse ressembler à une usurpation du pouvoir des premiers par les seconds. Contrairement à ce qu'on a alors parfois prétendu en certains milieux, la haute fonction publique a toujours tenu à présenter aux ministres tous les éléments essentiels à la prise de décision. À cet égard, un de mes exemples favoris est un mémoire préparé par le sous-ministre et ses collaborateurs à l'intention du ministre de l'Éducation et du Conseil des ministres en septembre 1966 à propos du financement du salaire des enseignants. Les conséquences prévisibles de l'approbation des mesures proposées y sont clairement exposées : possibilité de grèves nombreuses, nécessité éventuelle d'une loi spéciale pour y mettre un terme et assujettir tous les enseignants du Québec aux mêmes conditions de travail. La suite des événements est conforme aux hypothèses formulées et conduit à l'adoption, en février 1967, de l'historique « *bill 25* » instaurant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire. Le pouvoir déterminant de décision n'a jamais échappé à l'autorité politique. On l'a d'ailleurs vu de façon particulièrement manifeste dans le cas du tristement célèbre « *bill 63* » en 1969. Alors sous-ministre en titre de l'Éducation, je n'ai pas réussi à convaincre le premier ministre Jean-Jacques Bertrand de résoudre la crise sociale sans précédent provoquée par sa politique du libre choix de la langue de l'enseignement en adoptant la solution retenue plus tard, dans le cadre de la Charte de la langue française, celle de l'obligation faite aux enfants d'immigrants de fréquenter l'école française.

Peut-être en fait faut-il voir d'ailleurs dans cet épisode d'une grande intensité sociale un indice de l'amorce du phénomène noté par Louis Bernard, celui d'une distanciation de plus en plus nette entre le politique et l'administratif.

De la symbiose à la connivence

À propos de l'évolution de la haute fonction publique du Québec depuis les années 1970, on ne saurait parler d'une réalité correspondant à un « système des dépouilles » (*spoils system*) analogue à celui qui existe en toute lumière dans l'administration publique aux États-Unis. Chaque changement de gouvernement s'accompagne cependant ici d'un mouvement de déplacements plus ou moins marqué, mais sans à-coups, au sein de la haute fonction publique. Dès mars 1973, le journaliste Jean-Claude Picard écrivait que « seulement quatre de la vingtaine de sous-ministres en titre sous le gouvernement de l'Union nationale le sont encore maintenant au sein du même ministère² » – j'ai été l'un des quatre... pendant encore six mois.

Je ne connais pas les données précises à cet égard, mais l'alternance de gouvernements diversement orientés sur le plan idéologique depuis maintenant plus de quarante ans a fait de la mobilité des principaux cadres de l'administration publique québécoise – sous-ministres et sous-ministres adjoints singulièrement – une pratique devenue, plutôt discrètement, une règle non écrite de commune acceptation. J'en ai fait personnellement l'expérience comme sous-ministre des Relations internationales au lendemain de la défaite du gouvernement du Parti québécois en décembre 1985, expérience qui m'a amené à quitter de nouveau la fonction publique après y avoir fait un retour un an plus tôt. Tout en ayant des réserves quant à l'application de la règle dans certains cas, je n'ai jamais cru opportun de la contester quant à son principe. Il m'apparaît normal et globalement acceptable qu'existe une certaine connivence entre le pouvoir politique et les grands commis à son service, essentiellement pour des raisons d'efficacité dans l'élaboration des politiques aussi bien qu'au stade de la gestion de leur mise en œuvre. Entre symbiose et connivence, il y a, me semble-t-il, une marge suffisamment large pour permettre au gouverneur et à l'intendant d'aujourd'hui de contribuer en bonne intelligence, chacun selon sa fonction propre, à la direction et à l'aménagement de la vie de la république.

2 J.-C. PICARD, « Les hauts fonctionnaires sont de la couleur politique du gouvernement », *Le Soleil*, 10 mars 1973.

DEUXIÈME PARTIE /

DÉBUT XIX^e SIÈCLE

Parlementarisme, démocratie, constitution

Je vois vos yeux s'animer au mot *patrie*,
j'entends battre vos cœurs au mot *frères*,
et votre imagination s'échauffe au mot *progrès*.

ÉTIENNE PARENT,
Importance de l'étude de l'économie politique, 1846.

Étienne Parent, architecte du futur?

Claude Couture
Université de l'Alberta

Y a-t-il un modèle spécifiquement québécois de développement économique? Plusieurs le croient, et ce fut une source importante de débats au cours de la dernière décennie, notamment à l'époque où Jean Charest était premier ministre¹. Des auteurs comme Gilles L. Bourque et Yves Vaillancourt² en particulier ont défini un tel modèle qui se serait développé à partir des années 1990. Vaillancourt perçoit une véritable originalité du modèle québécois, qu'il décrit comme «un modèle de développement solidaire et démocratique³», ce que les économistes sociaux appellent l'«économie solidaire». Le propre de ce modèle serait, d'une part, de contrecarrer «les logiques bureaucratiques

-
- 1 «Monsieur le président, il y a 40 ans, un gouvernement issu de notre formation politique a placé le Québec sur la voie de la modernité. Les membres de ce gouvernement étaient réunis par un enthousiasme et une conviction inébranlables. Ils avaient la certitude, jusqu'au plus profond de leur âme, d'inaugurer quelque chose de grand, d'être choisis par le temps et sa nécessité pour amener le Québec plus loin. Ce même sentiment anime aujourd'hui mon équipe et moi-même.» (Extrait tiré du discours du premier ministre du Québec, M. Jean CHAREST, à l'occasion de l'inauguration de la 37^e législature, 4 juin 2003, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/37-1/journal-debats/20030604/2463.html#_Toc42589674>, consulté le 1^{er} août 2015.
 - 2 G.L. BOURQUE, *Le modèle québécois de développement. De l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2000, 235 p.; Y. VAILLANCOURT, «Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne», *Enjeux publics/Policy Matters*, vol. 3, n° 2, janvier 2002, 52 p.; Y. VAILLANCOURT, F. AUBRY, M. D'AMOURS, C. JETTÉ, L. THÉRIAULT et L. TREMBLAY, «Social economy, health and welfare: The specificity of the Québec model within the Canadian context», *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, n° 45-46, printemps-automne 2000, p. 55-88; Y. VAILLANCOURT et L. FAVREAU, «Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire», *Cahiers du LAREPPS*, n° 00-04, juin 2000, 21 p.; J.-L. LAVILLE, «De la genèse à la crise de l'État-providence», *Lien social et politiques – RIAC*, vol. 33, printemps 1995, p. 37-45.
 - 3 Y. VAILLANCOURT, «Le modèle québécois de politiques sociales...», *op. cit.*, p. 15.

et centralisatrices des institutions distributives⁴» et, d'autre part, de produire ce que Lipietz appelle un « halo sociétal⁵ », c'est-à-dire un ensemble de conséquences socialement et culturellement utiles, créatrices de solidarité et d'intégration sociale. Dans ce modèle, « l'économie sociale est officiellement reconnue et soutenue [au Québec] par certains paliers de pouvoirs publics⁶ », et les intérêts sociaux et culturels du monde vécu sont rétablis contre les prétentions hégémoniques à la fois de l'argent et du pouvoir bureaucratique⁷.

Parmi les innovations québécoises en matière d'économie sociale, notons le soutien inégalé de l'État québécois aux organismes communautaires autonomes, les relations de type partenarial entre l'État et certains organismes communautaires, les diverses pratiques de logement social où le Québec innove constamment selon Vaillancourt⁸, les garderies à accès universel⁹, les programmes d'exonération financière pour les services d'aide domestique, la politique sociale concernant les personnes handicapées qui s'inspire des lignes directrices de l'Office des personnes handicapées du Québec, etc.¹⁰. Selon Vaillancourt et d'autres auteurs, le Québec se démarque donc nettement des autres provinces canadiennes et des États-Unis relativement à l'institutionnalisation de l'économie sociale¹¹.

Peut-on trouver, dans l'histoire du Québec, des signes avant-coureurs de ce modèle? Y a-t-il eu, bien avant les années 1990, un penseur qui aurait su marier à la fois une attention particulière à l'étude de l'économie politique et une vision de développement pour la nation, québécoise aujourd'hui, canadienne-française autrefois? Nous pensons que ce penseur a été Étienne Parent. À la fois comme journaliste, conférencier et fonctionnaire, Étienne Parent (1802-1874) a exercé une influence considérable entre 1820 et 1874. En tant que fonctionnaire, Parent, qui était aussi avocat, a été traducteur, greffier

4 J.-L. LAVILLE, « De la genèse à la crise de l'État-providence », *op. cit.*, p. 41. Vaillancourt, en choisissant un domaine particulier de politique sociale, dira: « la présence de l'économie sociale dans le domaine des services à domicile peut être vue comme un rempart contre la privatisation de ces mêmes services et une occasion de rendre l'offre de services plus diversifiée que si elle relevait uniquement de l'État et du marché », Y. VAILLANCOURT, « Le modèle québécois de politiques sociales... », *op. cit.*, p. 28.

5 A. LIPIETZ, *Du halo sociétal au tiers secteur: Pour une loi-cadre sur les sociétés à vocation sociale*, <<http://lipietz.net/spip.php?article314>>, consulté le 1^{er} août 2015.

6 Y. VAILLANCOURT, « Le modèle québécois de politiques sociales... », *op. cit.*, p. 19.

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*, p. 22-24.

9 « A \$7 revolution? », *Globe and Mail*, 19 octobre 2013, p. F1.

10 On pourrait ajouter à cette liste des services tels que les Centres locaux d'emploi, les Centres locaux de développement, des programmes tels que l'assurance médicament, des législations de type « solidaire » telles que la « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » de 2002.

11 Y. VAILLANCOURT *et al.*, « Social economy, health and welfare... », *op. cit.*, p. 55-88; Y. VAILLANCOURT et L. FAVREAU, « Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire », *op. cit.*, p. 4.

et libraire de l'Assemblée du Bas-Canada, puis greffier du Conseil exécutif du Canada-Uni, sous-secrétaire de la Province du Canada, enfin sous-secrétaire d'État à Ottawa de 1868 à 1872.

Défenseur du principe du gouvernement responsable, mais adversaire du radicalisme de Louis-Joseph Papineau lors des Rébellions, Parent sera néanmoins emprisonné en 1838-1839. Durant son incarcération, il entreprend la traduction du rapport Durham. Après 1840, sans doute désillusionné par la politique, il propose, à travers une série de discours prononcés en 1846, 1847 et 1848 à l'Institut canadien de Montréal puis à Québec en 1852, une vision de l'avenir de la « nationalité » canadienne-française fondée sur le développement économique. En articulant cette vision, Parent démontre une remarquable connaissance de l'économie politique, une discipline à peine reconnue et enseignée dans les universités occidentales de l'époque, et une vive préoccupation pour les aspects moraux du développement économique et social, posant ainsi, plus d'un siècle avant l'apparition du « modèle » québécois, les jalons d'un modèle économique alliant une connaissance sophistiquée de la théorie économique à des préoccupations morales et sociales importantes. En fait, il semble qu'après chaque grand revers politique des Canadiens français/Québécois, ces derniers se soient réinventés dans l'économie, que ce soit en tant qu'entrepreneurs ou ouvriers, comme après 1840, ce qu'Étienne Parent avait d'ailleurs pressenti dans ses conférences, ou dans le développement de l'État-providence québécois des années 1960 en contexte de Révolution tranquille, ou enfin dans l'économie solidaire des années 1990, notamment après l'échec du référendum de 1995.

Une courte biographie d'Étienne Parent¹²

Étienne Parent naît le 2 mai 1802 à Beauport ; il est le fils aîné d'Étienne-François Parent et de Josèphe Clouet, qui auront quinze enfants, dont neuf garçons. La famille Parent, originaire de La Montagne en Perche, arrive en Amérique en 1634¹³. Après ses études primaires réalisées

12 Pour une présentation plus détaillée de l'œuvre et de la vie de Parent, voir Y. LAMONDE et C. COUTURE, « Introduction », dans É. PARENT, *Discours*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2000, p. 7-21.

13 Dans U. BLANCHET, *Étienne Parent. Ses opinions politiques et religieuses*, thèse de doctorat, Québec, Université Laval, 1965, p. 11, l'auteur indique qu'il a obtenu les détails généalogiques de la famille Parent dans un ouvrage manuscrit réalisé par Paul-Étienne Parent, ingénieur et petit-fils d'Étienne Parent : P.E. PARENT, *Généalogie des familles Parent Grenier, Fournier dit Préfontaine et Lamarre dit DeLamarre*, Ottawa, 1931, 84 p. Nous n'avons pu obtenir ce manuscrit.

à Beauport et à Québec¹⁴, Étienne Parent entreprend un cours classique au Collège de Nicolet. Parmi ses condisciples, on retrouve, entre autres, Charles-François Baillargeon (futur évêque de Québec) et Pierre-Horace Panet¹⁵. En 1819, il poursuit ses études au Séminaire de Québec, où il rencontre Augustin-Norbert Morin (1803-1865), un futur rival politique. Rédacteur du *Canadien* en 1822, puis de la *Gazette de Québec*¹⁶, en 1825, section française, Parent, travailleur infatigable, accepte aussi un poste de traducteur à l'Assemblée du Bas-Canada en 1827.

En 1829, après avoir été admis au Barreau le 18 mai, Parent épouse le 30 juin Marie-Mathilde-Henriette Grenier (1804-1890). Ils auront six enfants, cinq filles et un garçon : Étienne-Henri, Joséphine-Henriette, Mathilde-Sabine, Marie-Augustine, Marguerite (1832-1834) et Stéphanie. Joséphine-Henriette épousera le célèbre Antoine Gérin-Lajoie (1824-1882) et Marie-Augustine sera l'épouse d'un autre personnage connu, Benjamin Sulte (1841-1923).

Étienne Parent sera au cœur des débats et enjeux politiques des années 1820 et 1830. Son premier combat, mené dès son arrivée à la direction du *Canadien* en 1822, vise à empêcher le premier projet d'union des deux Canadas¹⁷. Pour ce faire, il appuiera la pétition portée à Londres par les leaders du Parti canadien¹⁸. Le projet sera finalement abandonné sans que soit réglée la question du gouvernement responsable, cause principale des événements des années 1830.

Bien qu'il ait été en tout temps un défenseur du principe du gouvernement responsable, Étienne Parent en est rapidement venu à la conclusion qu'une escalade du conflit serait dangereuse pour la survie de la nation canadienne-française¹⁹. Après avoir longtemps admiré Papineau, Parent met en garde la population contre le radicalisme, ce que certains lui reprochent amèrement²⁰. Ce n'est pas sans un certain courage que Parent s'oppose aux journaux radicaux comme *La Minerve* et le *Vindicator*, notamment sur la question du recours aux armes et d'une éventuelle alliance, voire d'une fusion avec les États-Unis. Le 8 juillet 1836, il écrit : « contre l'américanisation, d'une part,

14 U. BLANCHET, *Étienne Parent. Ses opinions politiques et religieuses, op. cit.*, p. 13.

15 J.-C. FALARDEAU, *Étienne Parent : 1802-1874*, Montréal, La Presse, 1975, p. 13.

16 U. BLANCHET, *Étienne Parent. Ses opinions politiques et religieuses, op. cit.*, p. 28.

17 *Le Canadien*, 23 octobre 1822.

18 *Le Canadien*, 22 octobre 1823.

19 B. DUFEBVRE, « Étienne Parent le "rénégat" », *Revue de l'Université Laval*, vol. VII, n° 5, janvier 1953, p. 405-412.

20 *Ibid.*

et l'anglicisation de l'autre: nous allons avoir dans *le populaire* un auxiliaire habile et puissant dans la lutte inégale que nous soutenons seul depuis quelque temps²¹». Plus tard, après l'annonce des résolutions Russell, il s'écrie à nouveau, malgré son indignation face à la réponse de Londres:

Nous ne sommes pas prêts pour l'indépendance; prenons patience, faisons nos preuves, la législation reprendra son cours; assurons aux citoyens le maintien et la protection de jurys impartiaux; travaillons aux améliorations publiques suspendues depuis des années; éduquons le peuple de ses affaires; ouvrons les écoles fermées par suite de la tourmente politique²².

Après les Rébellions et la courte visite de lord Durham en 1838, sir John Colborne, qui a repris la gouverne de la colonie après le départ de Durham (il dirigeait un Conseil spécial du gouverneur), suspend *l'habeas corpus* le 8 novembre 1838. Parent s'élève contre les arrestations massives des Patriotes. Le 24 décembre 1838, dans *Le Canadien*, il écrit: «Les plaintes des opprimés réveillent les remords au cœur des oppresseurs, et leur font monter la rougeur au front²³.» Ces dénonciations des mesures arbitraires de Colborne mèneront à son arrestation le 26 décembre 1838 en compagnie de l'imprimeur Jean-Baptiste Fréchette. Ce dernier sera libéré le 22 janvier 1839, mais Parent restera incarcéré jusqu'au 12 avril de la même année. Parent et ses compagnons souffriront beaucoup du froid en prison pendant cet hiver de 1838-1839²⁴. À sa sortie de prison, Parent s'empresse de terminer la publication dans *Le Canadien* du rapport de lord Durham. Il condamne d'ailleurs avec véhémence le projet «d'anglicisation²⁵». L'Union, malgré l'opposition du Bas-Canada, sera votée par le parlement britannique en 1840 et entrera en vigueur le 10 février 1841. Résigné, Parent écrit dans *Le Canadien*:

Quoique nous soyons bien sincèrement opposés à l'union législative des Canadas, nous prévoyons trop bien l'anarchie, les misères politiques et sociales qu'entraînera pour les parties concernées

21 *Le Canadien*, 8 juillet 1836.

22 *Le Canadien*, 24 avril 1837.

23 *Le Canadien*, 24 décembre 1838.

24 P.G. ROY, «L'emprisonnement d'Étienne Parent», *Bulletin des recherches historiques*, vol. XLIII, 1937, p. 218.

25 «L'anglicisation», *Le Canadien*, 17 octobre 1838. Réaction de Parent à la *Proclamation* publiée par Durham dans tous les journaux du Bas-Canada, le 9 octobre 1838. Voir aussi *Le Canadien*, 19 juin 1839.

l'agitation du rappel de l'Union, pour ne pas désirer que les deux populations en viennent à s'entendre et à marcher de converse vers les destinées brillantes que la nature a mises à leur portée²⁶.

FIGURE 1 / **Étienne Parent (1802-1874)**



Source: Benjamin Sulte, *Histoire des Canadiens-Français, 1608-1880*, tome 8, Montréal, Wilson & cie, 1884, s. p.

26 *Le Canadien*, 9 avril 1841.

Il faut préciser que Parent avait déjà appuyé l'appel à la modération lancé par Louis-Hippolyte La Fontaine (1807-1864) le 25 août 1840 et publié dans *Le Canadien*²⁷. Il fallait, selon le nouveau leader politique des Canadiens français, tirer profit d'une alliance avec les réformistes du Haut-Canada afin de contrer les effets nocifs de l'Union. C'était, en fait, la seule chance de salut pour les Canadiens français. Favorable à cette stratégie, Étienne Parent se fait élire à l'Assemblée du Canada-Uni en 1841²⁸. Le 24 juin 1842, il est le premier orateur invité à prononcer une conférence lors de la première cérémonie de la Société Saint-Jean-Baptiste à Québec. En 1842, Parent et La Fontaine présentent un projet de loi afin de faire reconnaître le français en Chambre. Finalement, en octobre 1842, Parent, qui éprouve des problèmes de surdité à la suite de son emprisonnement en 1839, accepte le poste de greffier du Conseil exécutif. Il quittera donc la carrière politique et fera également ses adieux au *Canadien*. Dès lors commence pour lui une vie de « nomade²⁹ » puisqu'il vivra à Kingston, Montréal, Toronto, Québec et, finalement, Ottawa. En tant que haut fonctionnaire, il sera donc au cœur du processus d'application du principe du gouvernement responsable en 1848.

Les conférences de 1846-1847

En 1847, en réponse à une lettre de René-Édouard Caron, avocat et politicien, Étienne Parent écrit :

Nous avons abandonné le sein de nos familles, nos affaires professionnelles, pour nous exposer à tous les désagréments de la carrière politique; nous l'avons fait par dévouement à nos compatriotes pour les retirer d'une position politique que tout le monde déplorait. Nous avons droit de compter sur l'appui de nos compatriotes, du peuple dans une pareille cause: cet appui a été refusé et l'on nous a mis hors d'état de faire le bien que nous avons en vue. Nous avons payé notre dette de dévouement envers la patrie, nous sommes quittes envers elle, et nous coupons leur cours aux événements, dont d'autres répondront³⁰.

27 G. BERGERON, *Lire Étienne Parent (1802-1874): notre premier intellectuel*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 115.

28 J.C. FALARDEAU, *Étienne Parent: 1802-1874*, Montréal, La Presse, 1975, p. 24.

29 *Ibid.*, p. 25.

30 Étienne Parent à l'honorable R.É. Caron, lettre du 1^{er} avril 1847, Polygraphie 38, n° 20, ASQ-MAF (Archives du Séminaire de Québec-Musée de l'Amérique française).

Ce sera donc dans un tel état d'apparente amertume face à la politique, et au moment où d'extraordinaires événements internationaux se produisent, que Parent prépare ses conférences pour les membres de l'Institut canadien de Montréal³¹. Fondé en 1844 par un groupe de jeunes intellectuels canadiens-français désireux de promouvoir la culture canadienne et le patriotisme, l'Institut devint une institution politique et culturelle très importante dans la société francophone bas-canadienne du milieu du siècle³². Les premiers « officiers » de l'Institut seront : A.C. Nelson (président), P.R. Lafrenaye (premier vice-président), Joseph Laurier (second vice-président), Antoine Gérin-Lajoie (secrétaire/archiviste), M. Allard (assistant/archiviste), O. Morin (secrétaire/correspondant), E. Fournier, trésorier et L. Racine, bibliothécaire³³.

Peu à peu, l'Institut subit l'ascendant de Louis-Joseph Papineau et évolue vers le républicanisme. D'ailleurs, en juillet 1849, le journal *L'Avenir* sera lancé justement dans le but de promouvoir les idées républicaines³⁴. Un an auparavant, cependant, Antoine Gérin-Lajoie, futur gendre d'Étienne Parent, a invité ce dernier à prononcer une conférence à l'Institut canadien. Une première conférence sera donc organisée le 22 janvier 1846. Parent en prononcera une deuxième le 19 novembre 1846 et une troisième le 23 septembre 1847. Le contexte est ici très important. Ces conférences sont prononcées quelque dix ans après les Rébellions. Parent est encore relativement jeune, il a 44 ans (il n'en avait que 34 lors des Rébellions). En 1846, la Grande-Bretagne n'a toujours pas accordé au Canada-Uni le gouvernement responsable, mais elle a entrepris le démantèlement de son système économique

31 V. MORIN, « Clubs et sociétés notaires d'autrefois », *Cahiers des Dix*, vol. 15, 1950, p. 185-218.

32 *Ibid.*, p. 208.

33 *Ibid.*, p. 207.

34 Les radicaux de l'Institut canadien prônaient la séparation de l'Église et de l'État et l'annexion aux États-Unis. En raison de leur radicalisme, ils seront surnommés les « Rouges ». Des institutions du même genre et du même nom ouvriront à Québec (1848), Trois-Rivières, Saint-Hyacinthe, Saint-Jean, Iberville, Joliette, Chambly, Berthier et l'Assomption. En 1858, M^{re} Ignace Bourget, dans trois mandements, avertit les membres de l'Institut qu'ils ne pourront recevoir les sacrements si l'Institut persiste à conserver dans sa bibliothèque certains ouvrages qui figurent à l'Index des livres dont la lecture est interdite aux catholiques. Devant cette menace, 108 membres de l'Institut décideront de fonder une société rivale dissidente, l'Institut canadien-français, qui ouvrira ses portes le 16 décembre 1858 rue Saint-Jacques à Montréal, à l'endroit même où l'Institut canadien, situé rue Notre-Dame en 1858, a été situé de 1850 à 1854. Lors de la soirée d'inauguration de l'Institut canadien-français, dans l'immeuble de la Société d'histoire naturelle, les principaux orateurs ont été Pierre-Joseph-Olivier Chauveau, Hector Fabre, Amasse Masson et M^{re} Ignace Bourget. Dix ans plus tard, l'annuaire de l'Institut canadien, qui a conservé malgré tout 700 membres après 1858, sera mis à l'index par Rome alors que l'affaire Guibord en 1869 mine peu à peu la crédibilité de l'Institut qui cesse presque complètement ses activités vers 1885. Pour plus de détails, voir V. MORIN, « Clubs et sociétés notaires d'autrefois », *op. cit.*

protectionniste. C'est donc dans ce contexte que Parent aborde le thème de la survie de la nation canadienne-française. À ceux qui semblent avoir perdu espoir quant à une telle survie, il écrit :

Je sais qu'il y a malheureusement des hommes qui, soit par peur de la lutte que nous aurons à soutenir, soit pour n'avoir pas su apprécier les chances de salut qui nous restent encore, soit enfin parce que la marche à suivre répugne à leurs penchants ou préférences politiques, je sais, dis-je toute l'amertume de mon cœur, qu'il y en a qui ont perdu foi dans la conservation de notre nationalité, et qui, comme ces Romains d'autrefois, désespérant du salut de la patrie, se sont placés dans leurs chaises curules et attendent stoïquement, je ne dirai pas avec indifférence, que l'ennemi victorieux vienne fouler aux pieds leurs dieux pénates et renverser les hôtels de la patrie. Ce n'est pas à eux que je m'adresse aujourd'hui, mais bien aux vrais et fermes croyants, qui, je le crois sincèrement, forment la grande masse de notre origine³⁵.

Pour remédier à l'animosité ressentie face à la politique et à l'amertume face à l'abdication, Parent propose, entre trois « classes » de moyens pour préserver la nationalité, c'est-à-dire les moyens politiques, religieux et sociaux, la solution de l'industrie, comme moyen social. Ainsi, pour l'ancien rédacteur du *Canadien*, il est essentiel que « l'idée de notre nationalité soit toujours notre phare, notre boussole, notre étoile polaire au milieu des écueils dont est semée la mer orageuse de la politique³⁶ ». Et encore : « notre nationalité pour nous, c'est la maison³⁷... » Audacieux, il demande « d'ennoblir la carrière de l'industrie, en la couronnant de l'auréole nationale ; et cela dans un but tout national : car de là je veux tirer un puissant moyen de conserver et d'étendre notre nationalité³⁸ ». Dans les deux autres conférences de 1846-1847, « De l'importance de l'étude de l'économie politique » (19 novembre 1846) et « Du travail chez l'homme » (23 septembre 1847), on retrouve la même thèse fondamentale : la solution au développement de la nationalité canadienne-française se trouve moins dans la politique, source de corruption et de déception, que dans le développement

35 « L'Industrie considérée comme moyen de garder notre nationalité », dans É. PARENT, *Discours, op. cit.*, p. 3.

36 *Ibid.*, p. 4.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*, p. 7.

industriel. Voilà la teneur de ces écrits au moment même où la Grande-Bretagne en 1846-1848 entre pleinement dans l'ère de l'industrialisation massive, au moment où la France bascule dans une nouvelle ère de luttes des classes avec l'apparition d'un nouveau prolétariat urbain (1848), enfin vingt ans avant que les États-Unis n'abordent à leur tour l'étape du capitalisme intensif qui sera celui de la Reconstruction après 1865. On n'insistera jamais suffisamment sur ce point : Parent a vraiment été un observateur extrêmement lucide de son époque et un véritable visionnaire.

Les conférences de 1848

Outre l'industrie, variable la plus importante de l'équation présentée par Parent en réponse à la question de la survie de la nationalité canadienne-française, il en mentionne deux autres : le rôle de l'éducation et la place de l'Église. Déjà, alors qu'il est rédacteur du *Canadien*, Parent aborde ces questions, développant les principes qu'il explique à nouveau en 1848 : réforme du système d'éducation de façon à permettre « l'éducation du peuple » et respect de l'Église comme institution spirituelle et morale.

Or, en 1848, le contexte politique national est différent de celui des années 1846-1847. C'est en effet au cours de 1848 que le Canada-Uni se voit octroyer par Londres le gouvernement responsable. Dès le mois de mars 1848, le comte d'Elgin confie l'administration de la colonie à un gouvernement réformiste mené par Louis-Hippolyte La Fontaine et Robert Baldwin. Ce premier gouvernement en place jusqu'en octobre 1851 sera remplacé par une nouvelle coalition de libéraux (les libéraux étant en fait les anciens réformistes) dirigée par Francis Hincks et nul autre qu'Augustin-Norbert Morin, ancien condisciple de Parent au Séminaire de Québec et adversaire politique en 1837-1838. Cette victoire renforce la conviction de Parent que la plus importante dimension du développement de la nationalité canadienne-française demeure l'industrie. Il écrit :

Dieu a voulu, par ces grandes péripéties de l'histoire, montrer à l'humanité que, s'il a donné à l'âme des aspirations sublimes vers un monde meilleur, ce n'est pas sans dessein non plus qu'il nous

a donné une organisation qui nous met en rapport avec le monde matériel: religion, intelligence, industrie, voilà les signes dont il marque les peuples destinés à l'empire du monde³⁹.

Quant à l'éducation du peuple, il la décrit de la façon suivante:

Nous *chrétiens et libéraux*, nous avons l'hypocrisie de donner au peuple le nom de frère, et nous lui faisons souvent un sort pire que celui de l'esclave. La belle égalité, la belle fraternité que nous faisons à l'homme du peuple! Voyez cet enfant, cet héritier du riche, à qui on prodigue tous les moyens d'instruction et d'avancement; avec des talents médiocres, nuls même, il est sûr de parvenir à une position sociale des plus brillantes. Abaissez maintenant vos yeux sur cette humble chaumière; voyez ce pauvre enfant, dans les yeux duquel pétille l'intelligence, dans l'âme duquel Dieu s'est plu à faire refléter son image divine; d'après la manière dont nos sociétés en général ont jusqu'à présent traité, chez la grande masse des hommes, l'intelligence, le plus beau don du Créateur à l'humanité, que va devenir cet enfant du pauvre⁴⁰?

Donc, après l'industrie, Étienne Parent propose aux Canadiens de développer leur nationalité à l'extérieur de la politique, grâce à un système d'éducation qui permettrait une certaine mobilité sociale et la formation d'une société fondée davantage sur le mérite intellectuel. Cette deuxième variable étant posée, il lui reste à définir la place de la religion et de l'Église dans la société canadienne. Ce qu'il fera lors de la conférence du 17 décembre 1848 traitant du «spiritualisme». Au cours de cette conférence, Parent prononce une phrase clé au sujet de l'individualisme: «l'individualisme, qu'il ne faut pas confondre avec l'égoïsme, est l'instinct de la vie individuelle, tout comme le dévouement est l'instinct de la vie sociale. Or, comme il ne saurait y avoir de société sans individu, il s'ensuit que l'individualisme, comme je le considère, est un penchant nécessaire, légitime et bon⁴¹.»

Le spiritualisme dont il est ici question a donc manifestement pour fonction de baliser les forces de l'individualisme et du matérialisme afin de maintenir une certaine cohésion sociale. Il ajoute:

39 «Considérations sur notre système d'éducation populaire, sur l'éducation en général et sur les moyens législatifs d'y pourvoir», dans É. PARENT, *Discours, op. cit.*, p. 128.

40 *Ibid.*, p. 135; c'est nous qui soulignons.

41 «Du prêtre et du spiritualisme dans leurs rapports avec la société», dans É. PARENT, *Discours, op. cit.*, p. 85.

Des considérations qui précèdent, il semble suivre que le prêtre qui est l'organe, l'expression vivante du spiritualisme doit avoir sa place à occuper, un rôle bien important à jouer dans la société humaine; mais qu'il ne doit pas usurper la place, le rôle du pouvoir civil, chargé, lui, spécialement du soin des affaires temporelles, des intérêts matériels de la société. Ces deux puissances, personifications des deux principes constitutifs de la nature humaine, doivent se donner la main pour pousser et diriger l'humanité dans la voie du perfectionnement et du bien-être⁴².

Les conférences de 1852

Quatre ans après la dernière conférence prononcée devant l'Institut canadien de Montréal, Étienne Parent accepte d'en donner quatre autres, cette fois à Québec. Cela ne lui déplaît sans doute pas, car, selon Benjamin Sulte, il adore Québec⁴³, ville qu'il a fréquemment quittée entre 1842 et 1868 étant donné ses fonctions administratives. Plusieurs événements ont sensiblement modifié la situation politique du Canada-Uni depuis 1848. Au Canada français, en particulier, le Parti réformiste, qui deviendra le Parti libéral en 1851, évolue de plus en plus vers le centre de l'échiquier politique, ou du moins se rapproche-t-il de plus en plus du programme Parent, c'est-à-dire beaucoup d'économie et moins de politique dans le sens d'un éloignement, voire d'une hostilité ouverte vis-à-vis du républicanisme. L'ouverture dès 1848 de l'Institut canadien de Québec représente un indice précurseur du clivage de plus en plus grand entre les radicaux de l'Institut canadien de Montréal et les modérés. Parmi les membres fondateurs ou les principaux conférenciers, notons⁴⁴: l'honorable René-Édouard Caron, Marc-Aurèle Plamondon, J.-B.-A. Ferland, Octave Crémazie, P.-J.-O. Chauveau, Joseph Cauchon, F.-X. Garneau, Étienne Parent, Hector Fabre et Hector Langevin. Plusieurs de ces personnages ont été entre 1850 et 1880 des leaders du groupe modéré. Le fait qu'Étienne Parent n'a plus prononcé de conférences à l'Institut canadien de Montréal après 1848 et accepté

42 *Ibid.*, p. 87.

43 Dans ses notes adressées à Camille Roy en 1907, Sulte écrit: «M. Parent aimait Québec. L'automne de 1865, lorsqu'il fallut partir pour Ottawa il allait par les rues regardant partout comme une âme en peine...» (Papiers Camille Roy, Archives du Séminaire de Québec, Musée de l'Amérique française, Boîte 33).

44 J. BRUCHÉSI, «L'Institut canadien de Québec», *Cahiers des Dix*, vol. 12, 1947, p. 93-114.

parallèlement l'invitation des membres de l'Institut canadien de Québec a sans doute un lien avec la radicalisation du premier après 1848 et les objectifs plus modérés du second.

Les deux conférences «De l'importance et des devoirs du commerce» (le 15 janvier 1852) et «De l'intelligence dans ses rapports avec la société» (en deux parties, le 22 janvier 1852 et le 7 février 1852) reprennent les thèmes déjà développés lors des conférences de 1846, 1847 et 1848. On remarque que Parent est encore très attentif aux principes de l'économie politique classique. Qu'on en juge par ce passage :

Encore une fois, laissez faire le commerce et vous verrez comme il saura remplir la mission providentielle dont il est chargé, de rapprocher les hommes, de se faire connaître, se communiquer leurs idées, échanger leurs richesses, et par là de réformer la grande famille humaine dispersée à la Tour de Babel. [...] Le commerce a besoin de toutes libertés, comme de toutes les énergies; il lui faut des hommes libres et industriels. Aussi toutes les grandes nations commerciales ont-elles été des nations libres⁴⁵.

Dans cette conférence, Parent s'enorgueillit d'ailleurs du succès remporté par les marchands et industriels canadiens (dont Charles Têtu) à la «Grande exposition de l'industrie» tenue à Londres en 1851. Au fond, ce texte ne fait qu'ajouter un peu d'eau au moulin du grand programme de développement de la nation esquissé dès 1846. Il en sera de même des deux conférences sur «l'intelligence» dans lesquelles on retrouve deux thèmes fréquemment développés par Parent, c'est-à-dire la réforme de l'éducation et le rôle de l'Église. On y retrouve le même principe de séparation des tâches entre le civil et le religieux déjà esquissé dans une conférence de 1848. Devant un auditoire de libéraux modérés, Parent n'a pas hésité à dire que: «L'Église et l'État doivent, dans l'intérêt de l'humanité, former deux puissances distinctes et séparées; mais ces deux puissances doivent, *chacune dans son cercle et avec ses moyens particuliers d'action*, travailler de concert au même but, l'avancement moral, intellectuel et matériel de l'humanité⁴⁶.» Dans ce texte, les attaques contre l'ultramontanisme sont évidentes. Parent écrit:

45 «De l'importance et des devoirs du commerce», dans *La littérature canadienne de 1850 à 1860*, tome 1, Québec, Desbarats et Derbishire, 1863, p. 19.

46 «De l'intelligence dans ses rapports avec la société», *La littérature canadienne de 1850 à 1860*, op. cit., p. 78; c'est nous qui soulignons.

Le plus grand mal qui ait résulté de cette doctrine, c'est que la puissance religieuse, dans le christianisme comme ailleurs, dédaignant de s'associer au pouvoir social, mais sentant qu'elle ne pouvait s'en passer, a travaillé à le subordonner entièrement à ses fins particulières, en voulant spiritualiser les nations, elle a détruit toute leur force matérielle et intellectuelle⁴⁷.

Par contre, aux ouvriers tentés par une éventuelle contestation du régime, Parent a conseillé de s'en remettre au catholicisme, qui pouvait trouver ici l'une de ses principales fonctions, et de ne pas chercher à aller à l'encontre des lois de l'économie politique. Conséquence logique de sa vision, il prie les ouvriers de s'en remettre à la science économique :

Il est une science qui a été mise en corps de doctrine par un Anglais, Adam Smith, mais qui a reçu de la plume d'un Français, Jean Baptiste Say, les perfectionnements, l'extension, la portée dont elle était susceptible. Cette science, c'est celle de l'économie politique, qui [...] nous fait voir que l'industrie a ses lois que l'on n'enfreint pas impunément [...] Ces lois, comme toutes celles que de la nature créée, sont indépendantes de l'homme, ont été décrétées par le créateur pour le gouvernement du monde social⁴⁸...

Conclusion

Ce sera davantage pour la vision générale de Parent et non pour certaines questions conjoncturelles que les *Discours* sont devenus une référence paradigmatique. D'ailleurs, en 1874, après le décès de Parent, Hector Fabre témoignera éloquemment de l'influence de Parent :

Deux œuvres de cet éminent esprit donnent à elles seules une idée exacte de sa rare puissance et de sa haute originalité. La première a pour titre : *Du prêtre et du spiritualisme*; la seconde : *De l'intelligence dans ses rapports avec la société*. Il y a dans ces deux lectures le résumé d'une constitution sociale admirable, fondée sur les vues les plus neuves et les plus profondes. C'est là une œuvre digne de la méditation des esprits philosophiques

47 *Ibid.*, p. 81.

48 « Considérations sur le sort des classes ouvrières », *La littérature canadienne de 1850 à 1860, op. cit.*, p. 57-58.

et dont on ne comprendra que plus tard, lorsque les études et l'expérience politique seront plus avancées parmi nous, la valeur et la portée⁴⁹.

En fait, selon Jean-Charles Falardeau : « Avec une lucidité et une vigueur insurpassés, il a défini des objectifs nationaux dont devaient vivre non seulement sa génération, mais les suivantes durant plus d'un siècle⁵⁰. » La présence intellectuelle d'Étienne Parent au cours de cette longue période de 1850 à 1950 a été rendue possible notamment par la réédition en 1893 du *Répertoire national* de James Huston⁵¹ et par la présentation très élogieuse du journaliste, fonctionnaire et conférencier. On y souligne, notamment, le caractère prophétique d'une conférence comme « De l'intelligence dans ses rapports avec la société » prononcée en 1852. Quelque vingt ans plus tard, l'édition critique par Gérard Malchelosse des *Mélanges historiques*⁵² de Benjamin Sulte, le gendre de Parent, perpétuera le caractère mythologique du personnage⁵³. En 1936, Gérard Parizeau publiera *Mon ami Étienne Parent*⁵⁴. Dans les années 1920 et 1930, M^{re} Camille Roy présentera favorablement le penseur du libéralisme modéré en le décrivant, dans un *Manuel d'histoire de la littérature canadienne de langue française*, comme un auteur important⁵⁵. Quant à M^{re} Émile Chartier, il écrira en 1941 à propos du grand journaliste « qu'il était une sentinelle vigilante dressée sur la hauteur...⁵⁶ ». L'après-guerre sera également une époque propice à la « redécouverte » de Parent, avec les publications de Paul-Eugène Gosselin⁵⁷, de François-Albert Angers⁵⁸, les intuitions d'Arthur Saint-Pierre⁵⁹ et la sympathie de Mason Wade⁶⁰.

49 H. FABRE, *L'événement*, 23 décembre 1874.

50 J.-C. FALARDEAU, « PARENT, Étienne », dans *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 10, Université Laval/University of Toronto, 2003, <http://www.biographi.ca/fr/bio/parent_etienne_10F.html>, consulté le 1^{er} octobre 2013.

51 J. HUSTON (dir.), *Répertoire national au recueil de littérature nationale*, Montréal, Valois, 4 volumes, 1893.

52 B. SULTE, *Mélanges historiques*, tome 14, Montréal, Édouard Garant, 1928, 96 p.

53 *Ibid.*

54 G. PARIZEAU, « Mon ami Étienne Parent », *L'action universitaire*, vol. II, n° 3, février 1936, p. 50-51. Mentionnons la parution, la même année, d'un texte du petit-fils de Parent, Léon Gérin, le fils d'Antoine Gérin-Lajoie, « Étienne Parent, 1801-1874. Journaliste, député, fonctionnaire, économiste », *La vie nicolétaine*, vol. IV, n° 7, septembre 1936, p. 57-59.

55 M^{re} C. ROY, *Manuel d'histoire de la littérature canadienne de langue française*, Montréal, Beauchemin, 1939, p. 26-29.

56 M^{re} E. CHARTIER, *Au Canada français : la vie de l'esprit*, Montréal, Valiquette, 1941, p. 73.

57 P.E. GOSSELIN, *Étienne Parent (1802-1874)*, Montréal, Fides, 1964, 95 p.

58 F.A. ANGERS, « Naissance de la pensée économique au Canada français », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. XV, n° 2, septembre 1961, p. 204-229; F.A. ANGERS, « Nationalisme et vie économique », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. XXII, n° 4, mars 1969, p. 589-610.

59 A. SAINT-PIERRE, « La littérature sociale canadienne-française avant la Confédération », *Mémoires de la société royale du Canada*, juin 1950, p. 67-94.

60 M. WADE, *The French Canadians*, tome 1, Toronto, Macmillan, 1968, p. 154-170.

Les années 1960 et 1970 ne seront pas non plus dénuées d'études sur Étienne Parent. Mentionnons, brièvement, les travaux de Louis Nourry⁶¹, de Benoît Bernier⁶², d'Urbain Blanchet⁶³ et de Jean-Charles Falardeau⁶⁴. Enfin, au cours des dernières décennies, Étienne Parent a fait l'objet d'une nouvelle fascination, notamment dans les ouvrages de Gilles Gallichan⁶⁵, d'André Vidricaire et de ses collaborateurs⁶⁶, de Gérard Bergeron⁶⁷, de Robert Major⁶⁸, de Stéphane Kelly⁶⁹, d'Yvan Lamonde⁷⁰ et de Janet Ajzenstat⁷¹. En somme, jusqu'à aujourd'hui, l'intérêt pour sa pensée est resté constant.

En tant que greffier du Bas-Canada et sous-secrétaire d'État au Canada-Uni et au Canada pendant quatre ans après la Confédération, Parent a peut-être été plus un fonctionnaire canadien que québécois. Il n'y a rien qui permette de penser que son travail de fonctionnaire ait laissé une marque particulièrement innovatrice dans le contexte colonial de l'époque. Mais sa vision économique a eu une lourde influence, peut-être même jusqu'à aujourd'hui avec le succès du modèle québécois. Cela dit, ce modèle, bien que soucieux de solidarité sociale à l'intérieur de l'espace national québécois, s'embarasse moins de cette solidarité une fois exporté. Citons Dominique Perron, à propos d'un centre commercial en banlieue de Calgary :

CrossIron Mills, c'est le nom de ce centre commercial, fut inauguré en grande fanfare en septembre 2009. Fruit d'un investissement de 500 millions de dollars, il est d'une superficie de 1,4 million de pieds carrés et constitue le premier centre d'achat

-
- 61 L. NOURRY, *La pensée politique d'Étienne Parent : 1831-1852*, thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal, 1971, 702 p.
- 62 B. BERNIER, *Les idées politiques d'Étienne Parent*, thèse de D.E.S. (histoire), Québec, Université Laval, 1971, 163 p.
- 63 U. BLANCHET, *Étienne Parent. Ses opinions politiques et religieuses*, *op. cit.*
- 64 J.-C. FALARDEAU, « PARENT, Étienne », *op. cit.*
- 65 G. GALLICHAN, *Livre et politique au Bas Canada : 1791-1849*, Québec, Septentrion, 1991, 519 p.
- 66 A. VIDRICAIRE et al., *Figures de la philosophie québécoise après les troubles de 1837*, Montréal, Université du Québec à Montréal, 1985-1988, 3 volumes.
- 67 G. BERGERON, *Lire Étienne Parent (1802-1874). Notre premier intellectuel*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, 300 p.
- 68 R. MAJOR, « Étienne Parent, utopiste », dans Y. Grisé et R. Major (dir.), *Mélanges de littérature canadienne française et québécoise offerts à Rejean Robidoux*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1992, p. 188-203.
- 69 S. KELLY, *La petite loterie*, Montréal, Boréal, 1997, 283 p.
- 70 Y. LAMONDE et C. COUTURE (dir.), *Étienne Parent. Discours*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2000, 465 p.
- 71 J. AJZENSTAT, « The constitutionalism of Étienne Parent and Joseph Howe », dans J. AJZENSTAT et P.J. SMITH (dir.), *Canada's Origins: Liberal, Tory or Republican?*, Ottawa, Carleton University Press, 1995, p. 209-232.

en circulation intérieure ouvert en Alberta depuis les vingt dernières années. [...] En fait, plutôt que d'être une version post-moderne du *Bonheur des dames* de Zola, CrossIron Mills pourrait s'apparenter davantage à un Fort McMurray du shopping [...]

Ce monument à la consommation et à ce qu'on nommera pudiquement « la croissance » n'est pas exactement une ontologie surgie sans raison de la terre noire albertaine. CrossIron Mills a un propriétaire et un investisseur : Ivanhoé Cambridge. Pour les initiés, Ivanhoé Cambridge est l'une des compagnies subsidiaires de la Caisse de dépôt et de placement du Québec. Vous avez bien lu. Qui plus est, Ivanhoé Cambridge est également propriétaire de trois autres centres commerciaux à Calgary et de trois autres à Edmonton [...]

Elle continue :

The *Caisse*, comme on la nomme ici, ne s'est pas contentée de s'étendre en banlieue calgarienne. Ivanhoé Cambridge possède les immeubles suivants, situés dans le quartier des affaires de la ville : Dome Tower, Home Dome Tower, TD Square, Lancaster Building et Eaton Center [...] Qui connaît bien ce carré spécifique où s'entassent les banques, les bureaux corporatifs des compagnies pétrolières, les grandes firmes d'avocats et les boutiques de luxe doit conclure que la Caisse de dépôt est *de facto* propriétaire d'une somptueuse partie du centre-ville de Calgary. Ajoutons à cela que toute société d'investissement dans l'immobilier commercial a des déposants. Parmi les plus notables déposants de la Caisse, il faut mentionner Le Régime des rentes du Québec, Le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), Canada Master Trust, L'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal, Le Fonds commun de placement et de retraite de l'Université Laval [...] Force est ainsi de conclure que tous ces groupes financiers et caisses de retraite diverses, ont indéniablement leur « bas de laine » [...] qui trempe [...] dans le pétrole albertain⁷².

72 D. PERRON, *L'Alberta autophage. Identités, mythes et discours du pétrole dans l'Ouest canadien*, Calgary, University of Calgary Press, 2013, p. 330-331.

Gérard Bouchard, dans *La pensée impuissante*⁷³, cible Étienne Parent comme l'un de ces intellectuels de la période 1850-1950 incapables de créer des mythes fondateurs pour la nation canadienne-française. On nous permettra de diverger d'opinion. Certes, l'idée d'un rêve de société capitaliste est sans doute en soi très critiquable. Mais c'est néanmoins un rêve... qui a fonctionné. La créativité québécoise en matière de développement économique et social, mais aussi son efficacité strictement capitaliste, comme dans les exemples cités par Dominique Perron, ne sont pas apparus du jour au lendemain. Il a fallu l'imaginer, dès les années 1840, au cours de la période la plus noire sans doute et la plus difficile de notre histoire.

73 G. BOUCHARD, *La pensée impuissante. Échecs et mythes nationaux canadiens-français (1850-1960)*, Montréal, Boréal, 2004, 320 p.

La genèse d'une administration publique québécoise, 1792-1867

Gilles Gallichan

Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Notre administration publique actuelle, issue d'une lente organisation de l'État colonial, s'est développée depuis le Régime français. L'administration britannique, en ajoutant les institutions parlementaires au régime colonial, a amorcé l'évolution du gouvernement, tel qu'il s'est imposé à nos esprits, jusqu'à constituer le cadre juridique et politique dans lequel nous vivons aujourd'hui.

Le présent texte invite à un rapide survol de la formation des structures de l'administration publique à la lumière de l'évolution constitutionnelle du pays, de l'affranchissement graduel de son statut colonial, de l'émergence du libéralisme économique au XIX^e siècle et de la mise en place d'une fonction publique, modeste à ses débuts, mais de plus en plus importante au fil du développement politique, social, économique et démographique du Québec.

Une administration publique est à l'image d'un organisme vivant. Elle prend naissance dans un noyau embryonnaire où sont présentes, à l'état latent ou déjà actif, diverses institutions qui soutiennent des activités associées à la gouvernance d'un État. Au fil des époques, le noyau se scinde, se développe, crée de nouvelles fonctions nécessaires à la réalisation des responsabilités assumées par l'État au sein de la société. Elle est un révélateur et un miroir de son développement.

Au XVIII^e siècle, le conquérant britannique a hérité d'une colonie déjà dotée d'un cadre politique, d'une structure administrative et de liens juridiques dans lesquels il a introduit le gène de ses propres institutions.

Celles-ci ont évolué jusqu'à l'obtention d'un gouvernement parlementaire en 1848, étape importante qui a eu ses conséquences dans l'administration. Quelques années plus tard, l'organisation fédérale des colonies de l'Amérique du Nord britannique a imposé une nouvelle structure constitutionnelle et un partage administratif qui n'ont pas fini d'être l'objet de débats depuis un siècle et demi.

L'historiographie sur le Bas-Canada et sur la province du Canada-Uni n'a pas étudié en profondeur l'apparition et l'organisation de chacun des premiers ministères, auxquels on donnait la désignation ancienne de « départements ». La masse des sources disponibles est pourtant vaste. Outre les archives publiques et gouvernementales, conservées à Bibliothèque et Archives Canada, et les rares études concernant précisément l'histoire ancienne de certains ministères, on trouve d'intéressants éléments dans les sections administratives des annuaires (*directories*), répertoires (*registers*), gazettes et almanachs publiés au XIX^e siècle. Une autre source permettant de sonder l'activité de l'État colonial est l'édition officielle dont il existe des répertoires bibliographiques rétrospectifs. Il est aussi pertinent d'examiner les lois et statuts, les comptes publics, les débats parlementaires de 1841 à 1858, reconstitués par Elizabeth Gibbs-Nish, ainsi que les « appendices » ou annexes des *Journaux de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada* et ceux de l'Assemblée législative du Canada-Uni qui rassemblent de nombreux documents de session, sont autant de témoins du travail parlementaire et de l'étendue de l'action des gouvernements ou du moins de l'intérêt des parlementaires pour la chose publique. Le recueil des documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada entre 1759 et 1828, publié à partir de 1915 par les archivistes du Canada Arthur Doughty et Adam Shortt, demeure également une source importante pour comprendre l'évolution de l'État colonial au début du XIX^e siècle¹.

Un regard sur l'héritage de la Nouvelle-France

Avant 1760, l'administration publique de la Nouvelle-France relevait de deux grands commis de la Couronne : le gouverneur et l'intendant². Le premier avait l'autorité militaire, il s'occupait des garnisons,

1 A. DOUGHTY et A. SHORTT, *Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada*, Ottawa, Imprimeur du roi, 1915-1935, 4 tomes.

2 Pour plus de détails sur cette période, on se référera au chapitre de Marie-Eve Ouellet portant sur l'époque de la Nouvelle-France.

des fortifications, de l'administration territoriale. Au second était confiée l'administration civile et judiciaire. L'autorité de l'intendant s'étendait à de nombreux secteurs: la navigation (les ports et l'hydrographie), les chemins terrestres, les terres du domaine royal, les finances et les revenus, les approvisionnements (fournitures militaires et magasins du roi³), l'ordre public et la justice. Il y avait donc déjà un embryon d'administration publique qui générait une centaine d'emplois directement payés par la Couronne⁴.

Notons qu'à l'époque, outre ces responsabilités directes, le gouvernement colonial soutenait aussi le culte et la charité publique confiée au clergé. Les églises et les séminaires, les hôpitaux et le secours aux pauvres recevaient de l'aide privée, mais bénéficiaient aussi annuellement de la générosité royale. De plus, le roi subventionnait la construction navale, les premières formes d'industries (comme les Forges du Saint-Maurice) et l'agriculture, notamment pour stimuler la culture du chanvre et du lin nécessaires au gréement des navires. Il se dessine dans ces interventions les premiers sentiers des futures missions contemporaines de l'État.

Le gouvernement colonial britannique, 1764-1791

En 1764, au lendemain de la Conquête, la première organisation civile de la colonie, devenue la «Province de Québec», concentre toute l'administration entre les mains du gouverneur, assisté d'un conseil de onze membres nommé sous-commission royale. Cette première structure du «gouverneur en conseil» cumule les fonctions exécutive, législative et judiciaire de la colonie. Ce Conseil du gouverneur n'a aucune prétention représentative. Le seul membre francophone y siégeant est un huguenot⁵, car, officiellement, pour occuper un poste public, tout fonctionnaire doit prêter le «Serment du test», qui exige le reniement de la foi catholique. Ainsi, l'immense majorité de la population canadienne est officiellement exclue de l'administration. Or, comme nécessité fait loi, on oubliera souvent la prestation de ce serment

3 Ce secteur, entre autres, permettait aux fournisseurs et aux intermédiaires de généreux profits aux dépens de la bourse royale. Le dernier intendant, François Bigot, en fit profiter un cercle de privilégiés, ce qui lui vaudra un séjour à la Bastille au lendemain de la Conquête.

4 G. FILTEAU, *Naissance d'une nation. Tableau de la Nouvelle-France en 1755*, Montréal, Éditions de l'Aurore, 1978, p. 47-67.

5 J.-M. LEBLANC, «MOUNIER, François», *Dictionnaire biographique du Canada*, <http://www.biographi.ca/fr/bio/mounier_francois_3F.html>, consulté le 26 novembre 2015.

pour plusieurs petits emplois subalternes devant être confiés à des Canadiens et l'obligation du serment sera définitivement levée et remplacée par un serment neutre de loyauté à la couronne après l'adoption de l'Acte de Québec en 1774.

Cette loi du Parlement impérial développe l'organisation de l'État colonial en divisant les fonctions exécutive et législative. Désormais, un Conseil législatif, dont les membres sont également nommés par la couronne, siège en parallèle du Conseil exécutif ou Conseil du gouverneur. Déjà un système de rouages et de règlements législatifs se met en place pour distinguer les rôles des constituants de l'administration. La cellule de base se divise en distinguant les premières fonctions administratives en conformité avec les principes constitutionnels du gouvernement parlementaire britannique, alors lui-même en pleine mutation.

Ce nouveau régime oblige le gouvernement à engager du personnel administratif et élargit la base de sa petite fonction publique. À partir de 1777, on loue à l'évêque de Québec, M^{gr} Jean-Olivier Briand, son ancien palais épiscopal pour y loger quelques fonctionnaires⁶ et, en 1784, le gouverneur Frederick Haldimand fait construire un édifice voisin du château Saint-Louis pour les réceptions officielles et les besoins de son personnel. Sous James Craig, entre 1808 et 1811, le château est de nouveau agrandi⁷.

Le rôle du gouverneur avant 1848 mérite une attention particulière. Recevant une commission royale pour l'ensemble de l'Amérique du Nord britannique, il assume une autorité militaire sur les domaines britanniques, mais délègue son autorité civile à des lieutenants-gouverneurs⁸ dans les colonies, sauf au Bas-Canada où il réside. Le gouverneur est d'abord le représentant du roi d'Angleterre, mais il est aussi localement le chef du gouvernement et certains, comme James Craig ou George Ramsay comte de Dalhousie, agissent à titre de chefs de partis dans le contexte colonial. En conséquence, le gouverneur

6 H. TÊTU, *Histoire du palais épiscopal de Québec*, Québec, Pruneau & Kirouac, 1896, p. 70.

7 E. GAGNON, *Le fort et le château Saint-Louis. Étude archéologique et historique*, Québec, Léger Brousseau, 1895, p. 177-180. Les gouverneurs engageaient des domestiques à leurs frais, seul le personnel attaché au bureau du gouverneur, quelques secrétaires et aides de camp étaient payés par la Couronne. La suite du gouverneur était cependant logée dans des édifices publics.

8 Il ne faut pas confondre cette délégation avec le rôle actuel des lieutenants-gouverneurs des provinces canadiennes qui ne représentent pas le gouverneur général du Canada, mais bien directement Sa Majesté Élisabeth II, dans les domaines constitutionnellement attribués aux provinces. Voir F. LEMIEUX et al., *L'Histoire du Québec à travers ses lieutenants-gouverneurs*, Québec, Publications du Québec, 2005, p. 27-33.

détient au Bas-Canada un pouvoir supérieur à celui du souverain britannique qui, lui, se retire de l'arène politique, et délègue la gouvernance à ses Conseils et à son Parlement. En présidant en personne son Conseil exécutif, le gouverneur occupe le siège qui sera plus tard celui du premier ministre.

Or ce personnage si puissant à l'échelle coloniale n'est, dans les faits, qu'un simple fonctionnaire de l'Empire devant rendre compte de son administration au ministre secrétaire d'État aux Colonies, pouvant être muté ou rappelé selon le bon plaisir des autorités britanniques⁹. Cette ambivalence dans la fonction du gouverneur sera au cœur des débats politiques durant le XIX^e siècle et permettra au pouvoir colonial de considérer l'opposition légitime envers le gouvernement local et son administration comme un acte de rébellion contre l'autorité de la couronne. La confusion, bien entretenue, permettra à certains gouverneurs de véritables abus de pouvoir contre les Canadiens.

Le gouverneur est entouré d'un petit cabinet, d'aides de camp et de secrétaires dont le nombre ne dépasse pas cinq à sept personnes. Cependant, certains, comme lord Durham, arrivent à Québec avec des suites considérables d'employés et de domestiques, rétribués par lui et non par le gouvernement.

Les conseillers exécutifs et législatifs sont bien rémunérés pour leurs fonctions. Le personnel politique entourant le gouverneur et les conseils est toujours essentiellement issu des rangs des militaires et des administrateurs britanniques, mais quelques Canadiens triés sur le volet figurent désormais dans ce cénacle. Les conseillers exercent un poids sur l'autorité politique et influencent souvent le gouverneur. Officiellement, les conseillers n'ont pas de titre particulier ou de portefeuille, comme on dira plus tard au XIX^e siècle. La seule exception est le juge en chef qui siège à titre de procureur général au Conseil exécutif et assume largement la responsabilité de la Justice. Il cumule aussi le poste de président du Conseil législatif. Cependant, les procès-verbaux qui nous sont parvenus révèlent que des conseillers portent parfois un intérêt particulier à certains dossiers auxquels ils sont souvent personnellement ou professionnellement associés. On peut y voir les premiers signes des futurs mandats ministériels.

9 H. BRUN, *La formation des institutions parlementaires québécoises 1791-1838*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1970, p. 26-39.

Même si les conseillers ne sont que des «aviseurs» et n'assument pas de responsabilités particulières, ils ont un accès privilégié au gouverneur et détiennent sur lui un réel pouvoir d'influence¹⁰. La longévité de leur mandat joue aussi en faveur de leur autorité. Si les gouverneurs ont un mandat d'une durée moyenne de trois ou quatre ans, le mandat des conseillers avant 1838 est en moyenne de quatorze années et demie¹¹. Les gouverneurs, connaissant habituellement peu ou pas le pays, doivent se tourner vers leurs conseillers pour appuyer leurs décisions. Le Conseil, prévu pour simplement assister le gouverneur, développe, dans les faits, une emprise réelle sur le chef du gouvernement colonial.

La loi de 1774 redessine la carte du territoire et accorde une place au droit civil d'origine française. En effet, le conquérant tolère la langue du pays et la religion catholique, établissant des précédents qui orienteront les politiques futures de l'État autour de ce qu'on appelait les «lois, coutumes et usages» des Canadiens. La révolution américaine et l'arrivée sur le territoire de milliers de loyalistes après 1783 modifient la donne et obligent la Grande-Bretagne à réorganiser les restes de son Empire colonial américain, que l'on désigne désormais comme l'Amérique du Nord britannique.

Un mouvement libéral associant anciens et nouveaux sujets s'amorce dans les années 1780 pour réclamer une constitution parlementaire, laquelle se concrétise par l'adoption de l'Acte constitutionnel de 1791. Cette nouvelle constitution divise la province en deux entités le Haut et le Bas-Canada et dote chacune des nouvelles provinces d'un gouvernement colonial, ajoutant à la structure de 1774 une Chambre d'assemblée élue indistinctement par les anciens et les nouveaux sujets.

Le gouvernement et les institutions parlementaires, 1792-1838

En 1792, le paysage politique du Bas-Canada est donc profondément transformé par la création d'une Assemblée parlementaire de cinquante élus, laquelle redéfinit le pouvoir législatif colonial en ajoutant une représentation des habitants en face du Conseil législatif déjà établi depuis 1774. Même dans le contexte d'une tutelle coloniale et en l'absence

10 *Ibid.*, p. 40.

11 *Ibid.*, p. 55.

d'un gouvernement responsable, l'Assemblée crée un contrepois au pouvoir imposant du gouverneur et des Conseils exécutif et législatif. La dynamique politique du pays en est définitivement transformée.

À partir de 1792, le Bas-Canada dispose donc des éléments de la structure complète d'un État : un pouvoir législatif bicaméral, un pouvoir exécutif (non responsable devant les élus) et un pouvoir judiciaire qui est établi par une des premières lois du Parlement colonial adoptée en 1793, la loi dite de « Judicature¹² ». Cette loi crée trois districts judiciaires, des cours provinciales et des cours du Banc du roi¹³.

Cependant, ces pouvoirs ne bénéficient pas de l'indépendance qui est essentielle à l'équilibre constitutionnel d'un État. Des juges, dont le juge en chef de la province, Jonathan Sewell, siègent aux Conseils exécutif et législatif, d'autres juges peuvent se faire élire à l'Assemblée en parfaite contravention des règles constitutionnelles britanniques¹⁴. Les lois votées par l'Assemblée sont soumises au veto du Conseil législatif et à celui du gouverneur, qui peut même en suspendre l'adoption pour en référer à Londres. Les conseils sont perçus comme des organes non représentatifs, bloquant souvent des lois jugées essentielles par les députés et menant le pays à une paralysie législative. Le poids du statut colonial du pays se fera de plus en plus sentir dans une société qui, à l'image des autres sociétés coloniales d'Amérique, cherche une voie d'émancipation.

Au cœur des débats se trouve la question du budget et des salaires publics, que l'on appelle à l'époque les subsides et la liste civile. Le gouverneur soumet à la Chambre un budget qu'elle doit voter en bloc, mais les députés exigent d'examiner chaque poste du budget et veulent exercer le pouvoir de refuser certaines dépenses. Quant à la liste civile, elle est votée pour la durée de la vie du roi, ce que contestent les députés qui souhaitent la revoir chaque année pour chasser les incompetents et faire disparaître les sinécures. Cette dynamique entraîne très régulièrement des affrontements constitutionnels qui se soldent par la prorogation arbitraire des sessions ou même la dissolution du Parlement et la convocation d'élections générales. Toute la genèse des insurrections de 1837 et 1838 se trouve dans ces crises parlementaires des années 1810 à 1830.

12 « Loi de la Judicature », *Statuts du Bas-Canada*, 34 Geo. III, chap. 6.

13 P.-E. AUDET, *Les officiers de justice, des origines de la colonie jusqu'à nos jours*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1986, p. 48-51.

14 On parviendra à interdire l'éligibilité des juges en 1811 et leur nomination au Conseil législatif en 1831.

Le contrôle des finances publiques et des subsides représente le débat fondamental au Parlement bas-canadien. La prise de conscience d'une démocratie parlementaire s'accommode mal d'un Conseil législatif non représentatif perçu comme le bras d'un exécutif non responsable. Le Conseil modifie les lois votées par l'Assemblée au point de les dénaturer et de forcer leur retrait ; à certains moments, il bloque les deux tiers des lois adoptées par la Chambre d'assemblée. Dans un siècle marqué par les mouvements de décolonisation et vivant l'écho des révolutions américaine et française, il est clair que l'opinion publique se rebiffe et critique l'attitude des « vieillards malfaisants¹⁵ » de la Chambre haute.

Le pouvoir judiciaire

La mission judiciaire de l'État est l'un des premiers domaines occupés par le gouvernement. Il faut ici distinguer la fonction judiciaire en elle-même de l'administration de la justice, même si au XIX^e siècle, la frontière était mince entre les deux.

La justice civile et criminelle est incarnée par les tribunaux et les juges, lesquels ont besoin de personnel pour remplir leur mission : ce sont les officiers de justice. En vertu de la loi de 1793, on nomme des protonotaires, ou greffiers de la cour, qui sont aussi responsables des archives judiciaires. On nomme également des huissiers et des shérifs, chargés de la formation des jurys. Ces charges sont surtout confiées à des Britanniques et les nominations n'excluent pas les cumuls avec d'autres charges. Au début du siècle, les Canadiens n'occupent que 40 % des postes judiciaires rémunérés et le salaire qui leur est accordé ne constitue que 25 % de la masse salariale¹⁶.

Le gouvernement qui représente la collectivité, ses lois et ses règles devant la cour doit aussi veiller à l'administration de la justice et à l'exécution des sentences des tribunaux. Il doit nommer des chefs de police, appelés connétables, des agents de l'ordre, des coroners, des baillis, des registraires et des « commis aux écritures ». Il doit aussi faire construire

15 Ludger Duvernay qualifia ainsi les conseillers législatifs dans un numéro de *La Minerve*, ce qui lui valut quelques semaines de prison pour outrage à l'institution et une très grande popularité auprès de la population.

16 G. PAQUET et J.-P. WALLOT, *Patronage et pouvoir dans le Bas-Canada 1794-1812, un essai d'économie historique*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1973, p. 78, 88, 102 ; P.-E. AUDET, *Les officiers de Justice...*, *op. cit.*, p. 55-56.

des palais de justice et des prisons¹⁷. Ces établissements nécessitent à leur tour du personnel : directeurs, interprètes de tribunaux, gardiens, bourreaux¹⁸.

Sous l'Union, en 1843, une nouvelle loi restructure le système judiciaire, crée de nouveaux districts et développe les cours de circuit. La justice est par définition une fonction décentralisée de l'État, même si les cours supérieures se trouvent dans les villes les plus peuplées. Elle génère donc des emplois dans les régions. En 1865, le Bas-Canada compte vingt districts judiciaires¹⁹, et autant de palais de justice et de prisons locales avec un personnel allant de quelques greffiers, agents et gardiens à un personnel plus considérable dans les grands centres.

Le pouvoir législatif avant 1867

Avec la création d'une Assemblée parlementaire élue en 1792 apparaissent les nouvelles figures d'une classe politique émergente et un nouveau personnage dont le rôle sera fondamental au cours des années suivantes : le président de l'Assemblée, ou « l'Orateur », traduction littérale du *Speaker* des Communes anglaises. Le président est celui qui est autorisé à parler au nom de l'Assemblée et à s'adresser directement à la couronne avec l'autorité des représentants du peuple. Celui qui de nos jours est essentiellement l'arbitre des travaux parlementaires était au XIX^e siècle la figure centrale de la démocratie naissante. Pour la période du Bas-Canada, on retient surtout les noms de Jean-Antoine Panet, dont l'élection en 1792 a signifié une victoire de la majorité francophone du Parlement et, surtout, Louis-Joseph Papineau, dont le rôle de président et de chef du Parti patriote entre 1815 et 1837 a été fondamental pour l'institution et pour le pays.

-
- 17 C'est à propos de la construction des prisons et des palais de justice que naîtra un premier affrontement législatif entre la majorité francophone et la minorité anglophone à la Chambre d'assemblée entre 1805 et 1807. Voir J.-P. WALLOT, « La querelle des prisons (Bas-Canada) 1805-1807 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 14, n° 1, 1960, p. 61-86.
- 18 Pour un portrait complet des tribunaux et du monde judiciaire au Bas-Canada, voir D. FYSON, *Magistrats, police et société. La justice criminelle ordinaire au Québec et au Bas-Canada (1764-1837)*, Montréal, Hurtubise, 2010, 592 p.
- 19 Ce sont Québec, Montréal, Ottawa (Gatineau), Trois-Rivières, Saint-François (Sherbrooke), Kamouraska, Gaspé, Terrebonne, Saint-Hyacinthe, Iberville (Saint-Jean), Joliette, Richelieu (Sorel), La Malbaie, Chicoutimi, Rimouski, Montmagny, Beauce (Saint-Joseph), Arthabaska, Bedford (Missisquoi), Beauharnois. *Mitchell & Co's Canada Classified Directory for 1865-1866*, Toronto, Mitchell & Co, 1865, p. 743-744.

Le nombre de représentants à la Chambre d'assemblée du Bas-Canada, qui était de cinquante en 1792, augmente jusqu'à quatre-vingt-dix à la fin de la période. La majorité des circonscriptions comptent deux représentants. Pendant quarante ans, les députés ne reçoivent aucune rémunération et doivent couvrir leurs frais de voyage et de séjour à Québec. Ce n'est qu'à partir de 1831 qu'ils reçoivent une indemnité pour le nombre de jours où ils doivent siéger.

L'Union réduit le nombre de députés à quarante-deux, pour chacune des ci-devant provinces du Haut et du Bas-Canada, imposant une discrimination au Bas-Canada plus peuplé que la province voisine. L'idée, issue du rapport Durham, visait à s'assurer que les Canadiens francophones ne soient plus majoritaires dans une assemblée parlementaire. Cet accroc au principe démocratique est désigné par l'euphémisme de « justice égale », mais il oblige l'Union à trahir sa désignation en maintenant la séparation des deux provinces rebaptisées Canada-Est et Canada-Ouest.

Le nombre de conseillers législatifs a aussi augmenté au cours de la période. Leur nombre varie de 17 à 30 à l'époque du Bas-Canada. Après 1841, sous l'Union, il fluctue entre 20 et 40 conseillers. En 1856, on décidera de rendre le Conseil législatif électif, une vieille réforme démocratique vainement demandée par les Patriotes au cours des années 1820 et 1830. Le nombre de conseillers sera alors fixé à 48, soit 24 pour chacun des deux Canadas²⁰. Cependant, les anciens conseillers nommés à vie demeurant à leurs sièges, le Conseil législatif compte jusqu'à 65 membres en 1866. L'expérience sera brève, dès 1867, on reviendra à la formule des conseillers nommés par la couronne.

En prenant de l'importance dans le rouage de l'État colonial, le Parlement crée aussi de son côté une petite fonction publique. Le premier fonctionnaire est le greffier de la Chambre, que l'on désigne aujourd'hui comme le secrétaire général de l'Assemblée nationale. C'est de lui que, par délégation, sont issues toutes les autres fonctions, comme le sergent d'armes, chargé de la sécurité des députés et de la liberté des débats, et le greffier adjoint, chargé des journaux de la Chambre et des archives parlementaires. Dans ce Parlement bilingue, il faut des traducteurs pour les projets de loi et les procès-verbaux.

20 Ce nombre demeurera le même au Conseil législatif du Québec entre 1867 et 1968. En 1867, le Québec et l'Ontario obtiendront chacun 24 sièges au Sénat fédéral canadien. Les sénateurs du Québec et de l'Ontario, comme les conseillers législatifs québécois, conserveront, pour leurs sièges, les désignations des anciennes circonscriptions électives de l'époque de l'Union. L'Ontario n'a pas conservé de Chambre haute après 1867.

À partir de 1829, on nomme un bibliothécaire pour gérer la collection documentaire créée en 1802. Étienne Parent sera le second titulaire de ce poste en 1833. Le greffier engage en outre des gardiens et des messagers selon les besoins de la Chambre²¹. Pour communiquer les informations officielles entre les deux Chambres, on nomme un maître en chancellerie ou huissier de la verge noire. Peu à peu, d'autres fonctionnaires deviennent nécessaires au bon déroulement des travaux parlementaires. En 1849, 49 fonctionnaires travaillent pour l'Assemblée et 13 travaillent pour le Conseil; 16 ans plus tard, l'Assemblée fait travailler 62 employés et 33 sont à l'emploi du Conseil²².

Mentionnons que l'institution parlementaire comme le gouvernement, ses ministères et les tribunaux font vivre des fournisseurs de produits et de services: papeterie, imprimerie, librairies, bois de chauffage, articles d'éclairage, meubles, nourriture, etc. Lorsque la ville de Québec perd son statut de capitale en 1841, plusieurs fournisseurs seront durement touchés par cet «exil» politique²³.

Dès 1792, l'Assemblée forme des comités spéciaux chargés d'étudier les lois ou certaines questions soumises à l'attention des députés. À partir de 1832, en début de session, on désigne des comités permanents qui montrent l'étendue des domaines que veut couvrir l'action législative et qui concernent les futures missions et programmes de l'État. Les comités de cette nature portent sur les cours de justice, les comptes publics, l'éducation, l'agriculture, le commerce, les chemins et améliorations publiques et les bills privés²⁴.

Un important secteur est justement celui des «bills privés» qui exempte des lois générales un particulier, une entreprise ou une structure locale. Le bill privé est la conséquence du droit de pétition accordé par la constitution. La loi accorde ainsi des «privautés», mot dont l'étymologie latine, «*privata lege*», signifie justement «loi d'intérêt privé». Cette délégation permet à des particuliers de remplir des mandats en lieu et place du pouvoir public. Ces lois concernant souvent les chemins à péages, les ponts, les canaux, les établissements d'enseignement, etc. sont des révélateurs de domaines que l'État réinvestira au siècle suivant.

21 *Règles et règlements permanents de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada*, Québec, P.-E. Desbarats, 1809, p. 74, 76.

22 Mitchell & Co's Canada Classified Directory for 1865-1866, *op. cit.*, p. 739-741.

23 C. BLAIS, G. GALLICHAN, F. LEMIEUX et J. ST-PIERRE, *Québec, quatre siècles d'une capitale*, Québec, Publications du Québec, 2008, p. 250-269.

24 *Journaux de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada*, 2^e session, XIV^e Parlement, 1831-1832, Québec, Neilson & Cowan, 1832, p. 16.

Le pouvoir exécutif et les premières missions de l'État avant 1867

Le premier Conseil exécutif du Bas-Canada compte neuf membres, qui ne reçoivent pas de mandats particuliers, mais qui doivent conseiller le gouverneur et ses secrétaires sur différentes affaires que l'on peut identifier par la structure des dépenses civiles du gouvernement colonial. Il s'agit de la justice, des terres de la Couronne, des routes, de la milice, du commerce, des pêcheries, de l'agriculture, des postes, des travaux publics, de l'éducation, des affaires indiennes, des pensions et services sociaux, des salaires et des dépenses administratives²⁵. En 1822, le Conseil exécutif compte quinze membres, dont trois sont francophones et on y engage cinq fonctionnaires²⁶. En 1837, au début de la crise parlementaire le Conseil est formé de dix membres qui seront remplacés par le Conseil spécial du Bas-Canada, qui tiendra lieu d'organe législatif et exécutif entre 1838 et 1841.

À partir de l'Union, en 1841, les conseillers exécutifs reçoivent des mandats précis, amorçant l'organisation de l'administration²⁷. À Kingston, le premier gouvernement du Canada-Uni est formé de huit membres dont aucun n'est francophone. La désignation des fonctions est la suivante: commissaire des terres de la Couronne, receveur général, secrétaire provincial pour le Bas-Canada (Canada-Est), secrétaire provincial pour le Haut-Canada (Canada-Ouest), procureur général pour le Bas-Canada, procureur général pour le Haut-Canada, solliciteur général pour le Bas-Canada et solliciteur général pour le Haut-Canada²⁸. Le doublement des fonctions judiciaires traduit l'impossibilité de fusionner, au sein de la nouvelle colonie unie, les systèmes différents de droit qui prévalent depuis l'Acte de Québec et la loi constitutionnelle de 1791.

À la veille du régime confédératif de 1867, le Conseil exécutif compte douze ministres, dont quatre francophones, et il emploie douze fonctionnaires²⁹. Les premiers ministères qui prennent forme pendant les

25 G. PAQUET et J.-P. WALLOT, *Patronage et pouvoir dans le Bas-Canada (1794-1812)*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1973, p. 30-31.

26 T.H. GLEASON, *The Quebec Directory for 1822...*, Québec, Neilson & Cowan, 1822, p. 32-33.

27 Sur cette période, on consultera J.E. HODGETTS, *Pioneer Public Service and Administrative History of the United Canada 1841-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1956, 292 p.

28 T. CHAPUIS, *Cours d'histoire du Canada. Tome 5: 1841-1847*, Montréal, Bernard Valiquette, [1944], p. 1-2.

29 *Mitchell & Co's Canada Classified Directory for 1865-1866*, op. cit., p. 739-741.

années de l'Union sont la Justice, les Finances, les Travaux publics, les Terres de la Couronne, l'Agriculture, les Postes et le Secrétariat provincial. Plusieurs ministères continuent d'avoir deux titulaires responsables de chacun des Canadas, démontrant que l'expérience de l'Union est plus une adjonction de deux administrations gouvernementales dans la même structure étatique qu'une véritable union devant aboutir à une fusion des deux colonies.

Justice et ordre public

La justice, nous l'avons vu, a été le premier domaine occupé par l'administration. Un procureur général est membre du Conseil exécutif du Bas-Canada. Le poste figurera dans les premiers cabinets sous l'Union. À ses côtés, on voit apparaître le poste de Solliciteur général, responsable de la police, de la sécurité et de l'ordre public. Cette fonction se détache du mandat purement militaire (troupes régulières et milices) que l'on peut associer à la Défense. Elle veille à la réduction de la criminalité, mais aussi à l'encadrement et à la répression des vagabonds, des délinquants, des prostituées et autres marginaux avec la collaboration des établissements religieux de charité publique. Une fonction de régulation sociale et d'encadrement que l'État colonial tient à remplir³⁰. Sous l'Union, les postes de procureur général et de solliciteur général sont doublés pour chaque partie de l'Union, les régimes juridiques des deux provinces étant distincts.

D'autres secteurs se sont imposés graduellement et ont pris forme après 1841 avec l'application graduelle du *self-government* que souhaitait la métropole en regard de ses colonies.

Finances publiques

L'épineux dossier des subsides est réglé par l'examen des comptes publics et des crédits par la Chambre sous l'Union. Il s'agit d'une avancée réelle des pouvoirs du Parlement colonial, qui sera cependant atténuée par le système de gouvernement de partis instauré par la formule de responsabilité ministérielle mise en place en 1848.

30 J.-M. FECTEAU, *Un nouvel ordre des choses: la pauvreté, le crime, l'État au Québec, de la fin du XVIII^e siècle à 1840*, Montréal, VLB éditeur, 1989, 392 p.

Le gouvernement colonial se voit investi de nouvelles sources de revenus par dévolution graduelle de la métropole. En 1847, le gouvernement local contrôle les douanes et peut en prélever directement les revenus³¹. En 1859, le Bureau du receveur général et celui de l'Inspecteur général sont réunis pour former le noyau du ministère des Finances³².

En 1865, le Bureau du receveur général emploie quatorze personnes et celui des Finances, treize, auxquels s'ajoutent onze employés du Bureau du vérificateur général qui, lui, n'était pas un fonctionnaire indépendant du gouvernement à l'époque. Les douanes embauchent seize personnes et soixante-dix collecteurs de douanes disséminés dans les ports et aux frontières. À la fin du Canada-Uni, environ 125 personnes travaillent ou relèvent du ministère des Finances.

Travaux publics

En 1841, dans le cabinet Draper-Ogden, on désigne un ministre responsable du Bureau des travaux publics³³. Le ministère prend forme officiellement en 1848 avec Étienne-Paschal Taché comme premier titulaire qui dirige un petit cabinet de trois employés: un assistant, un secrétaire et un greffier³⁴.

Ce ministère est appelé à devenir l'un des plus importants du gouvernement colonial, étant l'un de ceux qui accordent les plus généreux contrats. Son mandat est de faciliter le commerce et l'industrie. C'est le ministère qui représente le lien entre l'État et l'économie capitaliste libérale qui s'impose au XIX^e siècle. On y décide de la construction de chemins ruraux et de chemins de colonisation³⁵ servant à ouvrir de nouvelles régions à l'agriculture et à l'entreprise. Les chantiers de canaux et d'écluses demeurent les plus importants du secteur des communications avant l'arrivée des réseaux de chemins de fer au milieu du siècle. Le ministère s'occupe également de la construction des ponts, des fortifications, des quais et des aménagements portuaires. On construit des phares le long des voies navigables qu'il faut parfois creuser pour permettre le passage des navires. Le ministère veille aussi

31 O.B. BISHOP, *Publications of the Government of the Province of Canada 1841-1867*, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada, 1963, 351 p.

32 *Ibid.*, p. 82.

33 Il s'agit de Dominique Daly qui sera remplacé par Denis-Benjamin Papineau en 1844. Voir J. DESJARDINS, *Guide parlementaire historique de la province de Québec 1792-1902*, Québec, J. Desjardins, 1902, p. 32.

34 R.W.S. MACKAY, *Mackay's Quebec Directory for 1848-1849*, Québec, John Lovell, 1848, p. 236.

35 Cette responsabilité passera ensuite au ministère des Terres de la Couronne.

à effectuer des travaux sur les rivières pour faciliter le flottage du bois, qui est l'une des principales ressources d'exportation du pays. C'est aussi ce ministère qui dirige les travaux de construction d'édifices publics. L'achèvement du parlement de Québec en 1851-1852, sa reconstruction en 1859, la fin des travaux de l'ancien palais de justice de Montréal, en 1856, de l'édifice des douanes et de la prison de Québec sur les plaines d'Abraham en 1862 figurent parmi ses réalisations. C'est en outre à son budget que sont imputées les dépenses qu'occasionnent les déménagements du siège du gouvernement entre Kingston, Montréal, Toronto, Québec et Ottawa.

À la fin de la période, en 1865, 24 personnes travaillent à ce ministère et ses bureaux abritent un Bureau des chemins de fer, auquel sont affectés quatre autres fonctionnaires et où siègent quatre ministres, celui des Travaux publics, des Postes, des Finances ainsi que le Receveur général.

Terres de la Couronne

Augustin-Norbert Morin est le premier commissaire des Terres de la Couronne dans le premier cabinet Baldwin-La Fontaine en 1842. C'est aussi l'un des premiers ministères à s'organiser étant donné l'importance de son mandat³⁶. Jusqu'en 1840, une part du dossier des terres attribué au Bureau de l'arpenteur général du Bas-Canada est confiée à Samuel Holland (1728-1801), puis à Joseph Bouchette (1774-1841).

Le ministère des Terres de la Couronne poursuit le travail d'exploration et d'arpentage des terres à l'époque où il est nécessaire de fixer de manière définitive le tracé des frontières entre le Canada-Est (Québec), les États-Unis (New York, Vermont, New Hampshire et Maine) et le Nouveau-Brunswick, à la suite de la signature du traité Webster-Ashburton en 1842.

Le ministre des Terres s'occupe de la colonisation ainsi que de l'ouverture de nouvelles régions et, par conséquent, de l'arrivée de nouveaux immigrants qu'il faut installer dans les cantons. De ce ministère relèvent le dossier des forêts et donc celui de l'important commerce du bois qui constitue la première exportation. Le ministère engage des inspecteurs et des collecteurs de droits pour les zones concédées à des compagnies. Les Terres publiques sont aussi fiduciaires des biens des Jésuites, dont le contentieux ne sera réglé qu'en 1888.

36 O.B. BISHOP, *Publications of the Government of the Province of Canada 1841-1867*, op. cit., p. 83.

Le ministère abrite le Bureau des brevets et droits d'auteur (1852) et gère un Bureau des arts et manufactures (1852) qui passeront plus tard sous l'autorité du ministère de l'Agriculture. Du ministère des Terres émergeront plus tard celui des Mines, celui des Pêches et celui des Richesses naturelles. C'est aussi aux Terres de la Couronne qu'est confié le dossier même de l'Agriculture avant la création distincte de ce ministère.

Les terres font l'objet d'un strict contrôle de l'Assemblée, car l'occupation des terres peut ouvrir la porte à des spéculations sur un patrimoine collectif et à des occupations illégales de squatters. Aussi ce ministère engage-t-il plusieurs inspecteurs, agents et gardiens. En 1865, on y compte 76 fonctionnaires divisés en 3 catégories d'emplois et auxquels s'ajoutent 55 agents des terres, dont 38 pour le Bas-Canada, 40 employés pour les forêts, 22 pour les pêches et 19 autres au Bureau d'examen des arpenteurs et inspecteurs des terres, dont 10 travaillent au Bas-Canada³⁷. En 1860, Londres délègue au Canada-Uni la responsabilité des affaires indiennes, qui sont alors confiées au ministère des Terres, dont le titulaire porte aussi le titre de surintendant général des affaires indiennes. Ce département engage, en 1865, 27 fonctionnaires, dont des agents et des interprètes³⁸.

Agriculture

L'agriculture fait partie des premiers dossiers que l'État colonial a pris en considération. Déjà, dans les années 1820, le gouverneur George Ramsay, comte de Dalhousie, avait mis l'accent sur ce secteur, influencé par la pensée des physiocrates qui voyaient l'agriculture comme une entreprise à la base de l'économie globale. Le gouverneur établit même des fermes modèles près de Québec pour stimuler les nouvelles techniques agricoles³⁹. À ce chapitre, le gouvernement s'appuie sur le travail des Sociétés d'agriculture qui sont actives depuis le XVIII^e siècle. Les expositions agricoles apparaissent à l'échelle locale et régionale à la fin des années 1810, mais c'est le développement des moyens de communication – et surtout le chemin de fer dans les années 1850 – qui permet la tenue de grandes expositions provinciales⁴⁰.

37 Mitchell & Co's Canada Classified Directory for 1865-1866, *op. cit.*, p. 737-738.

38 *Ibid.*

39 G. GALLICHAN, « La bibliothèque personnelle du gouverneur Dalhousie », *Les Cahiers des Dix*, n° 65, 2011, p. 94-95.

40 C. BLAIS, G. GALLICHAN, F. LEMIEUX et J. ST-PIERRE, *Québec, quatre siècles d'une capitale, op. cit.*, p. 231, 273.

Créé par une loi en 1852, le «département» de l'Agriculture prend de l'importance par la suite⁴¹ et voit naître, en 1862, le Bureau des statistiques, ainsi que le Service d'immigration et le Bureau des brevets et droits d'auteur. En 1865, le ministère compte une quinzaine d'employés.

Postes

Le service postal est l'un de ceux qui ont pris la plus grande expansion à l'époque, profitant du développement des chemins de fer et de la circulation intérieure par voie terrestre et maritime. En 1851, le ministère compte une douzaine d'employés et cinquante-cinq⁴², quinze ans plus tard. Il faut cependant ajouter les bureaux de poste répartis dans les deux provinces. Leur nombre augmente rapidement. En 1859, on en compte 1638 et plus de 2000, en 1865.

Secrétaire provincial

Le poste de secrétaire et registraire provincial est aujourd'hui assez méconnu. Il est disparu en 1968 au Québec et en 1993 au gouvernement fédéral⁴³. Selon l'expression de Fernand Harvey, ce ministère a été un incubateur de très importants ministères issus de mandats très diversifiés. Le secrétaire répondait au nom du gouvernement aux questions touchant l'Éducation, la Santé, le Bien-être social, la Culture, le Registre de l'état civil, les Statistiques de recensement, les Archives nationales, les Publications officielles (Imprimeur du roi), etc.

En 1851, le Bureau du secrétaire compte seize employés, dont neuf pour le Bas-Canada et trois autres fonctionnaires chargés des registres. Étienne Parent est à cette époque le sous-ministre du Secrétariat, et le demeure jusqu'à la fin de l'Union. En 1865, le nombre d'employés n'a pas changé, sinon que le bureau du registraire compte alors neuf personnes.

Le Secrétariat reçoit la responsabilité de choisir l'Imprimeur officiel ou l'Imprimeur du roi (ou de la reine), chargé de publier les lois et statuts, la *Gazette officielle* et de nombreuses autres publications. En revanche, à ce chapitre, l'Assemblée conserve et défend son indépendance, et

41 L'ouverture d'une École d'agriculture, en marge du collège de La Pocatière en 1859, témoigne de l'essor du domaine agricole dans les campagnes du Bas-Canada. Le collège et l'école reçoivent des subventions du gouvernement.

42 R.W.S. MACKAY, *Mackay's Quebec Directory for 1848-1849*, Montréal, John Lovell, 1851, p. 547; *Mitchell & Co's Canada Classified Directory for 1865-1866*, op. cit., p. 737-738.

43 Dans le Cabinet fédéral, on le désignait comme secrétaire d'État.

jusqu'à l'établissement de la responsabilité ministérielle, le choix de son imprimeur sera un enjeu politique entre les pouvoirs exécutif et législatif⁴⁴.

Le ministère veille aux règlements de la santé publique, il soutient les hôpitaux, en particulier l'Hôpital de la Marine à Québec, les asiles, les crèches et orphelinats dont la gestion est confiée à des congrégations religieuses.

Un important organisme apparaît en 1842 sous la direction du secrétaire : le département de l'Instruction publique. Il est divisé en deux sections ; celle du Haut-Canada est confiée à Robert Murray, puis, en 1844, à Egerton Ryerson qui, en 1865, dirige une équipe de douze fonctionnaires. La section du Bas-Canada est d'abord administrée par Jean-Baptiste Meilleur de 1842 à 1855, puis par P.-J.-O. Chauveau de 1855 à 1867, lequel se trouve à la tête d'une équipe de huit fonctionnaires qui s'occupent, entre autres et avec fort peu de moyens, de l'édition du *Journal de l'Instruction publique*.

Au service du pays

Il serait nécessaire d'étudier en profondeur l'évolution des emplois publics au Bas-Canada et sous l'Union, de départager les sinécures, les cumuls et les emplois réels et efficaces dans la gestion du gouvernement, d'évaluer la part des francophones dans les activités administratives. On peut cependant constater, au fil du siècle, une tendance vers la professionnalisation des fonctions de l'administration publique. Les juristes ont, bien sûr, la part belle. Ils sont souvent appelés comme conseillers juridiques, greffiers, juges de paix ou juges des cours supérieures⁴⁵. On voit en outre des professionnels, journalistes, gens de lettres, ingénieurs, arpenteurs, etc., appelés à des postes plus ou moins importants dans la fonction publique naissante. La plupart d'entre eux touchent une part de leurs revenus en contrats externes au gouvernement. Les budgets prévoient aussi des emplois subalternes, peu rémunérés de gardiens, journaliers, personnel d'entretien⁴⁶ lesquels sont congédiables et corvéables à merci.

44 G. GALLICHAN, « La Gazette officielle: une longue et difficile naissance », dans C.H. DUBÉ (dir.), *La Gazette officielle du Québec, 125 ans d'édition gouvernementale*, Québec, Publications du Québec, 1994, p. 23-33.

45 D. FYSON, *Magistrats, police et société...*, op. cit., p. 218-219.

46 Souvent désigné par le terme révélateur de *femmes de peine*. On engageait parfois, à titre de faveur, des veuves d'anciens fonctionnaires décédés.

Sous l'Union, la place des francophones fut réduite, mais leur poids relatif au sein de la classe politique, toujours considérable et les événements historiques des années 1840 et 1850 ont permis une lente reconquête du rôle des Canadiens français dans l'appareil de l'État. Avant 1867, quelques-uns ont laissé leur marque par leur engagement et leur talent qui dépassaient le cadre strict de leur mandat. L'histoire en retient quelques-uns : Étienne Parent (1802-1874), journaliste, intellectuel, bibliothécaire parlementaire et plus tard sous-ministre au Secrétariat de la province; Antoine Gérin-Lajoie (1824-1882), gendre du précédent, homme de lettres, également bibliothécaire du Parlement et fonctionnaire aux Travaux publics; Georges-Barthélemi Faribault (1789-1866), bibliographe et aide-greffier de la Chambre d'assemblée; Joseph-François Perrault (1753-1844), protonotaire et archiviste, défenseur et promoteur de l'éducation laïque au Bas-Canada; l'arpenteur géographe Joseph Bouchette, dont nous avons déjà parlé, et dont les ouvrages sur le Bas-Canada, publiés à Londres font encore autorité; Michel Bibaud (1782-1857), journaliste, historien et traducteur pour la Commission géologique, Pierre Fortin (1823-1888), médecin et cartographe, qui a travaillé à la gestion des pêches dans le fleuve et le golfe du Saint-Laurent; Joseph-Charles Taché (1820-1894), commissaire chargé de représenter le Canada-Uni à l'Exposition universelle de Paris en 1855; Stanislas Drapeau (1821-1893), journaliste et imprimeur, qui a travaillé au ministère des Terres de la Couronne et fut un grand promoteur de la colonisation dans les années 1850 et 1860.

Conclusion

Lorsque la loi constitutionnelle de 1867 accorde au Bas-Canada – ou Canada-Est – le statut de province du nouveau Dominion du Canada, le gouvernement du Québec qui prend officiellement forme doit se restructurer à partir des pouvoirs qui sont laissés aux provinces par la nouvelle constitution. Le premier cabinet du gouvernement du Québec, présidé par P.-J.-O. Chauveau, compte huit membres⁴⁷ et dirige une fonction publique qui est à peine plus importante que ne l'était celle de la Nouvelle-France à la veille de la Conquête⁴⁸.

47 Les premiers titulaires des ministères du gouvernement québécois en 1867 étaient: Procureur général (Justice), Solliciteur général, Trésorier (Finances), Agriculture, Travaux publics, Terres de la Couronne, Secrétaire et Registraire, président du Conseil législatif.

48 Sur le passage du gouvernement de l'Union à celui de la province de Québec, voir M. HAMELIN, *Les premières années du parlementarisme québécois 1867-1878*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974; J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986.

Il existe un écart numérique considérable entre l'actuelle administration publique du Québec et la petite fonction publique du Bas-Canada, de l'Union et même des premières années de la province de Québec. Pourtant, dans l'actuelle structure de l'État, on reconnaît les premières missions de l'ancien État colonial: les Finances, l'Agriculture, la Justice et la Sécurité publique, les Transports, les Ressources naturelles, l'Environnement, la Faune et les Parcs, issus des Terres de la Couronne et les autres ministères qu'a générés l'ancien Secrétariat: la Santé, l'Éducation, la Culture, la Famille, le Travail, l'Emploi et la Solidarité sociale. Quant aux Relations internationales, elles ont été gagnées au fil d'une évolution récente et s'inscrivent, tant pour le Canada que pour le Québec, dans un lent processus d'affranchissement de notre passé colonial.

Le regard sur le temps long de l'administration d'un pays permet de voir les transformations de structures et d'institutions politiques qui semblent parfois immuables ou évoluer à un rythme imperceptible et presque géologique. Pourtant, avec une suite de progrès, de longues stagnations, de reculs et de nouveaux départs et parfois de ruptures, cette évolution de l'État traduit des mouvements telluriques constamment à l'œuvre dans les profondeurs de la société.

Commentaires sur la deuxième partie

Louis Bernard

Ex-secrétaire-général du Conseil exécutif

Les textes de Claude Couture et de Gilles Gallichan sont intéressants, pleins d'informations pertinentes et portent à la réflexion.

L'évolution des fonctions de l'État

Je commenterai d'abord la présentation de Gilles Gallichan qui fait un survol de la période préconfédérative et qui m'a inspiré six réflexions que je voudrais partager avec vous.

Ma première réflexion porte sur le Régime français. Bien que ce régime ait duré quelque cent cinquante ans, on n'y comptait, à la fin, qu'une petite centaine de fonctionnaires, ce qui illustre bien les limites de la présence française sur les bords du Saint-Laurent. Le gouvernement du temps n'exerçait que des fonctions régaliennes (guerre, ordre public, justice, régime seigneurial) et laissait aux bons soins de l'Église tout le domaine social (hôpitaux, écoles, charité publique). Ce qui n'empêchait pas, cependant, la cassette royale d'aider les entreprises et l'agriculture, une tradition que nous connaissons bien au Québec. Et ce qui n'empêchait pas non plus la collusion et le favoritisme qui ont conduit l'intendant Bigot à la Bastille, bien que ce ne soit là que de la « petite bière » à côté du favoritisme exercé par la « Clique du Château » sous le Régime anglais. *Nihil novum sub sole.*

Ma deuxième réflexion porte sur le Régime anglais. Durant les cent premières années de ce régime, les perturbations politiques ont été continuelles. On est passé de la monarchie absolue exercée par le gouverneur à la reconnaissance, par l'Acte de Québec, du droit civil et de l'Église catholique. Le Serment du test a été imposé, puis aboli. L'Acte constitutionnel de 1791 a institué une Assemblée législative élue, mais a maintenu le Conseil législatif nommé par le gouverneur. Le territoire a été divisé en Bas- et Haut-Canada et, à la suite des Rébellions de 1837-1839, à nouveau réuni, par l'Acte d'Union de 1840, dans une seule colonie avec une seule Assemblée législative. Ce constant bouleversement n'a pas facilité la bonne administration de la colonie.

Troisième réflexion. Paradoxalement, l'Acte d'Union qui avait pour but de subjuguier et d'assimiler les francophones a, dans la pratique, permis au Canada-Est (Québec) de récupérer une certaine autonomie politique et même administrative qu'il n'avait jamais connue, même si cette autonomie était limitée et fortement encadrée. Remarquons, en passant, que, jusqu'à la Confédération, les francophones n'ont jamais connu de gouvernement où ils étaient majoritaires.

Quatrième réflexion. Jusqu'à l'établissement du gouvernement responsable, en 1848, soit pour les neuf dixièmes de cette période, le gouvernement et l'administration de la colonie sont confiés à ce qu'on appellerait aujourd'hui des expatriés, c'est-à-dire des Britanniques de passage. Et, dans les postes confiés à des Canadiens, une petite minorité seulement va à des francophones. Ceux-ci étant cependant majoritaires à l'Assemblée législative, il était inévitable que cela engendre des conflits majeurs.

Cinquième réflexion. Malgré toutes ces perturbations politiques, l'organisation administrative de l'État a réussi à se mettre progressivement en place et on retrouve à la fin de cette période les grandes lignes de ce que sera l'administration actuelle. Les « départements » sont devenus des ministères, ils croîtront en nombre, mais la structure du gouvernement restera la même.

Dernière réflexion. À la fin de la période, en 1886, l'administration de la colonie restait très petite : à peine quelque quatre cents fonctionnaires. À la Confédération, les trois quarts de ceux-ci passeront au service du gouvernement fédéral, il n'en restera donc que moins d'une centaine au service du gouvernement du Québec, soit environ le même nombre qu'à la fin du Régime français.

En résumé, les cent ans qui ont suivi la Conquête ont été, pour le Québec, une période extrêmement troublée, où les francophones ont été minorisés, et qui n'était guère favorable au développement de la société québécoise. Elle se termine, comme le dit Claude Couture dans le texte que j'aborde maintenant, par « la période la plus noire et sans doute la plus difficile de notre histoire ».

Le rôle d'Étienne Parent

Avec l'arrivée du gouvernement responsable, en 1848, le législatif (où les francophones étaient incontournables) a pris le pas sur l'exécutif et un certain nombre de Bas-Canadiens francophones ont commencé à faire leur marque dans la fonction publique. Étienne Parent était l'un de ceux-là. Son apport comme député n'a pas été négligeable (co-proposeur de la motion sur l'usage du français à l'Assemblée législative), mais c'est surtout par sa pensée politique qu'il a été important.

Personnellement, j'ai été particulièrement frappé par le parallèle que fait Claude Couture entre le début du XIX^e siècle et la fin du XX^e, en ce qui concerne les événements qui ont suivi l'échec des Rébellions et l'échec des référendums. Dans les deux cas, la réaction a été de délaisser l'action politique pour se rabattre sur l'action économique et le développement. L'offensive constitutionnelle ayant échoué, on passe à l'offensive du développement. De l'accent sur la souveraineté, on passe à l'accent sur le bon gouvernement. « Le Québec inc. » remplace « le Québec aux Québécois ».

Cette ambivalence se reflète, de nos jours, dans les structures du Parti québécois qui, dès sa fondation, s'est donné deux objectifs : faire la souveraineté et mettre en place un gouvernement social-démocrate. Cela lui a permis de mettre l'accent, suivant les circonstances, soit sur la souveraineté, soit sur le bon gouvernement. Il a pu, de cette façon, passer au travers de l'échec référendaire et continuer à jouer un rôle important sur la scène politique –, ce qui lui a permis de préparer un deuxième référendum, et peut-être éventuellement un troisième...

Parent est un nationaliste, mais réaliste et modéré, de l'école de Louis-Hyppolite La Fontaine et George-Étienne Cartier. Il représente la tendance majoritaire de l'opinion canadienne-française de son temps. Il s'oppose à la fois à l'aventurisme de Louis-Joseph Papineau (républicanisme et intégration aux États-Unis) et à l'ultramontanisme de l'Église catholique de M^{gr} Bourget. Sa pensée est réformatrice et progressiste.

Il est tout à fait remarquable qu'il y ait quelque cent quatre-vingts ans, Parent a pu soulever plusieurs des grandes questions qui sont encore d'actualité et qui suscitent des débats dans la société québécoise d'aujourd'hui :

- Importance primordiale de l'éducation, qui doit devenir accessible à tous. Sans doute que s'il avait vécu de nos jours, Parent aurait été favorable à la gratuité de l'éducation universitaire!
- Équilibre à maintenir entre, d'une part, l'individualisme (droits de la personne) et le matérialisme et, d'autre part, la prévalence de l'intérêt public.
- La séparation de l'Église et de l'État, bien que la religion soit nécessaire pour maintenir le matérialisme en échec.
- La nécessité de combattre le défaitisme et de promouvoir la fierté de nos succès.

Toutes ces idées ont influencé profondément le développement de la société québécoise et restent, encore aujourd'hui, à la source du modèle québécois. Cela démontre toute l'importance des idées dans la vie d'une société.

TROISIÈME PARTIE /

FIN XIX^e SIÈCLE

Agriculture, colonisation, immigration,
travaux publics, municipalités

De l'agriculture aux travaux publics

Quatre décennies de la carrière d'un sous-ministre québécois
en poste de 1867 à 1909 – Siméon Le Sage

Marc Vallières
Université Laval

Quatre décennies en poste comme sous-ministre du même ministère, voilà une situation que l'observateur scientifique ou le haut fonctionnaire contemporain ne peut manquer de trouver pour le moins surprenante, voire étrange. Pourtant, cette réalité fait partie du paysage au gouvernement du Québec de 1867 à 1920. En effet, il ne s'agit même pas d'une exception, mais d'une manifestation fréquente qui mérite une analyse plus approfondie. Parmi les trois exemples les plus visibles, nous avons choisi Siméon Le Sage (1835-1909), parce qu'il a laissé un fonds d'archives privé¹, qu'il a fait l'objet d'une thèse de doctorat par un collègue, Pierre Trépanier, professeur retraité du Département d'histoire de l'Université de Montréal, terminée en 1975 et suivie d'un livre et de plusieurs articles² et, finalement, parce que nous en avons rédigé la biographie en 1994 pour le *Dictionnaire biographique du Canada*³.

-
- 1 Bibliothèque et Archives nationales du Québec, centre du Québec (BAnQ-Q), Fonds P149 Siméon Le Sage.
 - 2 P. TRÉPANIÉ, *Siméon Le Sage, haut fonctionnaire (1835-1909), contribution à l'histoire administrative du Québec*, thèse de doctorat (histoire), Ottawa, Université d'Ottawa, 1975, 418 p.; P. TRÉPANIÉ, *Siméon Le Sage, un haut fonctionnaire québécois face aux défis de son temps*, Montréal, Éditions Bellarmin, 1979, 191 p.; P. TRÉPANIÉ, « Siméon Le Sage (1835-1909) : un notable d'autrefois dans l'intimité », *L'Action nationale*, vol. 67, n° 6, février 1978, p. 469-496; P. TRÉPANIÉ, « L'idéologie d'un haut fonctionnaire nationaliste : Siméon Le Sage (1835-1909) », *L'Action nationale*, vol. 67, n° 8, avril 1978, p. 654-684; P. TRÉPANIÉ, « Siméon Le Sage et l'Affaire du Témiscamingue (1884-1902) », *Revue de l'Université d'Ottawa*, vol. 47, n° 3, juillet-septembre 1977, p. 365-376.
 - 3 M. VALLIÈRES, « LE SAGE, Siméon », *Dictionnaire biographique du Canada*. Tome 13 : 1901-1910, 1994, p. 643-646 et <http://www.biographi.ca/fr/bio/le_sage_simeon_13F.html>, consulté le 8 décembre 2015.

Nous reprenons ces études pour livrer un aperçu de la carrière et des défis de ce haut fonctionnaire présent dès les débuts de l'administration publique québécoise⁴.

Avant d'aborder la contribution de Siméon Le Sage, il importe de la situer dans l'environnement administratif du gouvernement du Québec de cette époque. Lorsqu'en juillet 1867, un gouvernement provincial est formé en application de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il faut organiser une nouvelle fonction publique, car une forte proportion des fonctionnaires de la Province du Canada choisissent de faire partie de la fonction publique fédérale à Ottawa, alors que seuls les fonctionnaires des services gouvernementaux dont la responsabilité est attribuée aux provinces acceptent de constituer un premier noyau de la nouvelle administration provinciale du Québec. Par ailleurs, le gouvernement provincial ne dispose que de revenus limités, et ce, même en tenant compte d'un transfert de fonds fédéraux (subvention en fonction de la population) représentant un peu moins de 60% des revenus pendant les deux premières années et en réduction graduelle par la suite jusqu'à constituer entre 20 et 25% à la fin du XIX^e siècle. D'autres sources de revenus prennent la relève, tout particulièrement les redevances sur les ressources naturelles, surtout forestières, et un éventail de droits et de licences, ainsi que des taxes directes sur les entreprises commerciales.

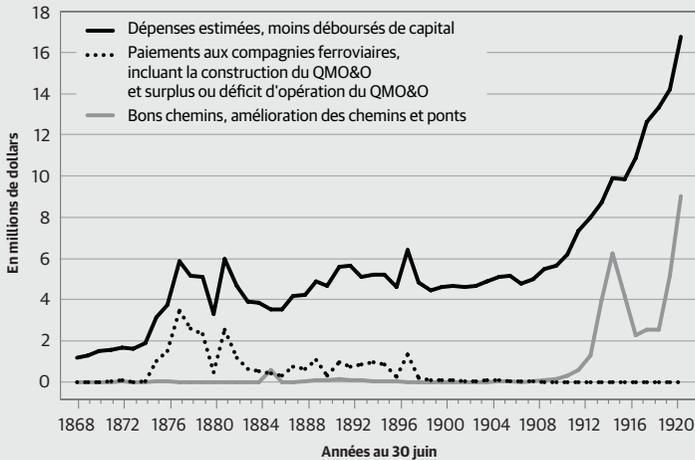
Ces faibles ressources financières limitent considérablement la capacité du gouvernement du Québec d'intervenir dans les domaines de sa compétence, mais ne les interdisent pas complètement. La figure 1 illustre le mouvement des dépenses totales estimées⁵ pour

4 Sur l'administration publique québécoise de cette époque: M. HAMELIN, *Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, 386 p.; J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique québécoise 1868-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, 443 p. Sur les hauts fonctionnaires québécois, les travaux de Jacques Bourgault font œuvre de pionniers tant dans le contexte provincial que fédéral: J. BOURGAULT, *Les sous-ministres québécois 1945-1970*, mémoire de maîtrise (science politique), Montréal, Université de Montréal, 1972, 485 p.; J. BOURGAULT, *Les administrateurs d'État du gouvernement du Québec 1867-1985*, doctorat d'État à Paris de 1986; J. BOURGAULT, *Répertoire des employés supérieurs (hors cadres) des ministères du gouvernement du Québec: 1867-1983*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1983; J. BOURGAULT et S. DION, *L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux 1867-1988*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1991, 68 p.; J. BOURGAULT, « Les hauts fonctionnaires québécois: paramètres synergiques de puissance et de servitude », *Revue canadienne de science politique*, vol. 15, n° 2, juin 1983, p. 227-256.

5 Comme avant l'année financière 1933-1934, le gouvernement du Québec utilise une comptabilité de caisse plutôt que d'exercice, où les comptes publics amalgament les recettes et les dépenses de capital (principalement les recettes des emprunts à court et à long terme et les déboursés pour le remboursement de ces emprunts) et les revenus et les dépenses courantes, il faut tenter le plus possible de retirer les premières pour estimer les dernières, avec une marge d'erreur résiduelle devant l'incapacité de comptabiliser les revenus et dépenses dans l'exercice auquel elles s'appliquent.

la période 1867-1868 à 1920-1921 qui se situent entre un et deux millions de dollars pour la première décennie et entre quatre et six millions jusqu'au milieu des années 1910. La tendance pour ces quarante ans oscille autour de cinq millions à partir du milieu des années 1870. Les dépenses liées aux chemins de fer constituent une forte proportion d'entre elles, d'abord dans le cadre d'une politique de subventions aux compagnies de chemins de fer, puis par les frais encourus pour la construction et l'opération du chemin de fer du Québec, Montréal, Ottawa et Occidental (QMO&O), propriété du gouvernement de 1875 à 1882. Ces éléments du budget rendent compte des fluctuations des dépenses et comprennent également les intérêts d'environ un million de dollars sur la dette générée pour verser les subventions et assumer la construction du QMO&O.

FIGURE 1 / Dépenses totales estimées et dépenses pour les chemins de fer et la voirie, 1867-1921



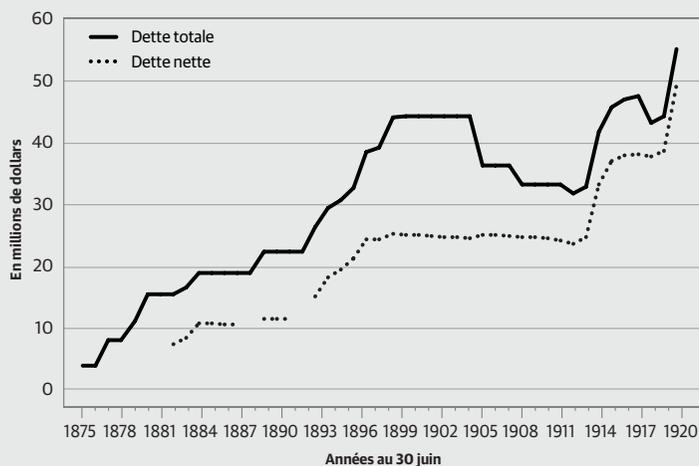
Source: Données tirées des comptes publics de la province de Québec de 1867 à 1921.

Avec la fin des subventions aux chemins de fer dans les années 1890, les dépenses d'infrastructures reprennent, en 1912, pour la construction des « bons chemins » découlant de l'introduction accélérée des véhicules à moteur et, à un degré moindre, des barrages d'emmagasinement des eaux, surtout sur la Saint-Maurice. Il est clair que, si l'on exclut ces dépenses d'infrastructures de transport, les dépenses

gouvernementales connaissent une relative stabilité, à l'exception d'une hausse significative à la fin des années 1880 sous l'administration libérale nationale d'Honoré Mercier.

Le niveau d'endettement reflète l'importance des investissements dans les chemins de fer de 1874 à 1896 et dans la voirie de 1914 à 1921, et une stabilité entre ces deux périodes. Cet effort rend la situation financière du gouvernement très difficile au XIX^e siècle et pendant la Première Guerre mondiale, à cause des perturbations des marchés financiers européens, surtout celui de Grande-Bretagne⁶.

FIGURE 2 / Dette totale et dette nette (sans les remboursements et fonds d'amortissement) du gouvernement du Québec, 1875-1921



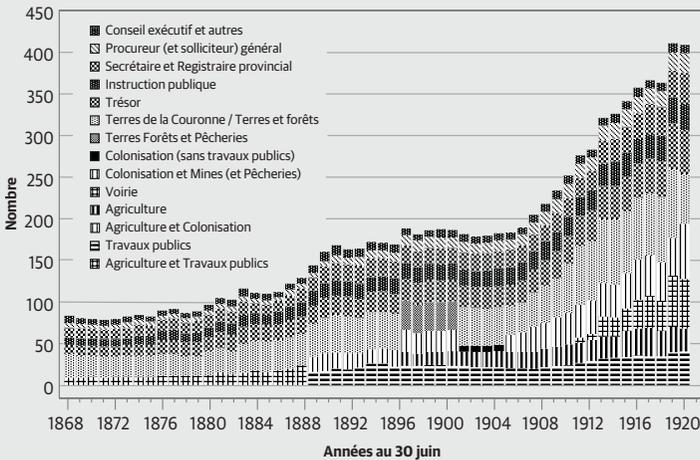
Source: Données tirées des comptes publics de la province de Québec de 1867 à 1921.

À l'intérieur des paramètres budgétaires du Québec et pour l'exécution des politiques publiques dans les domaines de sa compétence, le gouvernement emploie un petit groupe de fonctionnaires permanents répartis dans les ministères nécessaires au bon fonctionnement de l'État. En tout et partout, il ne se trouve pas cent fonctionnaires avant 1881 dans ce que l'on désigne alors comme le « service civil »

6 M. VALLIÈRES, « Le gouvernement du Québec et les milieux financiers de 1867 à 1920 », *Actualité économique*, vol. 59, n° 3, 1983, p. 531-551.

et il faut attendre 1908 avant d'atteindre deux cents. Seule la période de l'administration d'Honoré Mercier entre 1887 et 1891 voit une croissance tant soit peu substantielle. À partir de 1908, on assiste à une progression forte et régulière, répartie dans tous les ministères, mais surtout remarquable dans la voirie pour la mise en place et l'entretien du réseau routier québécois.

FIGURE 3 / Nombre de fonctionnaires permanents des ministères



Source: Données tirées des comptes publics de la province de Québec de 1867 à 1921.

Dans les années 1870, les différents ministères ne comptent qu'entre 5 et 25 employés permanents, le plus élevé étant celui des Terres de la Couronne. Les nombres augmentent par la suite et assez lentement, tant pour les ministères de soutien au gouvernement (Trésor, Procurer général, Secrétaire provincial, Conseil exécutif, Instruction publique et Travaux publics) que pour les ministères à vocation socioéconomique (Agriculture, Colonisation, Terres et Forêts, Mines, Pêcheries et Voirie). Les structures ministérielles conservent une relative stabilité dans les combinaisons d'activités dont elles assument la coordination et la direction. Les ministères de soutien administratif conservent la même configuration pour toute la période, alors que les autres traversent une période de turbulence entre 1897 et 1905. Ainsi, la Colonisation, séparée de l'Agriculture, se combine aux Mines (1897-1901), puis aux Travaux publics (1901-1905) alors que l'Agriculture et les Mines, extraites d'abord

des Terres de la Couronne, reviennent avec les Terres et Forêts de 1901 à 1905. En 1905, le ministère de la Colonisation, Mines et Pêcheries intègre la division des ministères des Terres de la Couronne et de l'Agriculture et de la Colonisation. Ces permutations s'inscrivent dans une démarche d'augmentation du nombre de ministères à dix en 1920, qui avait débuté en 1888 par la scission du ministère de l'Agriculture et des Travaux publics en deux ministères, Agriculture et Colonisation, d'une part, et Travaux publics, d'autre part, qui s'est poursuivie par la création du ministère de la Colonisation, Mines et Pêcheries et l'émancipation du ministère de la Voirie de celui de l'Agriculture amorcée en 1912 et confirmée en 1914, tout comme celle du ministère du Travail de celui des Travaux publics et du Travail en cours depuis 1919.

Chaque ministère sous la responsabilité d'un ministre – commissaire comme on les désigne à l'époque – comporte généralement un sous-ministre ou assistant-commissaire ou sous-chef qui assure la gestion du personnel et l'administration des lois et des règlements concernant les activités sous sa responsabilité. En raison de leur petite taille, gérer les ministères n'exige pas de structure complexe et se limite, pour les plus importants, à quelques directeurs de services ou professionnels, à des commis et à des messagers. Malgré la faible taille des ministères, les questions et les politiques n'en sont pas moins complexes, que ce soit les questions budgétaires et financières, la gestion efficace des ressources naturelles et des terres publiques et les programmes d'aide à l'agriculture, l'éducation, aux chemins de fer et aux chemins locaux.

Le tableau 1 dresse un bilan des détenteurs des fonctions de sous-ministres ou de l'équivalent pour la période 1867 à 1921. La durée des mandats varie beaucoup, mais trois d'entre eux ressortent nettement et méritent une analyse en raison de leur longévité exceptionnelle (environ 42 ans) au même poste. Il s'agit de l'assistant-trésorier Henry Turner Machin (1832-1918), aux rênes des finances provinciales de 1874 à 1916 jusqu'à l'âge vénérable de 83 ans, d'Eugène-Étienne Taché (1836-1912)⁷, aux commandes de l'important ministère des Terres et Forêts de 1869 à 1912, et enfin de Siméon Le Sage (1835-1909), responsable de l'Agriculture et des Travaux publics de 1867 à 1909.

7 L.-K. MORISSET et L. NOPPEN, « TACHÉ, Eugène-Étienne », *Dictionnaire biographique du Canada*, <http://www.biographi.ca/fr/bio/tache_eugene_etienne_14E.html>, consulté le 8 décembre 2015. Cette biographie se concentre sur sa carrière parallèle d'architecte et laisse entièrement dans l'ombre son travail de sous-ministre des Terres et Forêts. Tout comme Siméon Le Sage, Taché a laissé un fonds d'archives privé très riche : BANQ-Q, P286. Il s'y trouve une collection d'agendas-journaux personnels et de correspondance qui permettrait d'en faire une biographie de qualité qui inclurait ainsi sa carrière de fonctionnaire.

**TABLEAU 1 / Principaux sous-ministres et fonctionnaires équivalents
des ministères québécois, 1867-1921**

Greffier du Conseil exécutif	Félix Fortier 1867-1882	Joseph-A. Defoy 1882-1887	Gustave Grenier 1887-1912	Alfred Morriset 1913-1952
Assistant- procureur général	Joseph-A. Defoy 1867-1891	L.J. Cannon 1891-1905	Charles Lanctot 1905-1936	
Assistant- secrétaire provincial	Phil.-J. Jolicœur 1867-1890	Joseph Boivin 1890-1909	Jos. Dumont 1909-1912	Charles-J. Simard 1912-1930
Affaires municipales				Oscar-Jules Morin 1918-1932
Sous- registraire	Jean-Baptiste Meilleur 1867-1878	Jean(John) Langelier 1878-1887	J.-C. Langelier 1887-1892	
Assistant- trésorier	Joseph Elliott 1867-1874	Henry Turner Machin 1874-1916	Alexander Hyde 1916-1924	
Auditeur	Gaspard Drolet 1867-1890	A.-H. Verret 1890-1909	Joseph Morin 1909-1929	
Instruction publique (surintendant)	Gédéon Ouimet 1876-1895	P. Boucher de la Bruère 1895-1916	Cyrille-F. Delâge 1916-1939	
Terres de la Couronne (et Forêts)	G.-A. Bourgeois 1867-1869	Étienne Taché 1869-1912	Elzéar Miville-Déchêne 1912-1923	
Colonisation (et Mines et Pêcheries)			Sergius Dufault 1897-1925	
Agriculture (et Colonisation)		Rév. Antoine Labelle 1888-1891	Georges-Auguste Gigault 1892-1915	Joseph-Antonio Grenier 1915-1936
Voirie				Benjamin Michaud 1912-1922
Agriculture et Travaux publics	Siméon Le Sage 1867-1888			
Travaux publics		Siméon Le Sage 1888-1909	Sylvestre Sylvestre 1909-1921	
Travail				Louis Guyon 1919-1931

Note: Les noms et années en **gras** indiquent les sous-ministres et fonctionnaires dont les mandats ont été d'une longévité exceptionnelle. Les années en *italique* représentent la fin d'un emploi hors de la période choisie.

Source: Données tirées des comptes publics de la province de Québec de 1867 à 1921.

Les deux derniers décèdent à 75 et 74 ans respectivement, Taché en fonction, Le Sage quelques mois après sa retraite. Curieusement, Taché et Le Sage se rencontreront sur le dossier de la construction des édifices parlementaires de 1877 à 1886, le premier comme architecte-artiste en dilettante et le second comme sous-ministre du ministère responsable des travaux. Qu'est-ce qui explique ces durées remarquables, difficiles à concevoir dans le contexte actuel de mouvements rapides et incessants dans les hautes fonctions des ministères? Parmi les trois, nous avons choisi de présenter l'exemple le mieux documenté, soit celui de Siméon Le Sage, intéressant pour sa carrière et ses retombées sur les activités dont il a assumé la direction.

Le Sage: sous-ministre

Pour plusieurs hauts fonctionnaires de l'époque, l'entrée dans la fonction publique passe par la formation d'avocat et le réseau de relations qu'elle développe, par la pratique dans un bureau réputé où travaillent des hommes politiques importants. Les candidatures politiques malheureuses les préparaient à une carrière politique ou, à défaut, à une carrière dans l'administration publique. Ainsi, dans le cas de Le Sage, il apprend le droit dans le bureau de George-Étienne Cartier, un des Pères de la Confédération, et au terme de sa cléricature est admis au barreau en 1857, puis pratique avec ses amis Hector Fabre et Louis-Amable Jetté à Joliette et par la suite, seul, à Montréal. Tôt, il tâte de la politique: dès 1862, il envisage de se présenter dans Montcalm; en 1863, il refuse une candidature conservatrice, puis l'accepte en 1867, à l'invitation du premier ministre du Québec, Pierre-Joseph-Olivier Chauveau. Il est défait toutefois par un autre conservateur résidant du comté. En compensation, Le Sage se fait offrir par Chauveau, qui organise les nouveaux ministères du gouvernement du Québec, le poste d'assistant-commissaire ou sous-ministre du «département» d'Agriculture et Travaux publics à 32 ans. Cela ne signifie pas que de nouvelles occasions d'accéder à la carrière politique ne se présenteront pas, mais des considérations familiales l'empêcheront de les accepter. Toute sa carrière de fonctionnaire se déroulera à ce poste de sous-ministre jusqu'à sa retraite en 1909, sous des ministères conservateurs de 1867 à 1897, sauf pendant cinq ans, et sous des administrations libérales par la suite.

FIGURE 4 / **Siméon Le Sage (1835-1909)**



Source: BAnQ-Québec, Fonds J.E. Livernois Ltée, P560, S2.D1.P795.

Ses responsabilités évoluent toutefois au cours de ces 42 ans, selon le développement des domaines d'exercice des pouvoirs du gouvernement provincial qui se répercutent sur les structures ministérielles. Comme l'indique le tableau 2, Le Sage assume la gestion courante de deux domaines de compétence partagée entre le provincial et le fédéral, soit l'agriculture et l'immigration : de l'expansion et de l'occupation de l'espace agricole (que l'on désigne à l'époque sous le nom de colonisation⁸),

8 G. BOUCHARD, *Quelques arpents d'Amérique. Population, économie et famille au Saguenay 1838-1971*, Montréal, Boréal, 1996, chapitre III. Bouchard remet en question indirectement la pertinence du terme *colonisation* dont l'usage à l'époque crée une différence qui n'existe pas entre l'ouverture des terres agricoles et l'exploitation agricole même. Selon lui, la colonisation représente la première étape, dite de technologie primitive, de l'exploitation agricole.

création d'un ministère de l'Immigration en 1968 et l'entente Cullen-Couture de 1978. Ensuite, la division du ministère de l'Agriculture et des Travaux publics en 1888, pour faire place au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation sous la gouverne du curé Antoine Labelle, qui en devient le premier sous-ministre. La dernière étape peut être considérée comme une occasion manquée, car la création du ministère de la Colonisation et des Travaux publics en 1901, pour une période de quatre ans, aurait pu permettre à Siméon Le Sage de retrouver la Colonisation, mais cela ne se réalisera pas en raison de l'arrivée du sous-ministre de la Colonisation (Sergius Dufault) avec lequel il doit partager la fonction et le titre de sous-ministre dans ce nouveau ministère. En 1905, il se retrouve seul sous-ministre des Travaux publics.

Le Sage s'engage professionnellement et personnellement dans les programmes de colonisation, d'immigration et de développement de l'agriculture, qu'il contribue à élaborer et à mettre en application. Son fonds d'archives privé fait ressortir nettement qu'au-delà de ses fonctions officielles, il tisse un réseau de relations en Europe et au Canada avec lesquelles il échange fréquemment des idées, conçoit des projets et participe souvent à titre personnel. Pendant une vingtaine d'années de 1867 à 1888, les deux perspectives d'actions se confondent. Par la suite, il doit laisser à d'autres la réalisation des projets gouvernementaux, mais il n'en reste pas moins actif dans la sphère privée.

Le Sage et l'immigration

Dans les années 1860 et 1870, les élites québécoises sont bien conscientes d'un fort mouvement d'émigration de la population d'origine française vers les États-Unis. Les estimations grossières de l'ampleur du mouvement établissent le nombre à 35 000 émigrants de 1840 à 1850, à 75 000 de 1850 à 1860 et à entre 100 000 et 150 000 pour les décennies suivantes jusqu'en 1930 et la Grande Dépression⁹. C'est quelque 10 000 Québécois francophones qui, chaque année, abandonnent leurs terres ou renoncent à s'établir au Québec et choisissent les manufactures de la Nouvelle-Angleterre¹⁰. Cette réalité se retrouve également à l'échelle

9 D'après les travaux de Y. LAVOIE, *L'émigration des Québécois aux États-Unis de 1840 à 1930*, Québec, Conseil de la langue française et Éditeur officiel du Québec, 1979, 57 p. et ses publications antérieures sur le sujet.

10 Sur l'histoire des Franco-Américains et de l'émigration des Québécois aux États-Unis, il faut consulter les ouvrages d'Y. ROBY, *Les Franco-Américains de la Nouvelle-Angleterre (1776-1930)*, Québec, Septentrion, 1990, 434 p. ; Y. ROBY, *Les Franco-Américains de la Nouvelle-Angleterre : rêves et réalités*, Québec, Septentrion, 2000, 530 p.

de l'ensemble du Canada, qui voit de 30 000 à 50 000 Canadiens quitter le pays par année pour la même période. Une forte immigration britannique et européenne avait provoqué jusque dans les années 1870 une importante croissance de la population canadienne, essentiellement de langue anglaise, mais elle ne suffit plus par la suite à contrer le mouvement d'exode vers les États-Unis. À partir de 1900, une très forte immigration européenne orientée surtout vers l'Ouest canadien vient plus que compenser l'émigration. Ce constat bien connu des contemporains, dont Le Sage, les amène à rechercher des solutions : la colonisation de nouvelles terres, rendues accessibles par des chemins de fer, pourrait accueillir certains des émigrants potentiels ; la recherche d'immigrants français serait une autre voie possible et le rapatriement d'une partie des émigrants en Nouvelle-Angleterre méritait aux yeux du gouvernement québécois d'être tenté. Le Sage est au centre de ces politiques jusqu'en 1888 et occasionnellement par la suite.

Ainsi, Le Sage participe activement à des tentatives en vue d'intensifier l'immigration européenne francophone ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs constitutionnels de la province dans ce domaine. De 1868 à 1875, le gouvernement du Québec multiplie les mesures incitatives et Le Sage est au centre de l'action. Il rédige une brochure intitulée *La Province de Québec et l'Émigration européenne*, tirée à 80 000 exemplaires, qui sera rééditée et utilisée comme instrument de promotion. En outre, à compter de 1870, Le Sage prend part à l'établissement, à Québec et à Montréal, d'agences chargées d'accueillir les immigrants et de tenter de les retenir au Québec. Ces dernières servent également de centres d'hébergement, de placement, d'information et d'organisation du transport pour ceux qui décident de s'établir dans la province. Enfin, à partir de 1871, le gouvernement emploie des représentants en Europe, tant sur le continent que dans les îles Britanniques, qui ont pour mission d'attirer une immigration agricole de bonne moralité, surtout parmi ceux qui possèdent un petit pécule pour leur permettre d'acquérir une terre. Le Sage s'engage avec vigueur dans toutes ces activités, même si, avec le recul, leurs fondements paraissent plutôt illusoire et leurs retombées réelles dérisoires. Les résultats n'atteignent pas les espérances, et les immigrants qui arrivent, ouvriers, radicaux turbulents ou libres penseurs, se révèlent parfois loin du profil attendu et accepté dans la société francophone et catholique du Québec de l'époque.

Désillusionné, le gouvernement provincial devient alors vulnérable aux velléités du gouvernement fédéral d'intégrer les agences d'immigration à l'étranger des différentes provinces. En 1875, Québec cède

ses responsabilités relatives aux agences et à la sélection des immigrants, en grande partie par mesure d'économie, au grand désarroi de Le Sage. Pour la province, l'enjeu de cette opération réside dans l'influence qu'elle peut exercer sur l'origine des immigrants qui arrivent sur son territoire. Les agences fédérales et celles des compagnies de navigation, qui prennent la relève, tendent nettement à privilégier les immigrants britanniques, au détriment des francophones que recherche le Québec. L'abandon des agences dans les pays francophones ne signifie pas pour autant celui des services d'accueil et d'aide aux immigrants, qui sont toujours offerts en fonction des contraintes budgétaires. Cette question continue donc d'intéresser Le Sage, malgré les insuccès qui s'accumulent. La possibilité d'une action efficace reste toutefois limitée, faute d'appui gouvernemental tant au Québec qu'au fédéral. Il en découle un déclin marqué de l'immigration européenne francophone. Elle revient occasionnellement, mais reste marginale et sans grands effets par rapport à l'ampleur de l'émigration.

Autant Le Sage s'illusionne sur le bien-fondé de l'immigration francophone d'Europe, autant il montre plus de réalisme que le gouvernement dans les efforts de rapatriement qui débutent en 1871 et qui s'accroissent, à partir de la loi du rapatriement de 1875, comme solution de rechange à l'immigration européenne dans les efforts pour contrer l'exode des Québécois francophones. Malgré un contexte économique favorable en raison de la crise économique en Nouvelle-Angleterre dans les années 1870, les initiatives d'ouverture de nouvelles terres en Estrie, pour des Franco-Américains qui accepteraient de revenir, ne donnent pas les résultats escomptés, alors que la moitié des six cents familles qui acceptent de s'y installer retournent aux États-Unis. Tant que des emplois bien rémunérés sont disponibles en Nouvelle-Angleterre, le pouvoir d'attraction alimenté par le bouche-à-oreille des émigrants en déplacement se révèle trop fort par rapport à des initiatives très limitées. Les efforts reprennent quelque temps au tournant des années 1890, mais sans plus de succès¹¹. Il faut admettre que Le Sage et le gouvernement du Québec doivent affronter des forces migratoires qui excèdent largement les moyens de leurs politiques, compte tenu également d'une fécondité fortement excédentaire par rapport aux ressources économiques disponibles.

11 Y. ROBY, *Les Franco-Américains de la Nouvelle-Angleterre (1776-1930)*, op. cit., p. 54-57; Y. ROBY, *Les Franco-Américains de la Nouvelle-Angleterre: rêves et réalités*, op. cit., p. 47-56.

Le Sage et l'agriculture

Une autre solution plus réaliste à l'émigration réside, d'une part, dans l'ouverture de nouvelles terres (la « colonisation ») propres à l'occupation agricole pour accueillir les jeunes à la recherche de fermes pour s'établir et, d'autre part, dans le développement des spécialisations et des techniques agricoles pour rentabiliser les exploitations. Dans le premier cas, les efforts de Le Sage concordent avec ses convictions personnelles quant à l'importance de la colonisation et s'inscrivent dans les courants idéologiques dominants chez les élites de la province. Au gouvernement, plusieurs partagent cet emballement, notamment le premier ministre Chauveau et son ministre Louis Archambeault. Le Sage est bien placé pour tenter d'améliorer un système d'intervention déjà implanté et surtout orienté vers la construction de chemins de colonisation, l'aide aux sociétés de colonisation, la diffusion de l'information et la protection des colons contre les saisies. Il suit de près les activités de peuplement et se voit souvent amené à composer avec les facettes politiques du financement des travaux de colonisation, comme le favoritisme à des fins électorales. Il compose bien avec les exploitants forestiers et le département des Terres de la Couronne, qui les représente, et ne voit pas de problème à privilégier l'exploitation forestière des régions avant leur peuplement. D'ailleurs, même si les chemins de fer deviennent, à partir du milieu des années 1870, un instrument indispensable de promotion de la colonisation et qu'ils relèvent en théorie du ministère que dirige Le Sage, ce dernier ne semble pas s'être beaucoup intéressé aux débats et aux questions ferroviaires; sa participation se limite à son rôle de secrétaire du comité des chemins de fer. D'ailleurs, il existe un autre ministre responsable des chemins de fer de 1881 à 1886, à la tête d'un ministère ne comportant qu'un seul employé, un messenger.

Dans le domaine de l'agriculture, l'action de Le Sage s'appuie sur des expériences d'amélioration des techniques, inspirées en bonne partie de la France, et c'est peut-être dans ce secteur que sa contribution s'avère la plus réaliste et la plus novatrice¹². En collaboration avec Édouard-André Barnard, il soutient les tentatives visant à développer la culture de la betterave à sucre, un choix qui s'inspire de l'expérience européenne et cherche à remplacer les importations de sucre antillais par une production locale. Les mêmes influences européennes

12 Sur l'évolution des politiques de l'État québécois pour l'amélioration des techniques agricoles appliquées dans un contexte régional, il faut signaler l'ouvrage de N. PERRON, *L'État et le changement agricole dans Charlevoix 1850-1950*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, 318 p.

et des évaluations de rentabilité des différentes productions agricoles font de Le Sage, à compter du début des années 1870, un partisan convaincu de l'industrie laitière et de la production de beurre et de fromage, notamment pour le marché britannique. Il participe à la fondation de la Société d'industrie laitière de la province de Québec en 1882 et se fait l'un des promoteurs de la réhabilitation de la vache canadienne. Il s'active dans les domaines de l'enseignement et de la recherche agricole expérimentale. Le Sage compte parmi ceux qui remettent en question le rôle du Conseil d'agriculture de la province de Québec et proposent son remplacement graduel par des organismes du ministère. Il s'engage enfin dans des projets de production de phosphates comme engrais agricoles.

L'année 1888 constitue un moment décisif dans la carrière de Le Sage. Jusqu'en 1887, il avait survécu sans mal à plusieurs changements de gouvernement et entretenu d'excellentes relations avec la plupart de ses ministres. Il n'avait eu à « subir » qu'un gouvernement libéral, très brièvement en 1878-1879, et ses rapports avec son ministre Henry-Gustave Joly, également premier ministre, avaient été très bons. Au début du gouvernement d'Honoré Mercier en 1887, Le Sage paraît jouir de la faveur de ce dernier, et son ministre, James McShane, lui laisse toute liberté d'agir. Dans le contexte de l'affaire Riel en 1885, qui mettait en conflit son nationalisme et son allégeance conservatrice, il n'est pas fâché de la défaite conservatrice en 1886 et ses sympathies vont plutôt du côté des conservateurs nationaux qui se joignent aux libéraux pour former le Parti national. Cependant, la création, selon lui improvisée, d'un département de l'Agriculture et de la Colonisation en 1888, et surtout la nomination du curé François-Xavier-Antoine Labelle à titre de sous-commissaire, ont pour effet de lui retirer la responsabilité des deux domaines qui lui tenaient le plus à cœur, soit l'agriculture et la colonisation, outre l'immigration et le rapatriement. Le Sage est relégué aux Travaux publics pour le reste de sa carrière, secteur pour lequel il n'a pas d'affinités particulières.

Le Sage et les travaux publics et le travail, 1888-1909

Âgé de 53 ans en 1888 et fonctionnaire depuis 21 ans, Le Sage envisage la retraite. Son ministère est toutefois sous la responsabilité de Pierre Garneau, un des leaders des conservateurs nationaux avec lequel il a déjà travaillé (1874-1876). Les deux hommes s'entendent bien, et Garneau protège Le Sage contre les manœuvres de libéraux

plus orthodoxes. Le Sage offre sa démission, mais les conditions de retraite qu'il pose font traîner l'affaire jusqu'à la chute du gouvernement Mercier en 1891. Pendant toute sa carrière, il conserve donc des responsabilités sur les travaux de construction et d'entretien des édifices gouvernementaux, notamment les palais de justice et les prisons, mais aussi l'Hôtel du gouvernement (parlement), construit de 1875 à 1885 avec la collaboration de son collègue Eugène-Étienne Taché pour les plans et la décoration. Les programmes de financement des ponts en fer et des chemins de fer font également partie de son mandat. Le Sage se retrouve donc confronté fréquemment à des opérations d'octrois de contrats à des entrepreneurs en construction et de leur gestion jusqu'aux autorisations de paiement, ce qui le place plusieurs fois dans des positions délicates, en raison des contributions politiques souvent associées à ces contrats. Il se retrouve d'ailleurs impliqué dans le scandale du chemin de fer de la Baie-des-Chaleurs qui provoque la chute du gouvernement Mercier en 1891. Le retour au pouvoir des conservateurs stabilise sa situation. En 1897, les libéraux le laissent en place et, en 1901, au moment de la création d'un ministère de la Colonisation et des Travaux publics, il hérite des Travaux publics alors qu'il espérait renouer avec la colonisation. Il sert ainsi sous la direction des ministres Lomer Gouin (1901-1905) et Louis-Alexandre Taschereau (1907-1909), avant de prendre sa retraite le 30 juin 1909; il compte alors 41 ans et demi de service. En plus de sa pension, le gouvernement lui verse une allocation supplémentaire afin qu'il règle le vieux dossier de l'abolition des barrières à péage sur les chemins et les ponts, ce qui le tient occupé jusqu'à son décès quelques mois plus tard.

En conclusion, quelques lignes de force ressortent de la carrière du sous-ministre Siméon Le Sage. D'abord il privilégie nettement les relations avec la France, tant comme source d'une immigration franco-phone qu'à titre d'inspiration dans le développement des spécialités et des techniques agricoles ainsi que dans les amitiés avec des correspondants français qui persistent au-delà des rapports officiels. Le Sage représente bien les élites de l'époque devant l'émigration aux États-Unis, les moyens d'en atténuer les effets et d'instituer des mesures pour l'éviter le plus possible, surtout en faisant la promotion de la colonisation et des pratiques agricoles plus rentables. Même s'il doit l'obtention de son poste de sous-ministre à ses appuis politiques et qu'il conserve ses affinités politiques avec les conservateurs, il peut poursuivre sa carrière pendant plus de 40 ans jusqu'à 74 ans sous 18 ministres différents, sans trop de perturbations et en dépit de quelques changements de gouvernement.

La municipalisation du territoire québécois

Grandeur et misère de la gouvernance locale
(1855-1939)

Harold Bérubé
Université de Sherbrooke

Durant les travaux de la commission d'enquête présidée par la juge France Charbonneau, l'actualité nous a renvoyé avec une intensité nouvelle l'image d'un régime municipal québécois détourné de sa véritable vocation par différents groupes d'intérêt. Depuis des années, des chercheurs en études urbaines défendent l'idée que le régime municipal, au Canada, serait lacunaire sur le plan démocratique ou inachevé par rapport au rôle qu'il pourrait ou devrait jouer dans la société¹. Si diverses solutions, de la démocratie participative à la concertation, sont mises en avant par des spécialistes pour revigorer ce palier de gouvernement², journalistes et chercheurs font néanmoins peu de cas des racines historiques de ces problématiques.

-
- 1 Voir W. MAGNUSSON, « Are municipalities creatures of the provinces? », *Journal of Canadian Studies*, vol. 39, n° 2, printemps 2005, p. 5-29; C. VOISARD, *Reconnaître et protéger le statut constitutionnel des municipalités: critique de l'état du droit et perspectives d'avenir*, mémoire de maîtrise (droit), Montréal, Université de Montréal, 2009, 174 p.; B. MARIER, *La politique municipale chez les jeunes: une passion héritée ou un désintéret avoué?*, Québec, Conseil permanent de la jeunesse, 2009, 22 p.
 - 2 Voir L. QUESNEL-OUELLET, *La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale*, Toronto, Presses du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), 2000, 117 p.; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL, *Éthique et démocratie municipale: rapport*, Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2009, 34 p.; L. RABOUIN, *Démocratiser la ville: le budget participatif: de Porto Alegre à Montréal*, Montréal, Lux, 2009, 152 p.; C. PATSIAS, A. LATENDRESSE et L. BHERER, « Participatory democracy, decentralization, and local governance: The Montreal participatory budget in the light of "empowered participatory governance" », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n° 6, novembre 2013, p. 2214-2230.

Dans les pages qui viennent, je propose une réflexion exploratoire sur le passé de la gouvernance locale au Québec en m'intéressant à la période qui va de la création du régime actuel en 1855 au début de la Seconde Guerre mondiale, moment à partir duquel le palier municipal, ébranlé par la crise économique des années 1930, est progressivement éclipsé par le développement des ordres de gouvernement supérieurs. Mon ambition est double : d'abord, j'espère étayer, à partir de l'historiographie et de données encore parcellaires, l'idée que si ce régime a été conçu dans un esprit assez peu démocratique, dans les faits et pendant la période étudiée, il est le théâtre d'une culture politique riche et complexe. Ensuite, je veux mettre en relief l'étonnante pauvreté de l'historiographie québécoise sur le sujet et souligner la nécessité de recherches supplémentaires sur l'histoire politique locale et municipale du Québec. Je commencerai donc par m'intéresser à la genèse du régime, pour ensuite me pencher sur les différentes formes qu'il a prises sur le territoire québécois et sur l'incidence décisive qu'a eue, sur son évolution, la crise économique des années 1930.

Aux origines du régime

Rappelons d'abord et avant tout que la mise en place du régime municipal, en Amérique du Nord britannique, précède la création du Canada fédéral et de ses provinces, mais aussi qu'elle est le résultat de pressions plus élitaires que populaires. Durant la période coloniale, que ce soit sous le Régime français ou sous le Régime anglais, le gouvernement local est d'abord vu avec méfiance par les autorités et son développement est découragé. C'est l'urbanisation croissante des colonies et l'afflux important d'immigrants en provenance de la Grande-Bretagne durant la première moitié du XIX^e siècle qui forcent les autorités à mettre sur pied une forme plus élaborée d'administration locale. Au Bas-Canada, malgré les chartes attribuées aux villes de Québec et de Montréal dans les années 1830 et suspendues par suite des Rébellions, il faut attendre 1840 pour qu'un premier système de districts couvrant toute la colonie soit mis en place. Ce premier régime est très centralisateur, les structures locales étant entièrement soumises à l'autorité de l'État colonial. Impopulaire, il est abrogé cinq ans plus tard par une loi qui prévoit une plus grande décentralisation, mais cette législation est à son tour affaiblie par une nouvelle réforme en 1847. On revient alors à un système centralisé de comtés qui ressemble beaucoup à celui de 1840. C'est finalement en 1855 qu'une synthèse est faite entre ces différentes

configurations. La loi adoptée, l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada, fixe les termes d'un compromis qui, dans ses grandes lignes, est toujours opérant de nos jours³. Ce qu'il faut retenir de ce résumé, c'est qu'en 1867, la province de Québec hérite d'un système de gouvernement local mis en place à tâtons, par un gouvernement colonial réticent à laisser trop de pouvoir lui filer entre les doigts. Malgré tout, sur le plan historiographique, cette évolution a longtemps été interprétée comme une victoire importante de la colonie sur le pouvoir de la métropole, comme une avancée significative de la démocratie.

Néanmoins, au début des années 1990, dans une analyse fouillée des origines intellectuelles de ce gouvernement, Engin Isin a clairement démontré comment la municipalité, dans ce qui deviendra le Canada, est d'abord pensée et conçue par des autorités coloniales échaudées par la révolution américaine comme un outil d'administration du territoire et de contrôle de la population imposé d'en haut. Il a pour but premier d'accroître l'efficacité et l'emprise des gouvernements coloniaux, puis provinciaux sur leur territoire. Il n'est pas le fruit, pour citer Isin, « *[of] some abstract affection for citizenship nor [the] result of a popular, grassroots movement that agitated for local self-government*⁴ ». En d'autres mots, et pour paraphraser le titre de son ouvrage, les municipalités sont conçues en faisant presque entièrement abstraction du citoyen ou d'une citoyenneté municipale. Cela dit, Isin, en s'intéressant essentiellement à la genèse du régime, minimise la marge de manœuvre dont disposent les acteurs locaux dans sa mise en œuvre. Comme le souligne Michèle Dagenais, « *the political changes accompanying the emergence of the modern state were not attributable only to reforms initiated by metropolitan and colonial elites. Instead, [...] these changes were equally shaped by local dynamics, and were the result of demands expressed by the groups concerned, and especially by local elites*⁵ ». En somme, les acteurs du palier local disposent d'une certaine influence sur la façon dont se mettent en place et évoluent les institutions municipales, même si celles-ci émanent constitutionnellement d'en haut. Comme l'a déjà noté John H. Taylor, bien que les municipalités soient constitutionnellement les créatures des provinces, ces dernières ne sont pas des maîtres particulièrement actifs durant

3 Pour une synthèse plus détaillée de ce processus, on consultera C.R. TINDAL et S. NOBES TINDAL, *Local Government in Canada*, 7^e édition, Scarborough, Nelson College Indigenous, 2008, 447 p.

4 E.F. ISIN, *Cities Without Citizens. The Modernity of the City as a Corporation*, Montréal, Black Rose Books, 1992, 235 p.

5 M. DAGENAI, « The municipal territory: A product of the liberal order? », dans J.-F. CONSTANT et M. DUCHARME (dir.), *Liberalism and Hegemony: Debating the Canadian Liberal Revolution*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 201-218.

la deuxième moitié du XIX^e siècle⁶. C'est seulement à partir de la Première Guerre mondiale qu'elles commencent à porter plus d'attention aux activités des municipalités et les quelques lois provinciales adoptées pour les encadrer visent surtout à éviter les abus financiers, même au Québec où ces mesures sont les plus élaborées.

Donc, entre 1855 et 1939, le gouvernement local occupe une position stratégique dans la société québécoise et hérite de compétences qui touchent directement la population à un moment où les gouvernements provincial et fédéral sont peu actifs. L'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada ne crée d'ailleurs pas un régime municipal uniforme. En plus des grandes villes, comme Montréal, qui sont gérées à part, la loi prévoit différents types de municipalités – paroisse, village, ville, cité, comté – dont les caractéristiques et les pouvoirs varient, notamment en ce qui concerne les capacités d'emprunt. Ajoutons que lorsque la loi est adoptée en 1855, ces cadres sont appliqués à des communautés et à des ensembles territoriaux qui existent déjà pour la plupart sous une forme ou une autre.

La construction d'une gouvernance locale

Lorsque vient le moment de mieux comprendre comment se construit la gouvernance locale dans les villes et régions de la province, nous sommes d'abord confrontés aux limites importantes de l'historiographie actuelle. D'une part, dans les dernières décennies, c'est le cas montréalais qui domine de manière presque hégémonique la production en histoire urbaine (de manière écrasante dans les articles et monographies, de manière plus modérée dans les mémoires et thèses⁷). Et il faut souligner que, même dans ce contexte, l'histoire de la politique municipale montréalaise n'est pas particulièrement bien servie par ces recherches. D'autre part, les études qui ont été produites sur l'histoire des petites et moyennes villes du Québec – car il y en a – sont en bonne partie le fait d'historiens amateurs qui se limitent généralement à l'étude d'un seul cas et adoptent pour la plupart une approche essentiellement descriptive.

6 J.H. TAYLOR, «Urban autonomy in Canada: Its evolution and decline», dans G.A. STELTER et A.F.J. ARTIBISE (dir.), *The Canadian City*, Ottawa, Carleton University Press, 1984, p. 478-500.

7 Voir les bilans historiographiques détaillés produits en 2000 dans les pages de la *Revue d'histoire de l'Amérique française* et dont les conclusions tiennent encore largement la route. C. POITRAS, «L'histoire urbaine au Québec durant les années 1990: de nouvelles tendances?», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 54, n° 2, 2000, p. 219-245; F. GUÉRARD, «L'histoire urbaine au Québec: la recherche récente à la maîtrise et au doctorat», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 54, n° 2, 2000, p. 247-268.

Même du côté universitaire, la couverture du territoire québécois est très inégale. Les villes où l'on retrouve une université, comme Sherbrooke ou Trois-Rivières, ou celles ayant connu une grande vitalité par le passé, comme Saint-Hyacinthe, ont été l'objet d'une certaine attention, alors que le reste du réseau urbain québécois demeure terriblement sous-étudié. De plus, les études qui existent portent généralement sur l'histoire socioéconomique de localités précises et s'intéressent à la gouvernance municipale seulement dans la mesure où elle favorise ou entrave le développement économique. Le cas de Sherbrooke l'illustre parfaitement, la ville étant favorisée par la présence d'une université où plusieurs professeurs se sont intéressés à l'histoire locale, dont Jean-Pierre Kesteman, auteur d'une pléiade d'ouvrages et d'articles (dont une histoire de la ville en quatre volumes) dans lesquels il s'est surtout intéressé à l'histoire socioéconomique de la ville et tout particulièrement aux effets de son industrialisation⁸. D'autres travaux universitaires ont traité de l'histoire environnementale⁹, sociale¹⁰ ou culturelle¹¹ de la ville, lui donnant finalement une présence historiographique importante. S'y ajoutent certaines études de Jack Little, qui abordent notamment la réforme des institutions politiques des Cantons-de-l'Est durant le deuxième tiers du XIX^e siècle, permettant de bien comprendre sur quelles assises politiques s'appuie l'industrialisation de la région¹². À ces travaux s'ajoutent les recherches produites il y a une trentaine d'années par Ronald Rudin, qui étudia le développement urbain et économique de différents centres régionaux, incluant Sherbrooke, afin de comprendre pourquoi le développement urbain fut si limité hors de Montréal avant la Première Guerre mondiale¹³. En quelques mots,

-
- 8 J.-P. KESTEMAN, *Histoire de Sherbrooke*, Sherbrooke, GGC éditions, 2000-2002, 4 tomes.
- 9 S. CASTONGUAY et D. FOUGÈRES, « Les rapports riverains de la ville: Sherbrooke et ses usages des rivières Magog et Saint-François, XIX^e-XX^e siècles », *Revue d'histoire urbaine/Urban History Review*, vol. 36, n° 1, automne 2007, p. 3-15.
- 10 T. NOOTENS, « Men of today in the Eastern Townships 1917: Les notables sherbrookoïses à la fin de la Première Guerre mondiale », *Revue d'études des Cantons-de-l'Est/Journal of Eastern Townships Studies*, vol. 11, 1997, p. 85-111.
- 11 J. RITTENHOUSE, « Building a theatre: Sherbrooke and its Opera House », *Recherches théâtrales au Canada / Theatre Research in Canada*, vol. 11, n° 1, 1990, p. 71-84.
- 12 J. LITTLE, *State and Society in Transition: The Politics of Institutional Reform in the Eastern Townships, 1838-1852*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997, 320 p.
- 13 R. RUDIN, « Land ownership and urban growth: The experience of two Quebec towns, 1840-1914 », *Revue d'histoire urbaine/Urban History Review*, vol. 8, n° 2, 1979, p. 23-46; R. RUDIN, *The Development of Four Quebec Towns, 1840-1914: A Study of Urban and Economic Growth in Quebec*, thèse de doctorat (histoire), Toronto, York University, 1981, 310 p.; R. RUDIN, « Boosting the French Canadian town: Municipal government and urban growth in Quebec, 1850-1900 », *Revue d'histoire urbaine/Urban History Review*, vol. 11, n° 1, 1982, p. 1-10.

Rudin a été en mesure de montrer comment les acteurs municipaux francophones agissaient très activement dans la seconde moitié du XIX^e siècle pour favoriser le développement économique de leur localité (et, par le fait même, leur propre prospérité).

Ce genre de travaux, dont la contribution aux connaissances est certes importante, laisse en plan nombre de questions fondamentales pour mieux comprendre comment s'est construite la gouvernance locale dans la province. Qui sont les individus qui s'investissent dans cette gouvernance, que ce soit comme élus ou comme porte-parole de différents groupes d'intérêt? Comment les citoyens des différentes municipalités de la province s'approprient-ils ce palier de gouvernement et interagissent-ils avec lui à partir de sa création au milieu du XIX^e siècle? Quelle est l'étendue des politiques adoptées par ces municipalités? Ayant étudié de près ces questions pour une poignée de banlieues cossues de l'île de Montréal durant une période qui va de la fin du XIX^e siècle au début de la Seconde Guerre mondiale, je peux déjà suggérer que l'éventail des réponses possibles dans ce seul cas devrait amener les historiens à examiner de plus près ces questions à l'échelle de la province¹⁴. Ainsi, avec l'accélération du processus de suburbanisation, le régime municipal mis en place en 1855 est confronté à une nouvelle réalité: la plupart des nouveaux découpages municipaux répondent aux impératifs de projets de promotion foncière et immobilière. La majorité des gouvernements suburbains qui voient le jour dans la région de Montréal dans ce contexte suivent un modèle de développement apparenté à celui étudié à Maisonneuve par Paul-André Linteau¹⁵.

On peut le résumer de la sorte: achat et lotissement de terres par les promoteurs, municipalisation du territoire à leur demande, endettement du gouvernement local dans le cadre de la mise en place des infrastructures, annexion à la ville centrale une fois la vente des lots bien entamée et le niveau d'endettement de la municipalité devenu intenable. Ce schéma s'applique en particulier aux communautés ouvrières et industrielles qui ont retenu jusqu'ici l'attention des historiens de la métropole, mais, dans certaines banlieues, et notamment dans les plus cossues, on assiste à un autre scénario.

14 H. BÉRUBÉ, « Une gouvernance suburbaine distincte: les banlieues élitaires de Montréal (1880-1939) », *Recherches sociographiques*, vol. 53, n° 1, 2012, p. 41-62; H. BÉRUBÉ, *Des sociétés distinctes. Gouverner les banlieues bourgeoises de Montréal, 1880-1939*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2014, 268 p.

15 P.-A. LINTEAU, *Maisonneuve ou comment des promoteurs fabriquent une ville, 1883-1918*, Montréal, Boréal, 1981, 280 p.

Lors de la création même de municipalités comme Westmount et Pointe-Claire, ce sont les premiers habitants de ces secteurs qui lancent le processus d'incorporation du territoire en ville pour contrecarrer l'influence des promoteurs.

Dans le même esprit, les débats politiques qui surgissent dans ces communautés au début du ^{xx}e siècle sont complexes et souvent passionnés. Dans plusieurs de ces municipalités, des associations de citoyens s'interposent rapidement pour encadrer débats politiques et élections locales. On pourrait discuter longuement du caractère démocratique de cette culture politique suburbaine, mais elle témoigne certainement de la construction d'une gouvernance locale qui dépasse le simple entretien des infrastructures urbaines ou la promotion économique. De fait, lorsqu'on se penche sur les politiques adoptées dans certaines de ces banlieues, on découvre un effort global d'aménagement du territoire s'appuyant notamment sur des codes de construction élaborés, des mesures de zonage avant-gardistes et des comités architecturaux d'une grande sévérité. On découvre également un effort d'encadrement de la société urbaine qui dépasse largement ce à quoi on s'attendrait aujourd'hui d'une municipalité.

La crise des années 1930: le gouvernement local au pied du mur

Pour bien comprendre de quelle façon se construit et évolue la gouvernance municipale au Québec, il est essentiel de porter une attention particulière aux années 1930, et ce, pour deux raisons. Premièrement, la crise des années 1930 bouleverse le paysage municipal canadien de manière durable. Les villes sont chargées de gérer, avec des ressources qui s'amenuisent, des problèmes sociaux qui s'accroissent¹⁶. En conséquence, le fardeau extraordinaire que représente l'assistance aux chômeurs pousse des centaines de municipalités canadiennes à la faillite ou, du moins, au bord de l'abysse financier. Ce n'est que graduellement que les autres paliers de gouvernement s'engagent financièrement dans la lutte contre le chômage. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral entame, dans le cadre de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (commission Rowell-Sirois),

16 R.E. RIENDEAU, « A clash of interests: Dependency and the municipal problem in the Great Depression », *Revue d'études canadiennes*, vol. 14, n° 1, 1979, p. 50-58.

une réflexion sur la répartition des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement. On le sait, la commission produira un rapport qui servira de fondation à la construction de l'État-providence canadien après la Seconde Guerre mondiale. Mais elle préparera également le terrain à une marginalisation importante du palier municipal. Dans une étude sur les finances municipales au Canada préparée pour la commission avant la guerre, H. Carl Goldenberg dresse un portrait lucide de la situation. Il note les sources limitées de revenus dont disposent les municipalités compte tenu de leurs responsabilités croissantes et, s'il évoque différentes pistes pour corriger la situation sur le plan local, il compte surtout sur un transfert de pouvoirs vers les provinces pour corriger la situation¹⁷. Bref, la crise marque la fin d'une certaine autonomie municipale.

Deuxièmement, la crise des années 1930 est un puissant révélateur de certaines des idées mises de l'avant ici. Elle permet d'observer, d'une part, la grande diversité des configurations et des cultures politiques sur la scène municipale québécoise, mais également de mesurer à quel point des élites locales ambitieuses et imaginatives peuvent user de leurs pouvoirs théoriquement limités pour agir sur leur société. Par exemple, à Montréal, la crise a des effets dévastateurs tant sur le plan économique que politique. En 1929, la situation financière de la ville est déjà précaire puisque, dans les années précédentes, elle a déjà beaucoup emprunté pour financer le développement de ses infrastructures. La crise la frappe donc de plein fouet. En réaction, la municipalité met d'abord l'accent sur des projets de travaux publics destinés à donner du travail aux chômeurs – de l'assistance indirecte. Pendant les deux premières années de la crise, les montants limités destinés aux secours directs sont administrés par des organisations privées et, lorsque la ville prend en charge ces services, au printemps 1933, plus de 60 000 chômeurs sont répertoriés. Pour administrer les secours directs, la municipalité met sur pied la Commission du chômage, qui aura une histoire mouvementée, mais accomplira un travail considérable, employant en 1935 plus de huit cents personnes réparties entre un bureau central et une vingtaine de bureaux de district. Cela dit, durant la décennie, les finances de Montréal n'en finissent pas de décroître. Un « pacte fiscal » élaboré par la législature provinciale

17 H.C. GOLDENBERG, *Finances municipales au Canada. Étude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, [Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces], 1939, 98 p.

en 1935 lui permet d'augmenter ses revenus, mais en 1940, alors que sa situation financière continue de se dégrader, Montréal est placée sous tutelle par la province¹⁸.

Du côté des banlieues cossues de l'île, les mesures proposées initialement pour faire face aux effets de la crise rejoignent celles observées dans les autres municipalités de la région montréalaise. Mais à mesure que la crise se prolonge, certaines d'entre elles, et tout particulièrement Westmount, se distinguent par les moyens investis dans l'assistance et par la diversité des mesures mises de l'avant pour lutter contre les effets de la crise. Cette aide est gérée de manière centralisée à partir de l'Hôtel de Ville ; les services connaissent un degré de bureaucratiation remarquable ; des soins de santé élaborés sont offerts aux chômeurs et à leurs enfants¹⁹. Dans le contexte suburbain montréalais, cette espèce d'État-providence local ne se limite pas aux banlieues aisées puisque la banlieue ouvrière de Verdun, par exemple, met également sur pied une commission du chômage qui offrira, avec des moyens moindres et pour un bassin de chômeurs beaucoup plus important, une gamme assez variée de services :

elle accorde un montant un peu plus élevé que ce qui est prévu [par les législations provinciales], elle s'occupe du déménagement des familles, elle leur distribue des meubles et des vêtements et elle verse même une allocation pour le paiement de l'électricité. En outre, elle assume le coût des soins médicaux et de l'hospitalisation des chômeurs²⁰.

Ces initiatives découlent en partie des affinités socialistes du maire Hervé Ferland, mais elles témoignent des moyens dont disposent théoriquement, même en pleine crise économique, les élus municipaux qui sont prêts à faire preuve d'audace. L'historienne Maude Roux-Pratte, étudiant le cas de Drummondville, a démontré que de telles initiatives étaient loin de se limiter à la seule région métropolitaine²¹.

-
- 18 T. COPP, «Montreal's municipal government and the crisis of the 1930s», dans A.F.J. ARTIBISE et G.A. STELTER (dir.), *The Usable Urban Past: Planning and Politics in the Modern Canadian City*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979, p. 112-129.
- 19 H. BÉRUBÉ, *Des banlieues qui se distinguent : gouverner Westmount, Pointe-Claire et Mont-Royal (1880-1939)*, thèse de doctorat (études urbaines), Montréal, INRS – UCS, 2008, p. 225-234.
- 20 P.-A. LINTEAU, *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, 2^e édition, Montréal, Boréal, 2000, p. 379. Voir également S. CLAVETTE, *Des bons aux chèques : aide aux chômeurs et crise des années 1930 à Verdun*, mémoire de maîtrise (histoire), Montréal, Université du Québec à Montréal, 1986, 364 p.
- 21 M. ROUX-PRATTE, «Les élites drummondvilloises et la crise des années 1930. Une étroite collaboration autour de l'assistance aux chômeurs», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 58, n° 2, 2004, p. 217-244.

Conclusion

Le gouvernement municipal québécois est actuellement confronté à un certain nombre de défis de taille: une gouvernance ou une culture politique qui, dans bien des localités, demeure vulnérable à différents groupes d'influence; une autonomie politique et économique très limitée face au gouvernement provincial, mais aussi face à différents acteurs privés; une faible légitimité démocratique dont témoignent des taux de participation électoraux relativement bas, mais surtout une citoyenneté municipale pour le moins anémique. J'espère que ce texte aura permis de comprendre que certaines de ces problématiques, et en particulier celles qui sont liées à la légitimité démocratique des gouvernements municipaux, ont de profondes racines historiques. J'espère également avoir été en mesure de montrer que, même si elles sont constitutionnellement des créatures des provinces, les municipalités ont déjà connu une plus grande autonomie, même si elles ne l'ont pas toute exploitée avec la même énergie ou inventivité. J'espère également avoir clairement montré, pour citer Jacques Rouillard, que «le discrédit envers l'histoire politique [a] contribué à minimiser le rôle du gouvernement du Québec et des municipalités dans l'évolution du Québec²²» et qu'il y aurait intérêt à approfondir nos connaissances relatives à la construction de la gouvernance municipale au Québec.

22 J. ROUILLARD, « Le retour aux sources selon Éric Bédard », *Mens: revue d'histoire intellectuelle et culturelle*, vol. 12, n° 2, printemps 2012, p. 156-157.

Commentaires sur la troisième partie

André Trudeau

Ex-administrateur d'État du gouvernement du Québec

Le texte de Marc Vallières

Le texte de M. Vallières porte sur la vie de Siméon Le Sage, un sous-ministre qui a vécu à l'époque d'un pays à établir et qui a contribué à mettre en place les bases d'une nouvelle instance gouvernementale et d'une administration publique en démarrage. Le personnage est engagé, dynamique, et ne ménage pas ses efforts pour trouver des solutions, inciter et recruter des francophones à venir s'installer au Québec et à y pratiquer l'agriculture ou à venir s'installer sur une ferme. Mais la tâche sera colossale et ne sera pas toujours couronnée de succès.

Il faut dire que l'on est à une époque d'effervescence :

- deux peuples en cohabitation, des francophones et des anglophones avec leur religion respective et distincte ;
- la mise sur pied d'une confédération et un partage de responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces ;
- des gouvernements et une administration à mettre en place ;
- une urbanisation en démarrage et la constitution de villes qui grossissent à vue d'œil ;
- un premier encadrement du réseau municipal ;
- la mise en place de réseaux de chemins de fer ;
- un exode vers les États-Unis, que certains ont appelé la grande hémorragie, compensé en partie par un taux de natalité élevé chez les francophones ;

- un pays à faire et à défricher, d'où l'importance de la colonisation et de la mise en place d'une agriculture plus structurée;
- et enfin la difficulté de réussir une immigration de francophones au Québec.

L'auteur met en relief trois grands enjeux : le profil des premiers administrateurs publics de l'époque, l'importance de la colonisation, et le contrôle, ou à tout le moins la réduction, voire la récupération des départs de francophones vers la Nouvelle-Angleterre. Ce sont ces enjeux qui m'ont inspiré des commentaires.

Le profil des premiers administrateurs publics

On ne peut effectivement qu'être impressionné par l'âge vénérable des trois administrateurs présentés dans cet article : Henry Turner Machin, assistant-trésorier aux finances de la province jusqu'à l'âge de 83 ans ; Eugène-Étienne Taché, aux commandes de l'important ministère des Terres et Forêts de 1869 à 1912 et qui décède en fonction à l'âge de 75 ans ; et Siméon Le Sage, responsable de l'Agriculture et des Travaux publics de 1867 à 1909, en fonction jusqu'à quelques mois avant son décès à l'âge de 74 ans. Il est clair que 42 ans de service public vont au-delà de ce que l'on peut connaître aujourd'hui dans la fonction publique, où l'on ne dépasse guère 35 ans de service. J'ai moi-même quitté l'administration publique pour ma retraite à 69 ans, ce qui était bien plus que l'âge habituel, qui dépasse rarement 65 ans - bien que cela puisse changer dans un avenir rapproché.

Personnellement, je suis heureux de voir sur le tableau le nom du premier sous-ministre du ministère des Affaires municipales, M. Oscar-Jules Morin (1918-1932). Cela nous rappelle que l'année 1918 est celle de la création du ministère des Affaires municipales.

L'importance de la colonisation

Dans la carrière de Le Sage, on peut déterminer trois moments clés : l'un concerne l'immigration, et les autres, la colonisation. L'abandon par le Québec en 1875 de l'administration de ses politiques d'immigration au palier fédéral a sans doute sous-estimé l'importance que pourrait prendre cet instrument dans le recrutement des francophones pour l'implantation de la colonie. Il faudra attendre la création du ministère de l'Immigration en 1968 et l'entente Cullen-Couture de 1978 pour surmonter cet obstacle.

Passons aux deux autres points: 1) la création du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation et la nomination du curé Antoine Labelle comme premier sous-ministre, et 2) la création du ministère de la Colonisation et des Travaux publics en 1901, qui aurait pu permettre à Siméon Le Sage de retrouver la responsabilité de la colonisation, ce qui ne se réalise pas en raison de l'arrivée du sous-ministre de la Colonisation (Sergius Dufault) avec lequel il doit partager la fonction et le titre de sous-ministre dans ce nouveau ministère. Je me suis demandé comment un sous-ministre dévoué, déterminé et plutôt bien vu du gouvernement se fait ravir à deux reprises (par le curé Labelle et par Sergius Dufault) le poste de sous-ministre de la Colonisation?

Est-ce que le caractère foncé et pittoresque du curé Labelle a pu exercer un attrait aussi fort sur le premier ministre de l'époque Honoré Mercier? On dit même qu'Honoré Mercier aurait refusé la démission du curé Labelle peu de temps avant le décès de celui-ci, le 4 janvier 1891 à l'âge de 57 ans¹. Le curé Labelle est un personnage assez pittoresque. En 1869, alors qu'on parle de chemins de fer, notamment le projet Québec, Montréal, Ottawa et Occidental (QMO&O), il réussit à faire valoir l'intérêt d'une ligne entre Montréal et Saint-Jérôme.

Labelle et ceux qui l'appuient veulent favoriser la colonisation, amener de nombreux colons dans les Laurentides au nord de Montréal et surtout permettre l'approvisionnement de Montréal en bois de chauffage. Labelle n'hésite pas à poser des gestes spectaculaires. En janvier 1872, il descend à Montréal à la tête d'une caravane de 24 traîneaux chargés de bois de chauffage qu'il distribue aux pauvres et en profite pour demander à la ville de Montréal de verser un octroi d'un million de dollars à son chemin de fer².

Le curé Labelle a

longtemps [été] considéré comme le représentant par excellence du mouvement de la colonisation agricole, mais on découvre maintenant chez lui une vision très structurée du développement, axé non seulement sur l'agriculture, mais aussi sur les mines, les manufactures urbaines, le commerce et le chemin de fer³.

-
- 1 R. LÉVESQUE et R. MIGNER, *Le curé Labelle. Le colonisateur, le politicien, la légende*, Montréal, La Presse, 1979, p. 192-193.
 - 2 P.-A. LINTÉAU, R. DUROCHER et J.-C. ROBERT, *Histoire du Québec contemporain*. Tome 1: *De la Confédération à la crise*, Montréal, Boréal, 1989, p. 108.
 - 3 *Ibid.*, p. 139.

Les départs de francophones vers la Nouvelle-Angleterre

À cette époque, les mouvements migratoires vers les États-Unis apparaissent comme une menace pour la survie des Québécois francophones. On a l'impression que Le Sage, comme ses contemporains, était dépassé par ce phénomène : l'attrait des emplois dans les usines de textiles de la Nouvelle-Angleterre, qui embauchent tous les membres de la famille (hommes, femmes et enfants) est tel qu'il est difficile d'y échapper. Pourtant, « en 1871, lors du premier recensement tenu après la Confédération, les quelque 60 000 Canadiens français de 1760 sont devenus un peuple de 1 082 940, soit 31% de la population du nouveau dominion⁴ ». Les cris d'alarme des élites canadiennes-françaises sont justifiés. « En effet, de 1840 à 1930, plus de 900 000 Québécois doivent quitter leur pays. La grande majorité de ces émigrants (entre les quatre cinquièmes et les deux tiers selon les années) sont Canadiens français⁵. »

À partir de 1900, Le Sage constate que la forte immigration européenne est attirée par l'Ouest canadien. Il essaie d'amener les Européens à rechercher des solutions au Québec : la colonisation de nouvelles terres, rendues accessibles par les chemins de fer, permettrait d'accueillir certains des émigrants potentiels. Tout comme le rapatriement d'une partie des émigrants en Nouvelle-Angleterre méritait aux yeux des gouvernements québécois d'être tenté.

Mais le cas le plus désespérant est sans doute celui des efforts de rapatriement qui débutent en 1871 et qui s'accroissent à partir de la loi du rapatriement de 1875. Il s'agit d'ouvrir de nouvelles terres en Estrie non seulement pour contrer l'exode des Québécois francophones, mais également pour accueillir les Franco-Américains qui accepteraient de revenir s'installer au Québec. Malheureusement, la moitié des six cents familles qui ont d'abord accepté de le faire décident de retourner aux États-Unis. Il semble bien que tant que des emplois bien rémunérés seront disponibles en Nouvelle-Angleterre, le pouvoir d'attraction des États-Unis, alimenté par le bouche-à-oreille des émigrants, se révèle trop fort par rapport à des initiatives de cette nature.

J'aurais plutôt tendance à penser comme Linteau, Durocher et Robert que ces solutions avaient une orientation trop marquée vers la colonisation agricole, et ne répondaient guère aux besoins, aux attentes

4 *Ibid.*, p. 25.

5 *Ibid.*, p. 35.

et aux désirs des Franco-Américains déjà en emploi dans les usines et bien intégrés à la vie urbaine⁶. Il faut néanmoins souligner les efforts et le travail remarquable accompli par cet administrateur dévoué et désireux d'établir une base solide en matière de recrutement de francophones et d'utiliser différents moyens pour faciliter leur émigration et leur installation au Québec.

En conclusion, il est vrai que Le Sage représente bien les élites de l'époque. Devant la nécessité d'instituer des mesures pour éviter le plus possible l'émigration aux États-Unis et en atténuer les effets, on a choisi la promotion de la colonisation et des pratiques agricoles plus rentables, grands choix gouvernementaux de l'époque. Parallèlement, on a sous-estimé les effets de l'industrialisation et de l'urbanisation naissantes, et déjà très présentes, semble-t-il, non seulement plus au sud, mais aussi chez le curé Labelle, dans les Pays-d'en-haut.

Il n'en demeure pas moins que monsieur Le Sage a été un sous-ministre dévoué et sans cesse à l'affût de solutions pour attirer des francophones au Québec ou ramener ceux qui étaient attirés par les emplois de la Nouvelle-Angleterre. Il a poursuivi une carrière remarquable pendant plus de 40 ans, sous 18 ministres différents, sans trop de perturbations et en dépit des changements de gouvernement, et ce, jusqu'à l'âge vénérable de 74 ans. Il a tout mon respect et toute mon admiration.

Le texte d'Harold Bérubé

Le contexte de l'époque

Il faut bien situer le contexte : les institutions municipales prennent leur origine dans le droit public anglais. En effet, sous le régime municipal français, les institutions municipales étaient presque inexistantes. La paroisse, dont le pouvoir dépassait les intérêts religieux, était la principale forme d'organisation à l'époque. Ainsi, bien que les paroisses et les municipalités aient été des entités distinctes, le territoire de la paroisse, érigé canoniquement, puis reconnu par la suite civilement, servait au découpage de la province en municipalités.

6 *Ibid.*, p. 45.

Au Bas-Canada, malgré les chartes attribuées aux villes de Québec et de Montréal dans les années 1830 et suspendues par suite des rébellions de 1837, il faut attendre 1840 pour qu'un premier système de districts, couvrant toute la colonie, soit mis en place. En ce qui concerne l'organisation administrative du territoire, 22 districts municipaux sont créés en 1841 et 2 autres sont ajoutés l'année suivante.

Mais, c'est en 1855 que les institutions municipales prennent véritablement racine au Québec avec l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada de 1855. Cette loi combine des municipalités de paroisses et de cantons dirigées par un maire et des conseillers élus avec des municipalités de comté dont les conseils sont formés de représentants des municipalités. Près de quatre cents municipalités sont ainsi reconnues officiellement de même que soixante municipalités de comtés. La loi a été modifiée à quelques reprises avant d'être refondue en 1860 et en 1861.

En 1871, les municipalités sont régies par le Code municipal de la province de Québec. Puis, en 1876, on adopte une première loi d'application générale pour les cités et les villes, l'Acte des clauses générales des corporations de ville, l'ancêtre de la Loi sur les cités et villes. Rappelons que le ministère des Affaires municipales est créé en 1918⁷.

Le développement des villes et des régions

Il est inévitable dans cette période de forte urbanisation que les villes ou les municipalités subissent de fortes pressions des promoteurs et commerçants pour s'approprier des terrains qui sont généralement des sols agricoles. Il est vrai que dans les premières années de l'urbanisation sur l'île de Montréal, plusieurs municipalités se sont constituées en bordure de la ville de Montréal. Or très souvent, leur expansion a connu un modèle de développement apparenté à celui étudié à Maisonneuve par Paul-André Linteau et que l'on peut résumer ainsi :

- achat et lotissement de terres agricoles par les promoteurs;
- municipalisation du territoire à leur demande;
- endettement du gouvernement local dans le cadre de la mise en place des services urbains qui permettront le développement et la rentabilisation des lots;

7 « L'histoire du monde municipal », dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Guide d'accueil et de références pour les élus municipaux*, Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2013, p. 10.

- et annexion à la ville centrale une fois la vente des lots bien entamée et le niveau d'endettement de la municipalité devenu intenable.

Ce schéma de développement va d'ailleurs s'appliquer dans la plupart des municipalités du Québec jusque dans les années 1960, avec une incidence considérable sur les terres agricoles et sur le développement de nos villes et de nos campagnes.

En matière d'aménagement et d'urbanisme, plusieurs grandes villes avaient développé des approches plus structurées pour mieux organiser le développement sur leur territoire. Mais le besoin d'une approche mieux coordonnée de l'aménagement et de l'urbanisme s'est fait sentir. Après plusieurs tentatives infructueuses, des gestes concrets seront posés par le nouveau gouvernement du premier ministre René Lévesque pour assurer un aménagement plus équilibré de nos campagnes et de nos villes.

Tout d'abord une loi sur l'aménagement et l'urbanisme, déposée à la fin de 1978 et sanctionnée en juin 1979, qui définissait, outre les nouvelles règles en matière d'aménagement et d'urbanisme, un nouveau cadre juridique qui a conduit à la création des municipalités régionales de comté (MRC). J'ai eu le privilège de travailler avec le secrétaire général associé de l'époque, Yvon Tremblay, et de participer à l'élaboration de cette loi et à la mise en place des 96 municipalités régionales de comté et à la préparation de leurs lettres patentes. La formation des dernières MRC s'est terminée en janvier 1983.

La création des municipalités régionales répondait à une préoccupation du gouvernement de mettre en place une instance d'appui et d'accueil de la décentralisation. Il est apparu que la modernisation des anciens conseils de comté en municipalités régionales avec intégration des villes pouvait constituer cette base. Elles assuraient comme première fonction celle de l'aménagement et de l'urbanisme sans fermer la porte à l'ajout d'autres fonctions éventuellement. C'est ainsi qu'en 1997, dans le cadre de sa politique de développement régional intitulée « Politique de soutien au développement local et régional », le ministre Guy Chevrette mettait sur pied les centres locaux de développement (CLD) et en confiait la responsabilité aux MRC. Ce qui visait à leur donner une meilleure emprise sur leur développement.

Par ailleurs, les pressions du développement urbain sur les terres agricoles continuaient de se faire sentir, si bien qu'il est apparu nécessaire d'adopter une loi afin de les protéger. C'est le 9 novembre 1978 que le gouvernement dépose le projet de loi 90 sur la protection du territoire et des activités agricoles (ci-après LPTAA) à l'Assemblée nationale et le 22 décembre 1978, la loi est officiellement adoptée, avec un effet rétroactif au 9 novembre de cette même année, date à laquelle les transactions avaient été gelées. Tout cela affectait les grands projets de société de l'époque.

Les ressources financières des villes

Il peut être difficile pour des élus locaux, situés sur la ligne de feu, de subir les pressions de leurs citoyens lorsqu'ils sont en difficulté ou en situation de crise comme celle de 1930. Il est clair que les municipalités disposent de moyens financiers plus restreints pour agir dans des domaines autres que ceux qui leur sont confiés par les lois. On sait que la base de leur financement dans leurs champs de responsabilité propres est la taxe foncière et que la révision périodique des évaluations des valeurs foncières s'est révélée satisfaisante dans l'ensemble. Cependant, elles sont moins bien outillées financièrement pour répondre à des problématiques qui concernent le bien-être des citoyens affligés par des problèmes de chômage, de santé ou de sécurité sociale, même si elles sont les premières à subir les réactions des indigents.

C'est pourquoi, même à cette époque et dans les années qui ont suivi, le gouvernement du Canada et du Québec ont été invités à prendre leurs responsabilités dans ce domaine.

Au Québec, le gouvernement libéral de Jean Lesage met sur pied en 1961 un Comité d'étude sur l'assistance publique (commission Boucher). Cette commission déposera son rapport en juin 1963. Ses recommandations favoriseront un accroissement du rôle de l'État dans le domaine de l'assistance publique. Le Comité reconnaît explicitement le principe selon lequel « tout individu dans le besoin a droit immédiatement à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin⁸ ». Ce principe est repris dans la Loi sur l'aide sociale de 1969, qui consacre le droit fondamental à cette forme d'aide. À partir de 1966, la commission Castonguay-Nepveu poursuit

8 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique*, Québec, Gouvernement du Québec, 1963, Recommandation 7, p. 118.

la réflexion amorcée par le comité Boucher sur la protection sociale. La nouvelle stratégie de développement social s'intensifie avec, notamment, la création du ministère des Affaires sociales (1970) et l'adoption de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1971). Le temps de la charité est révolu.

Au fédéral deux rapports importants consacreront l'action d'Ottawa dans le domaine social. Tout d'abord, celui de la commission Rowell-Sirois, en 1940, sur les relations entre le Dominion et les provinces, qui propose entre autres que la Constitution soit amendée afin que le gouvernement fédéral puisse bénéficier d'un plus large pouvoir d'imposition, et qu'en retour, il se charge d'une part plus importante des programmes sociaux. Il est suivi en 1943 du rapport Marsh sur la sécurité sociale au Canada. Fortement inspiré du rapport Beveridge qui, en Angleterre, propose à l'État de s'engager fermement dans l'édification d'un système de sécurité sociale, le rapport Marsh encourage carrément Ottawa à prendre le leadership dans l'établissement d'un système de sécurité sociale assurant un minimum vital à tous les Canadiens.

QUATRIÈME PARTIE /

DÉBUT XX^e SIÈCLE

Éducation et culture, santé, affaires sociales

Le Secrétariat de la province de Québec

Un incubateur de ministères
durant les années 1920 et 1930

Fernand Harvey
Institut national de la recherche scientifique,
Centre Urbanisation Culture Société

On ne saurait considérer l'histoire de l'administration publique indépendamment de la société qui l'a produite. Au Québec, ce lien est particulièrement évident en ce qui concerne le Secrétariat de la province, un ancien ministère aujourd'hui plus ou moins oublié, bien qu'il ait joué un rôle non négligeable dans le développement de nouvelles missions de l'État. Mais au-delà des structures mises en place, il faut aussi tenir compte des acteurs du milieu politique et administratif qui les ont créées et orientées.

L'origine et les fonctions du Secrétariat de la province en 1868

Le Secrétariat de la province est institué en 1868 en vertu d'une loi de l'Assemblée législative de la province de Québec¹. Tous les pouvoirs, devoirs et fonction qui étaient assignés au secrétaire et au registraire de la province du Canada-Uni lui sont alors transférés. Gardien du grand sceau de la province, il devient responsable de la publication et de l'archivage des lettres patentes, des commissions et autres

1 QUÉBEC, «Acte concernant le département du Secrétaire et Registraire de cette province», Cap. 11 (Sanctionnée le 24 février 1868).

documents, sous ledit sceau. Le Secrétariat est donc l'organisme désormais chargé de sceller tous les actes administratifs importants du gouvernement au moyen du sceau de l'État.

Cette fonction de chancellerie dévolue au Secrétariat de la province à partir de 1868 a une origine plus ancienne, elle remonte au régime de l'Union. C'est en effet en 1841 que le gouverneur Sydenham attribue, pour la première fois, des fonctions particulières aux membres du Conseil exécutif, dont celle de secrétaire provincial².

En outre, le Secrétariat de la province présente un intérêt particulier pour l'histoire de l'administration publique puisqu'en plus de ses fonctions de chancellerie, il se voit confier les pouvoirs résiduels de l'État. La loi de 1868 précise, à cet égard, qu'«il aura en sus, tous les pouvoirs, devoirs et fonctions qui pourront de temps à autre lui être assignés par la loi ou par ordre du lieutenant-gouverneur en conseil ou qui par tel loi ou ordre en conseil ne seront pas spécialement attribués à quelque autre département du gouvernement» (article 1).

Les débuts modestes du Secrétariat de la province avant 1920

Au début de la Confédération, le rôle de l'État demeure modeste et supplétif dans un contexte de libéralisme économique accordant la primauté à l'initiative privée. Les principales attributions de l'État consistent alors à développer les infrastructures – notamment les chemins de fer – et à assurer le respect de la propriété privée par l'intermédiaire du système judiciaire et financier. Toutefois, l'accroissement démographique et le développement de l'industrialisation et de l'urbanisation finiront par exercer une pression sur l'État – tant au niveau provincial que fédéral – afin qu'il intervienne davantage pour répondre à de nouveaux besoins.

On a souvent souligné la faiblesse de l'État québécois au cours du dernier tiers du XIX^e siècle. Il faut dire que ses sources de revenus demeurent fort limitées. Le gouvernement fédéral lui verse une subvention annuelle fixe de 70 000 \$ entre 1867 et 1897; cela correspond

2 QUÉBEC, *La procédure parlementaire*, Assemblée nationale, 3^e édition, 2012, p. 27. Outre le secrétaire provincial, le Conseil exécutif comprenait aussi un procureur général, un solliciteur général et un membre du Bureau des travaux publics. Tous ces postes étaient doublés pour le Canada-Est (Québec) et le Canada-Ouest (Ontario). Information fournie par Christian Blais, historien à la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

à 60 % du budget provincial en 1869, mais à seulement 25 % en 1896. Au cours de la même période, le produit de la vente et de l'exploitation des terres de la Couronne constitue de 20 % à 30 % des revenus de la province. Les permis et les droits divers complètent le tout. Les premières taxes directes ne datent que de 1880 et s'appliquent aux sociétés commerciales, aux mutations de propriété et aux droits de succession. L'ensemble des revenus du Québec n'est, dans ce contexte, que de 1 651 321 \$ en 1869 et finit par atteindre 4 327 910 \$ en 1896, année où la dette totalise 35 millions de dollars et grève 36 % du budget provincial. L'importance de cette dette limite la marge de manœuvre du gouvernement en éducation et en agriculture; elle s'est accumulée à la suite de subventions de quelque 26 millions accordées pour la construction de chemins de fer, principalement sur la rive nord du Saint-Laurent entre Québec, Montréal et l'Outaouais³.

Au moment de la création du Secrétariat de la province, l'État québécois ne compte que cinq autres ministères, appelés à l'époque « départements » : Agriculture et Travaux publics, Terres de la Couronne, Procureur général, Trésorerie et Instruction publique. Ce dernier ministère sera aboli en 1875 pour être remplacé par le Conseil de l'Instruction publique. En 1900, le portrait général des ministères n'a guère changé à l'exception de l'Agriculture, devenu un ministère autonome, et des Travaux publics, associés désormais à la Colonisation⁴.

Qu'en est-il du Secrétariat de la province entre 1868 et 1896? Comme prévu au moment de sa création, ce ministère exerce diverses fonctions reliées à l'enregistrement. Il émet, comme on l'a souligné, des lettres patentes, notamment pour l'octroi de terres de la Couronne et pour les commissions d'officiers du service civil. Il s'occupe aussi des cautionnements, des commissions d'arpenteurs, des commissions de notaires, de la vente des biens tenus en mainmorte, etc. On lui confie également la publication de la *Gazette officielle* à titre d'Imprimeur de la reine. S'ajoutent à ces fonctions diverses responsabilités résiduelles encore embryonnaires, mais qui prendront une importance croissante durant l'entre-deux-guerres.

3 P.-A. LINTEAU, R. DUROCHER et J.-C. ROBERT, *Histoire du Québec contemporain. Tome 1 : De la Confédération à la crise*, Montréal, Boréal, 1979, p. 260.

4 QUÉBEC, *Répertoire des ministères du gouvernement québécois 1867-1981*, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 1983, p. 5-7.

Dans le domaine de la santé et du bien-être, au XIX^e siècle, la question des maladies mentales relève de la charité privée et demeure le monopole des communautés religieuses catholiques, du côté francophone. Néanmoins, le gouvernement provincial cherche à en contrôler l'administration et c'est au Secrétariat de la province qu'échoit le mandat de s'occuper des « asiles d'aliénés » ; il nomme des inspecteurs qui lui présentent un rapport annuel de leurs visites. Outre cette responsabilité, le Secrétariat chapeaute aussi, dès sa création en 1887, le Conseil provincial d'hygiène.

Le Secrétariat s'introduit, par ailleurs, dans le domaine de l'éducation par les écoles de réforme et d'industrie destinées à combattre la délinquance juvénile. Comme dans le cas des hôpitaux pour malades mentaux, il nomme, là aussi, des inspecteurs qui fournissent un rapport au ministre⁵. De plus, le Secrétariat soutient financièrement les écoles de navigation et les cours du soir aux adultes.

Avant les années 1920, on peut également déceler un modeste engagement du Secrétariat de la province dans les questions culturelles soit directement, soit par l'intermédiaire du département de l'Instruction publique. L'achat de livres de « récompenses » pour les élèves des écoles en fin d'année, une tradition instaurée en 1856 par le surintendant de l'Instruction publique, Pierre-Joseph-Olivier Chauveau, se poursuit ; le gouvernement consacre 12 000 \$ à ce poste budgétaire en 1918-1919⁶. S'ajoutent un octroi de 4 000 \$ pour le Monument national, qui offre des cours du soir, et un autre de 3 000 \$ pour le Prix d'Europe, un soutien financier annuel décerné à un musicien qui souhaite aller se perfectionner en Europe. Ce prix, qui marque la première intervention directe de l'État dans le domaine des arts, a été institué par le premier ministre Lomer Gouin et sanctionné par une loi de l'Assemblée législative en 1911⁷.

On peut aussi observer une première percée dans le domaine de la conservation et de la diffusion des archives. Sensible aux arguments de certains historiens, l'Assemblée législative vote des crédits pour la publication de documents d'archives du Régime français qui se trouvent à Québec, à Boston et à Paris et qui sont difficilement accessibles.

5 QUÉBEC, *5^e Rapport du Secrétaire de la province de Québec, 1890-1891*, Documents de la Session, n° 5, 1891.

6 QUÉBEC, *Comptes publics, 1918-1919*, p. 140 ; J. GAGNON, « Les livres de récompense et la diffusion de nos auteurs de 1856 à 1931 », *Les Cahiers de bibliologie*, vol. 1, 1980, p. 3-24.

7 M. BARRIÈRE, « Lomer Gouin et la culture. L'appropriation d'un rôle », dans M. BARRIÈRE, C. CARON et F. ROY (dir.), *Les 100 ans du Prix d'Europe. Le soutien de l'État à la musique de Lomer Gouin à la Révolution tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, p. 28-33.

Entre 1883 et 1893, on procède ainsi à la publication de divers documents, dont la série des *Jugements et délibérations du Conseil souverain de la Nouvelle-France*. Cette responsabilité, encore une fois, relève du Secrétariat de la province. Deux titulaires de ce ministère seront particulièrement sensibles à la nécessité de publier ces séries documentaires de la Nouvelle-France: Jean Blanchet (1882-1887) et Charles-Antoine-Ernest Gagnon (1887-1890). La publication de nouveaux documents cesse toutefois en 1893, à cause de restrictions budgétaires. Il faudra attendre les années 1920 pour une reprise de cette initiative⁸.

D'une façon générale, on peut constater que les effectifs et les moyens d'action du Secrétariat de la province demeurent limités jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Le ministère, de 8 fonctionnaires qu'il compte à sa création, ne réussit qu'à en regrouper 21 en 1896, soit 12 % de la fonction publique (tableau 1).

TABLEAU 1 / **Effectifs du Secrétariat de la province et effectifs totaux de la fonction publique québécoise, 1867-1896**

	1870-1871	1875-1876	1880-1881	1885-1886	1890-1891	1895-1896
Secrétariat provincial	8 (19,8%)	10 (11%)	11 (11%)	9 (7,8%)	15 (8,9%)	21 (12%)
Total des ministères	74	91	100	115	168	175

Source: J.I. Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p. 38.

L'État et le nouveau contexte économique et social: 1900-1940

Bien que le libéralisme économique demeure dominant au cours des premières décennies du XX^e siècle, l'État accroît tout de même son rôle dans divers domaines, compte tenu des nouveaux besoins engendrés par l'urbanisation et l'industrialisation. Il doit ainsi soutenir financièrement le coût croissant de l'aide aux indigents qui relevait, jusque-là, des municipalités et de la charité privée. Il doit aussi intervenir pour faire face aux nombreux problèmes de santé publique liés aux épidémies, à l'insalubrité, à la mortalité infantile et à la tuberculose. De plus,

8 C. BLAIS, « Nos parlementaires et la mise en valeur de la Nouvelle-France », *Cap-aux-Diamants*, vol. 114, été 2013, p. 29-30.

la croissance industrielle requiert une main-d'œuvre qualifiée qui nécessite, en amont, un réseau d'écoles techniques et professionnelles parallèle au réseau public général contrôlé lui-même par l'Église catholique et les communautés religieuses⁹.

Pour développer ces nouvelles missions, l'État québécois bénéficie d'une conjoncture favorable qui lui permet d'accroître sensiblement ses revenus, en comparaison des maigres ressources dont il disposait au cours du dernier tiers du XIX^e siècle. Il peut, en effet, compter sur l'apport de redevances provenant de l'exploitation des richesses naturelles ainsi que sur de nouvelles taxes, notamment la taxe sur les automobiles et celle provenant de la Commission des liqueurs créée en 1921. C'est ainsi que les revenus du gouvernement se multiplient par dix au cours des trente premières années du siècle, passant de quatre millions en 1897-1898 à quarante millions en 1928-1929¹⁰.

L'élargissement du mandat du Secrétariat de la province, 1900-1936

Le Secrétariat de la province sera largement sollicité pour développer les nouvelles missions de l'État québécois au cours des premières décennies du XX^e siècle : la santé, le bien-être social et la formation professionnelle, sans oublier la culture. Bien évidemment, le terme *missions de l'État* n'apparaît pas comme tel dans le discours de l'époque, mais l'approche du cas par cas qu'on peut observer permet de constater *a posteriori* une certaine modernité de l'État en voie d'élaboration.

La mission de santé publique

Comme il arrive souvent au cours de cette période de développement de l'appareil administratif, les mesures gouvernementales – à défaut de parler de politiques publiques bien articulées – découlent d'une réponse à un problème particulier. Dans le cas de la santé publique, l'épidémie de variole qui affecte le Québec en 1885 donne naissance, l'année suivante, à la Commission provinciale d'hygiène remplacée, en 1888, par le Conseil provincial d'hygiène, considéré comme la première régie québécoise au sein de l'administration publique.

9 P.-A. LINTEAU, R. DUROCHER et J.-C. ROBERT, *Histoire du Québec contemporain*, op. cit., p. 547.

10 *Ibid.*

Ce Conseil, formellement rattaché au Secrétariat de la province, développe divers services tels la statistique (1893), les laboratoires (1895) et le génie sanitaire (1909). À partir de 1911, on établit des districts régionaux à l'intérieur desquels des inspecteurs doivent faire le lien avec les bureaux sanitaires municipaux. D'une façon générale, le Conseil doit veiller à l'application des lois d'hygiène, favoriser la prévention des maladies infectieuses et assurer la distribution des vaccins et des sérums¹¹. Toutefois, malgré les efforts déployés par le gouvernement provincial en matière de santé publique, les bureaux municipaux d'hygiène apparaissent comme le maillon faible du système¹². La loi est donc modifiée en 1915 pour accorder plus de pouvoirs au Conseil provincial d'hygiène – au détriment des municipalités – en ce qui concerne le contrôle des aqueducs et des égouts, important facteur de salubrité publique¹³.

Cela dit, le véritable tournant en matière de santé publique survient en 1922 avec la création du Service provincial d'hygiène, qui remplace le Conseil supérieur d'hygiène. Athanase David, ministre titulaire du Secrétariat de la province de 1919 à 1936, joue alors un grand rôle dans la présence accrue de l'État québécois tant dans ce domaine que dans celui du bien-être social, de l'enseignement technique et de la culture, comme nous le verrons plus loin. Ce nouveau Service provincial d'hygiène dispose de moyens accrus pour remplir sa mission. Son budget quadruple en 14 ans, passant de 195 866 \$ en 1922-1923 à 768 751 \$ en 1935-1936. Quant à son personnel, il double au cours de la même période¹⁴.

D'importants dossiers orientent les énergies et les ressources du Service, en particulier les maladies infectieuses, notamment les maladies vénériennes héritées de la guerre de 1914-1918. À cet égard, le Québec participe au programme fédéral qui met 200 000 \$ à la disposition des provinces au prorata de la population. Le Service provincial d'hygiène intervient, en outre, dans la lutte contre la tuberculose en créant, dès 1921, des dispensaires appelés «centres d'hygiène sociale», en association avec les ligues antituberculeuses. Qui plus est,

-
- 11 D. GOULET, G. LEMIRE et D. GAUVREAU, «Des bureaux d'hygiène municipaux aux unités sanitaires. Le Conseil d'hygiène de la province de Québec et la structuration d'un système de santé publique, 1886-1926», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 49, n° 4, 1996, p. 491-520, p. 498.
- 12 J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p. 127.
- 13 *Ibid.*, p. 127. Le Conseil provincial d'hygiène est alors renommé Conseil supérieur d'hygiène.
- 14 G. DESROSIERS, «Le système de santé au Québec bilan historique et perspective d'avenir», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 53, n° 1, 1999, p. 9-10.

à partir de 1924, le gouvernement investit dans la construction de sanatoriums pour le traitement des tuberculeux en garantissant les emprunts, alors que précédemment, cette responsabilité reposait sur la seule initiative privée.

FIGURE 1 / Athanase David (1882-1953), secrétaire de la province de Québec de 1919 à 1936



Source: Succession famille David.

Le Service provincial d'hygiène se préoccupe aussi de prévention et de diagnostics en mettant sur pied des unités sanitaires à l'échelle des comtés, excluant les villes de Québec et de Montréal. Quelques expériences pilotes sont d'abord lancées en Beauce, au Lac-Saint-Jean et à Saint-Jean-d'Iberville en 1926 avec l'aide de la fondation Rockefeller. Deux ans plus tard, une loi étend le réseau à tous les comtés de la province avec l'aide de cette fondation américaine.

Contrairement aux centres locaux de services communautaires (CLSC) qui seront créés beaucoup plus tard, en 1972, les Unités sanitaires ne fournissent pas de soin; leur tâche consiste plutôt à éduquer la population et les officiers municipaux, ainsi qu'à inspecter divers lieux à des fins de santé publique. Les unités sanitaires prendront également en charge les cliniques mobiles de rayons X destinées à détecter les symptômes de la tuberculose¹⁵.

Malgré des progrès modestes de santé publique dans le premier tiers du XX^e siècle, on note certaines percées encourageantes, plus particulièrement la baisse de mortalité infantile, laquelle passe de 141 en 1926 à 109 en 1929, puis à 83 en 1936¹⁶.

À l'extérieur du champ de responsabilité du Service provincial d'hygiène, le Secrétariat de la province est directement responsable, comme on l'a précédemment souligné, de l'inspection et du financement des « asiles d'aliénés ». Le Québec en compte six : Saint-Jean-de-Dieu et Verdun (Montréal), Saint-Michel-Archange (Québec), Saint-Ferdinand d'Halifax, Baie-Saint-Paul et Bordeaux. Tout indique que la question des maladies mentales évolue vers une meilleure compréhension sociale et thérapeutique au cours des années 1930, bien qu'il faille attendre la découverte des médicaments neuroleptiques au cours des années 1950 pour que s'amorce une nouvelle approche dans le traitement de ces maladies. Quoi qu'il en soit, Athanase David constate, dans son rapport annuel de 1934-1935, que « les traitements les plus scientifiques sont mis en pratique dans nos hôpitaux ». Il est également conscient de la nouvelle problématique sociale liée à la maladie mentale : « La population de nos hôpitaux augmente et la crise actuelle en est responsable. Des familles qui autrefois gardaient un parent légèrement dément le confient maintenant à l'État¹⁷. »

La mission de bien-être social

C'est au Secrétariat de la province que l'on confie la mise en œuvre de la loi de l'assistance publique adoptée par le gouvernement Taschereau en 1921. Athanase David nomme alors le docteur Arthur Lessard directeur

15 J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, op. cit., p. 129.

16 *Annuaire du Québec 1966-1967*, p. 355; cité dans J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, op. cit., p. 129.

17 « 49^e rapport du secrétaire et registraire de la province de Québec 1934-1935 », *Documents parlementaires*, Québec, Assemblée législative, 1936, vol. 3, p. 5.

du nouveau Service de l'assistance publique de son ministère, poste qu'il cumulera avec celui de directeur du Service provincial d'hygiène jusqu'en 1936.

Cette intervention de l'État québécois dans le domaine du bien-être social se fait d'abord auprès des indigents lorsqu'ils ont besoin d'être hospitalisés. À cet égard, la loi propose une formule tripartite de financement : le gouvernement provincial acquitte le tiers des frais d'hospitalisation et d'entretien des indigents, les municipalités où résident ces personnes, un autre tiers, et l'institution d'accueil, le dernier tiers généralement sous forme de services. Cette intervention directe de l'État prend le relais de la charité privée assumée par les communautés religieuses et par les municipalités, alors que ces dernières versent rarement leur quote-part.

La loi de l'assistance publique ne fait cependant pas l'unanimité dans les milieux catholiques, qui craignent que l'État contrôle ou remplace les institutions privées d'assistance. Dans un esprit de compromis, le gouvernement modifie la loi en 1924 afin de confirmer l'autorité de l'Église catholique dans le domaine de l'assistance publique¹⁸.

La mission d'éducation et de formation professionnelle

Il faut se rappeler que depuis l'abolition du ministère de l'Instruction publique en 1875, le domaine de l'éducation est contrôlé par le Conseil de l'Instruction publique, lequel chapeaute un comité protestant et un comité catholique composé, pour la moitié des membres, par les évêques. Chaque année, le surintendant de l'Instruction publique remet un volumineux rapport d'activités et de statistiques au secrétaire de la province, bien que ce dernier n'ait aucun pouvoir réel pour infléchir les orientations du Conseil quant au contenu du curriculum scolaire.

Le contrôle de l'Église catholique sur le système d'éducation francophone n'empêche pas pour autant l'État québécois de s'y insérer au niveau de l'enseignement supérieur spécialisé afin de répondre au besoin de formation de spécialistes et de favoriser l'essor industriel et commercial de la province. Déjà en 1877, le gouvernement avait eu recours à l'expertise belge et française pour créer l'École polytechnique de Montréal ; bon nombre de diplômés seront par la suite embauchés

18 H. ANCTIL et M.-A. BLUTEAU, *La santé et l'assistance publique au Québec 1886-1986*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1986, p. 55-59. Ce *modus vivendi* Église-État a perduré jusqu'à la Révolution tranquille des années 1960.

dans différents ministères du gouvernement. En 1909, en s'appuyant encore sur l'expertise belge et française, le premier ministre Lomer Gouin met sur pied l'École des Hautes Études commerciales; le but étant de former une élite commerciale canadienne-française¹⁹. Le secrétaire de la province aura un œil sur ces deux institutions qui lui rendent compte chaque année des progrès accomplis.

À un niveau inférieur, l'enseignement technique relève aussi, pour une bonne part, du Secrétariat de la province, bien que le surintendant de l'Instruction publique en fasse aussi état dans ses statistiques scolaires. Un réseau d'écoles techniques assurant une formation professionnelle prend forme à Montréal, Québec et dans les autres régions du Québec. Elles s'adressent aux élèves qui souhaitent acquérir un métier ou une spécialisation industrielle après leur cours primaire. Un directeur de l'enseignement technique est nommé à la fin des années 1920. Tout comme le directeur de l'École des arts et métiers de Montréal, il présente un rapport annuel au secrétaire de la province, Athanase David.

À mi-chemin entre le bien-être social et l'éducation, les écoles de réforme et d'industrie relèvent directement, elles aussi, du Secrétariat provincial. L'approche de la délinquance juvénile demeure répressive et moralisante et on ne s'étonne guère que le rapport annuel les concernant relève du directeur médical des «hôpitaux d'aliénés».

L'éducation des adultes est, par ailleurs, encouragée et financée par le Secrétariat de la province, à travers la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal qui offre des cours au Monument national. Des cours du soir sont également offerts à Québec et dans diverses autres villes²⁰.

La mission culturelle

Parallèlement à la mission de santé publique, la mission culturelle est incontestablement l'une des deux grandes réussites du Secrétariat de la province au cours des années 1920 et 1930. Cette percée inattendue dans les affaires culturelles a de quoi surprendre puisqu'elle ne relevait pas d'une nécessité politique ou économique. Elle s'explique, pour une large part, par la personnalité même du ministre Athanase David

19 F. HARVEY, « Les relations culturelles entre la France et le Canada français (1760-1960) », dans P.-A. LINTEAU et S. JOYAL (dir.), *France-Canada-Québec. 400 ans de relations d'exception*, Montréal, Presse de l'Université de Montréal, 2008, p. 112.

20 Liste des annexes au rapport annuel du secrétaire de la province dans « 49^e Rapport du secrétaire et registraire de la province de Québec 1934-1935 », *Documents parlementaires*, tome 3, Québec, Assemblée législative, 1936, p. 4 et 5.

et par sa vision de la culture et des arts, qu'il conçoit comme un élément essentiel du développement de la société canadienne-française. Dans son esprit, la formation d'une élite économique appelle, en complémentarité, celle d'une élite culturelle. Inspiré par l'exemple des États-Unis, mais conscient des limites économiques de sa « petite patrie » québécoise, David ose affirmer qu'il appartient à l'État de soutenir financièrement les artistes de talent afin de développer un art canadien original, tout en s'appuyant sur le savoir-faire français pour la formation. Il accorde également une place importante à l'héritage du passé et propose différentes mesures pour le mettre en valeur²¹.

La plupart des initiatives de David dans le domaine culturel surviennent au début des années 1920. De fait, il met sur pied l'École des beaux-arts de Québec (1921) et celle de Montréal (1922) en s'inspirant du modèle français basé sur la gratuité des cours, la neutralité religieuse et la mixité des élèves. À cet égard, il nomme deux Français à la direction de ces écoles et plusieurs professeurs français pour assurer le démarrage du programme. L'expérience se révèle un franc succès compte tenu du nombre élevé d'inscriptions dès les premières années. Avant 1960, la plupart des artistes québécois en arts visuels recevront une formation de base à l'une de ces deux écoles avant d'aller se perfectionner en Europe²². Ce besoin de complément de formation en France et en Europe était manifeste dans tous les domaines professionnels, vu le sous-développement de l'enseignement supérieur dispensé à l'Université Laval et à l'Université de Montréal, les deux seules universités québécoises francophones de l'époque. Si à la fin de son règne, en 1919, Lomer Gouin avait créé cinq bourses annuelles de perfectionnement en Europe, Athanase David, lui, n'hésite pas à porter ce nombre à quinze dès 1922. Elles s'adressent autant aux étudiants en médecine et en sciences qu'en lettres, en art ou en sciences sociales. Outre ces bourses d'Europe, on se rappellera que le Secrétariat de la province soutient aussi financièrement le Prix d'Europe, une bourse d'études réservée aux musiciens depuis 1911²³.

De plus, soucieux d'encourager et de reconnaître la valeur d'une œuvre littéraire ou scientifique, Athanase David crée le prix David en 1922, l'ancêtre des Prix du Québec contemporains. Un jury est constitué afin d'évaluer les candidatures et de soumettre son choix au ministre.

21 Pour une analyse de la pensée de David, voir F. HARVEY, *La vision culturelle d'Athanase David*, Montréal, Del Busso Éditeur, 2012, 267 p. En particulier les p. 28 et 29.

22 F. HARVEY, « La politique culturelle d'Athanase David, 1919-1936 », *Les Cahiers des Dix*, vol. 57, 2003, p. 56-64.

23 M. BARRIÈRE, « Lomer Gouin et la création du Prix d'Europe (1911). De l'État discrétionnaire à l'État mécène », dans M. BARRIÈRE, C. CARON et F. ROY (dir.), *Les 100 ans du Prix d'Europe...*, op. cit., p. 13-35.

À ces initiatives de développement culturel et artistique du Québec, David ajoute celle de la préservation de la mémoire et du patrimoine canadien-français. C'est dans cette vision du Québec qu'il faut situer la création du Service provincial des archives dont le but est d'inventorier et de conserver les documents historiques relatifs au Régime français et au Régime anglais. Pierre-Georges Roy devient le premier titulaire du poste d'archiviste de la province et s'emploie à publier chaque année un volumineux *Rapport de l'archiviste*.

Ce volet archivistique est complété par la création, en 1922, de la Commission des monuments historiques, inspirée de la loi française de 1913. Cette commission doit faire œuvre d'éducation populaire et de sensibilisation à la préservation d'immeubles à caractère historique, souvent menacés de démolition au nom du progrès. La Commission publie quelques ouvrages importants consacrés à des sites ou à des immeubles historiques datant du Régime français, mais elle ne dispose pas de pouvoirs légaux pour en empêcher la destruction.

Enfin, la réalisation culturelle la plus visible d'Athanase David en tant que secrétaire de la province est sans contredit la construction du Musée de la province en pleine période de crise économique. Bien que la loi des musées ait été votée en 1922, la construction de l'imposant immeuble sur les Plaines d'Abraham à Québec ne débute qu'en 1928 et dure trois ans. L'ouverture officielle est retardée jusqu'en 1933. Le Musée abrite une section d'art, une section d'histoire naturelle ainsi que les archives de la province. L'année de son ouverture, il attire 71 500 visiteurs²⁴.

L'évolution des structures du Secrétariat de la province, 1920-1936

Les effectifs du Secrétariat de la province augmentent considérablement au cours de l'entre-deux-guerres comme l'indique le tableau 2.

Entre 1895 et la fin des années 1910, les effectifs du Secrétariat se situent autour d'une vingtaine de personnes et ce nombre est relativement stable. Au cours des années 1920, on note une augmentation de 50 % des effectifs, suivie d'une véritable explosion au cours des années 1930, et ce, jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale où l'on atteint le nombre record de 758 fonctionnaires. Les effectifs

24 F. HARVEY, « La politique culturelle d'Athanase David, 1919-1936 », *op. cit.*, p. 49-56.

diminuent par la suite, de telle sorte que le Secrétariat ne compte plus que 450 fonctionnaires en 1960. Une telle variation n'est pas sans rapport avec l'évolution fluctuante des mandats et des responsabilités qui ont été confiés au Secrétariat de la province au cours de son histoire.

TABLEAU 2 / Effectifs du Secrétariat de la province, 1910-1960

	1910	1920	1930	1933	1944	1960
Secrétariat provincial	21	33	90	566	758	450
Total des ministères	1093	2 285	5 745	4 809	11 744	25 063

Source : J.I. Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p. 160-161.

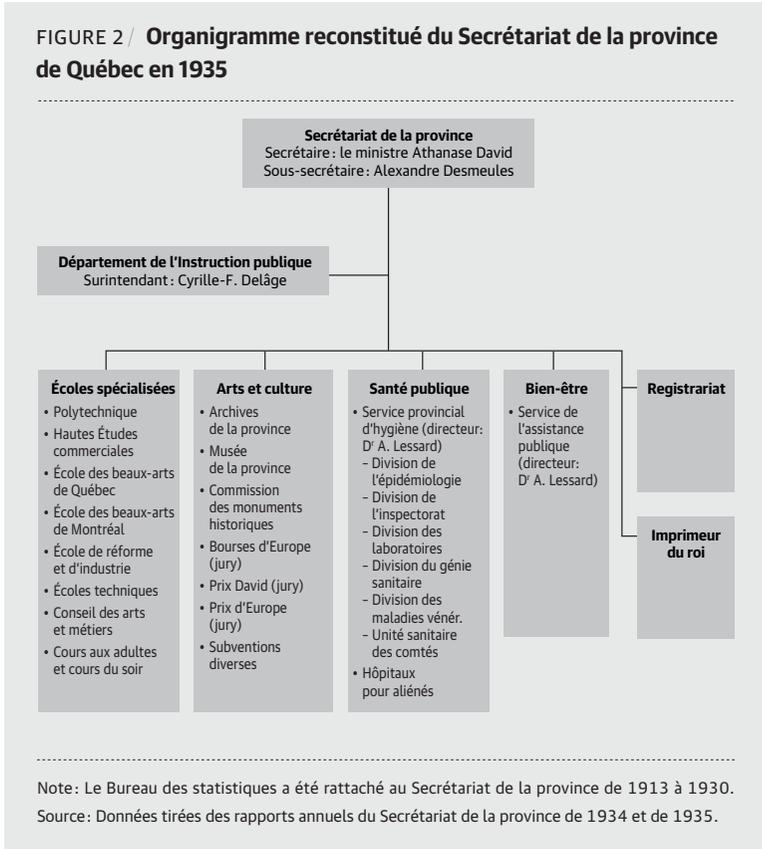
En 1919-1920, au moment où Athanase David commence à assumer la fonction de secrétaire de la province, son ministère compte une trentaine de fonctionnaires. Comme nous l'avons souligné précédemment, divers inspecteurs et directeurs d'institutions présentent leur rapport annuel au Secrétariat, notamment les surintendants des « asiles d'aliénés », le directeur de l'Institut vaccino-gène provincial, les directeurs des écoles techniques et des écoles d'arts et métiers ainsi que le responsable des cours publics au Monument national.

À la fin du mandat d'Athanase David, soit en 1935-1936, le Secrétariat de la province compte quelque 600 fonctionnaires. Bien que la notion de direction générale n'existe pas encore dans la fonction publique, il a été possible de regrouper les responsabilités du Secrétariat en fonction des secteurs sous sa gouverne : éducation, culture, santé publique, bien-être social, registrariat et Imprimeur du roi (figure 2).

De tous les services rattachés au Secrétariat de la province, c'est le Service provincial d'hygiène qui compte les plus grands effectifs, soit quelque 77 professionnels, dont 67 médecins. De ce total, 11 médecins et 10 ingénieurs ou techniciens sont rattachés au service central. Viennent s'y ajouter 16 inspecteurs régionaux, 30 officiers médicaux d'unités sanitaires de comtés, 5 inspecteurs de ces mêmes unités sanitaires. Enfin, 5 médecins forment le Conseil consultatif d'hygiène²⁵.

25 « Douzième rapport annuel du Service provincial d'hygiène pour l'année 1933-1934 », *Documents parlementaires*, Québec, Assemblée législative, 1933-1934, p. 4.

FIGURE 2 / **Organigramme reconstitué du Secrétariat de la province de Québec en 1935**

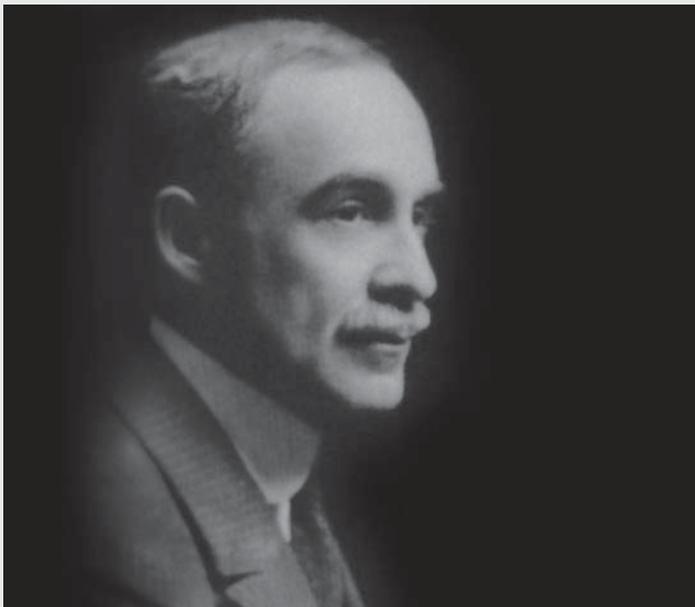


Les grands commis de l'État au sein du Secrétariat de la province, 1920-1936

Charles-Joseph Simard (1877-1931), sous-secrétaire

Dès son entrée en poste, à titre de ministre titulaire du Secrétariat de la province, Athanase David peut compter sur la collaboration soutenue de Charles-Joseph Simard, sous-secrétaire de la province depuis 1912, qui devient son homme de confiance, particulièrement en ce qui concerne les dossiers culturels. Il le représente d'ailleurs à la Commission des monuments historiques (1921-1931) tout en assurant la direction administrative des beaux-arts (1925-1931).

FIGURE 3 / **Charles-Joseph Simard (1877-1931), sous-secrétaire de la province de 1912 à 1930**



Source: *Almanach du peuple Beauchemin*, Montréal, Librairie Beauchemin Ltée, 1932, p. 417.

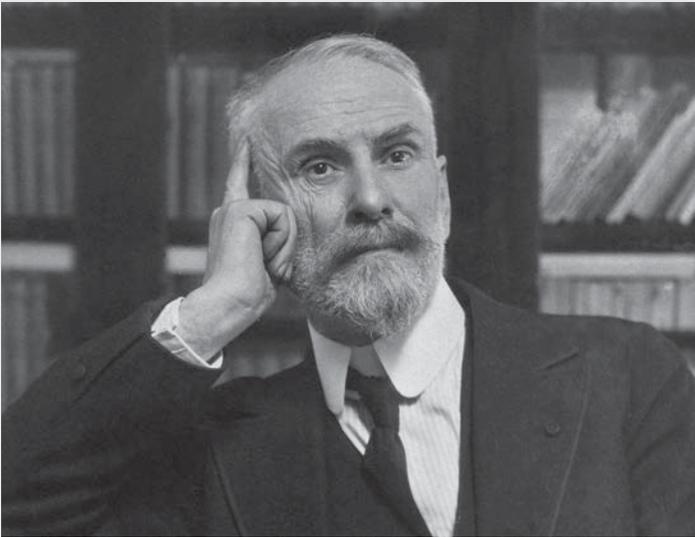
En 1930, David le nomme conservateur du Musée de la province, alors en construction, mais son décès en novembre 1931 oblige à lui trouver un successeur en la personne de Pierre-Georges Roy, l'archiviste de la province. Ainsi, personnalité discrète et de grande culture, Charles-Joseph Simard aura été un haut fonctionnaire peu connu qui a toutefois fait l'objet d'une première recherche biographique par l'historien Étienne Berthold²⁶. Le poste de sous-secrétaire de la province devenu vacant est ensuite occupé par Alexandre Desmeules, lui-même remplacé en 1936 par l'historien Jean Bruchési, qui occupe la fonction jusqu'en 1959.

26 É. BERTHOLD, « Histoire et patrimoine dans le Québec des années 1920 : la contribution de Charles-Joseph Simard », communication non publiée présentée au 61^e congrès de l'Institut d'histoire de l'Amérique française, Québec, 23-25 octobre 2008, 12 p. Voir aussi « Charles-Joseph Simard », dans R. OUMET, *Biographies canadiennes-françaises*, 6^e année, Montréal, L'Éclaireur, 1926, p. 201.

Pierre-Georges Roy (1870-1953), archiviste, historien et conservateur

La longue carrière de l'historien et archiviste Pierre-Georges Roy est bien connue. Rappelons qu'il avait fondé le *Bulletin des recherches historiques* en 1895. Son intérêt pour l'histoire et la conservation des documents d'archives n'est sans doute pas étranger au fait que David l'ait choisi comme premier titulaire du Service des archives de la province en 1920. C'est à ce titre qu'il publie, par les soins du Secrétariat de la province, le *Rapport annuel de l'Archiviste de la province de Québec*, dès 1921.

FIGURE 4 / **Pierre-Georges Roy (1870-1953), archiviste de la province de 1921 à 1953 et directeur du Musée de la province de 1931 à 1941**



Source: Auteur inconnu, BANQ-Québec P1000, S4, D83, PR62-3.

Loin de constituer un simple rapport administratif, cette publication est devenue au fil des ans une source de documents inédits pour les historiens, principalement en ce qui concerne la période du Régime français. Cet apport significatif de P.-G. Roy à l'inventaire et au classement des archives de la Nouvelle-France s'ajoute à son rôle de secrétaire de la Commission des monuments historiques, puis à celui de conservateur du Musée de la province en décembre 1931, après le décès de C.-J. Simard. Il occupe ce poste durant dix ans avant d'être remplacé

par son conservateur adjoint, Paul Rainville. Au cours de ce double mandat, P.-G. Roy s'occupe davantage des archives que de muséologie, d'autant plus que le Service des archives est logé au sein même du Musée. Il laisse à Rainville le soin de s'occuper des activités muséologiques. Il faut attendre la nomination de ce dernier à titre de conservateur en novembre 1941 pour assister à la relance du Musée de la province; on lui doit, en effet, les premières initiatives d'animation et d'éducation artistique auprès des jeunes et du public en général²⁷.

Les directeurs et inspecteurs des écoles professionnelles et spécialisées

Bien que le Secrétariat de la province n'ait pas de direction générale de l'éducation pour les raisons évoquées précédemment, tous les organismes d'éducation et les institutions d'enseignement se rapportent formellement ou plus directement au ministre Athanase David par le biais de leur rapport annuel. Il faut préciser que l'octroi des subventions aux institutions d'enseignement, notamment pour la construction d'écoles, passe par le Secrétariat de la province. On retrouve, en premier lieu, le rapport du surintendant de l'Instruction publique, Cyrille-F. Delâge, qui occupe ce poste de 1919 à 1936. Ce rapport concerne principalement le réseau des écoles primaires, bien que les statistiques qu'il collige touchent tous les secteurs et tous les niveaux d'enseignement.

Les écoles supérieures créées par le gouvernement du Québec ont, de leur côté, un lien beaucoup plus direct avec le Secrétariat de la province. Ainsi, Henry Laureys, directeur de l'École des Hautes Études commerciales, doit présenter son rapport annuel à Athanase David. Il en va de même d'Augustin Frigon, directeur de l'École polytechnique, lequel cumule en même temps le poste de directeur de l'enseignement technique de la province.

On retrouve le même lien direct pour les deux écoles des beaux-arts. Au cours des premières années de leur fondation, les directeurs français de ces deux institutions, Jean Bailleuil pour Québec et Emmanuel Fougerat pour Montréal, soumettent leur rapport au Secrétariat.

27 F. HARVEY, *Le Musée du Québec, son public et son milieu*, Québec, Musée du Québec, Cahiers de recherche, vol. 3, 1991, p. 13-17. Paul Rainville est nommé conservateur adjoint en décembre 1931, puis conservateur, en novembre 1941.

Il en sera de même pour Charles Maillard, un autre Français d'origine, qui prend la relève de Fougerat à l'École des beaux-arts de Montréal de 1925 à 1945. L'un et l'autre auront cumulé tant leur poste de directeur d'école que celui de directeur général des beaux-arts de la province²⁸.

FIGURE 5 / Charles Maillard (1887-1973), directeur de l'École des beaux-arts de Montréal de 1925 à 1945 et directeur général des beaux-arts de la province de 1925 à 1936



Source: Musée de Charlevoix.

D'autres responsables moins connus dont les organismes bénéficient de subventions du Secrétariat de la province présentent également leur rapport au ministre. Il s'agit des responsables des cours du soir, des cours publics au Monument national et des cours offerts par le Conseil des arts et métiers.

28 F. HARVEY, «La politique culturelle d'Athanase David, 1919-1936», *op. cit.*, p. 59. Au sujet d'Emmanuel Fougerat, directeur-fondateur de l'École des beaux-arts de Nantes et de l'École des beaux-arts de Montréal, voir C.L. PERRON, «Emmanuel Fougerat, directeur-fondateur de l'École des beaux-arts de Nantes», *Annales de Nantes et du Pays nantais*, vol. 290, 2003, p. 24-28.

Le docteur Alphonse Lessard et les médecins hygiénistes du Service provincial d'hygiène

Au moment de la création du Service de l'assistance publique en 1921, Athanase David nomme le docteur Alphonse Lessard à sa direction. L'année suivante, il lui confie également la direction du Service provincial d'hygiène, qui vient d'être mis sur pied par le gouvernement.

FIGURE 6 / D^r Alphonse Lessard (1872-1941), directeur du Service d'hygiène publique et directeur de l'Assistance sociale de 1921 à 1936



Source : Georges Desrosiers, Benoît Gaumer et Omar Keel, *La santé publique au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1998, p. 27.

Le docteur Lessard cumulera ces deux postes jusqu'en 1936. En 1925, la fondation Rockefeller l'invite aux États-Unis dans le but de le familiariser avec les structures sanitaires municipales et de comté. Il est accompagné de Théodore-J. Lafrenière, ingénieur sanitaire en chef du Service provincial d'hygiène et diplômé du MIT (Boston), ainsi que du docteur E.M.A. Savard, directeur adjoint du Service²⁹.

29 À sa mort, le docteur Émile Nadeau succède au docteur E.M.A. Savard.

Ce stage aux États-Unis se révélera d'une importance fondamentale dans le développement de la pensée hygiéniste du docteur Lessard, tout comme dans l'élaboration d'unités sanitaires de comté au Québec au cours des années 1920 et 1930³⁰.

On peut considérer le docteur Alphonse Lessard comme un véritable sous-ministre de la Santé avant la lettre. Le Service provincial d'hygiène qu'il dirige s'impose comme la structure la plus considérable au sein du Secrétariat de la province. En plus des cinq divisions et des unités sanitaires de comté qu'on y retrouve (voir la figure 2), le Service est chapeauté par un Conseil d'hygiène constitué exclusivement de médecins. D'une façon générale, la profession médicale domine toute la structure du Service provincial d'hygiène³¹. Il faut rappeler, à cet égard, que les formations universitaires en service social et en sciences sociales sont inexistantes avant les années 1950.

Parallèlement au Service provincial d'hygiène et au Service de l'assistance publique, les hôpitaux pour malades mentaux et les écoles de réforme ont aussi un directeur médical qui fait rapport au Secrétariat³².

Le registraire, l'Imprimeur du roi et le directeur du Bureau des statistiques

La fonction de registraire comprend l'enregistrement des documents officiels du gouvernement et l'incorporation des compagnies qui relève directement du sous-secrétaire, Charles-Joseph Simard, puis Alexandre Desmeules.

De son côté, le poste d'Imprimeur du roi prend de l'ampleur avec la croissance de l'appareil gouvernemental. Redempti Paradis en assume la direction durant de longues années. L'Imprimeur du roi publie la *Gazette officielle de Québec*. Il en va de même pour les *Documents parlementaires* jusqu'à l'interruption de leur publication ordonnée par le gouvernement Duplessis en 1936³³.

30 G. DESROSIERS, B. GAUMER et O. KEEL, *La santé publique au Québec. Histoire des unités sanitaires de comté 1926-1975*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1998, p. 13-15.

31 À titre d'exemple: «Service provincial d'hygiène, Personnel 1933-1934», dans «12^e Rapport annuel du Service provincial d'hygiène 1933-1934», *Documents parlementaires*, tome 3, Québec, Assemblée législative, 1935, p. 4.

32 Saint-Jean-de-Dieu, Verdun, Saint-Michel-Archange, Saint-Julien d'Halifax, Sainte-Anne et Bordeaux.

33 Le Secrétariat de la province cesse de publier un rapport annuel de 1937 à 1959. Un rapport annuel est à nouveau publié à partir de 1960 et jusqu'à l'abolition du Secrétariat en 1969.

Enfin, il convient de souligner l'existence du Bureau des statistiques du Québec, créé en 1913, et rattaché au Secrétariat de la province jusqu'à son transfert au ministère des Affaires municipales en 1930. Georges-Émile Marquis en est le directeur de 1913 à 1934, année où il est muté à la direction de la Bibliothèque de l'Assemblée législative. Le Bureau des statistiques publie à partir de sa fondation l'*Annuaire statistique de la province de Québec*.

Quelques caractéristiques statutaires des hauts fonctionnaires du Secrétariat de la province

Les hauts fonctionnaires rattachés au Secrétariat de la province au cours des années 1920 et 1930 présentent un certain nombre de caractéristiques communes. La plupart sont en poste durant de longues années (tableau 3).

TABLEAU 3 / Années en fonction des principaux hauts fonctionnaires du Secrétariat de la province, 1912-1936

Nom	Fonction	Années en poste
Charles-Joseph Simard	Sous-secrétaire	1912-1930
Alexandre Desmeules	Sous-secrétaire	1930-1936
Pierre-Georges Roy	Archiviste de la province Directeur du Musée provincial	1921-1953 1931-1941
Paul Rainville	Conservateur adjoint du Musée Conservateur	1931-1941 1941-1952
Charles Maillard	Directeur de l'École des beaux-arts de Montréal	1925-1945
D ^r Alphonse Lessard	Directeur du Service provincial d'hygiène et du Service de l'assistance publique	1921-1936
Cyrille-F. Delège	Surintendant de l'Instruction publique	1916-1936
Georges-Émile Marquis	Directeur du Bureau des statistiques	1913-1934
Redempti Paradis	Imprimeur du roi	1925-1951 (?)

Source : Données tirées des rapports annuels du Secrétariat de la province de 1919 à 1936.

Par ailleurs, il est fréquent qu'un même fonctionnaire cumule deux postes. Le docteur Lessard, comme on l'a constaté précédemment, est responsable de deux services reliés à la santé; Pierre-Georges-Roy est à la fois archiviste et conservateur du Musée provincial; Augustin Frigon est directeur de l'École polytechnique et responsable de la coordination provinciale de l'enseignement technique; Charles Maillard,

en plus d'être directeur de l'École des beaux-arts de Montréal, assume la direction provinciale de l'enseignement des beaux-arts. Quant au surintendant Delâge, il siège au sein de nombreux organismes, dont le Conseil des arts et manufactures et le conseil d'administration de l'École polytechnique³⁴.

Il semble donc exister, à l'époque, un réseau assez serré de relations entre les élites proches du gouvernement libéral, lequel reste au pouvoir de 1897 à 1936. Faut-il y voir une forme de népotisme ou le recours à un bassin plutôt limité de compétences? Le cumul des postes a-t-il pour but de ralentir la croissance de la fonction publique par mesure d'économie? Des études plus poussées sur ces questions permettraient sans doute de mieux comprendre le fonctionnement de l'appareil gouvernemental en général et celui du Secrétariat de la province en particulier durant ces années. Il faut, pour l'instant, s'en tenir au constat d'une répartition de responsabilités à une élite professionnelle relativement restreinte en nombre, particulièrement au Secrétariat de la province.

Le transfert des responsabilités du Secrétariat de la province vers de nouveaux ministères

Conformément à l'esprit de la loi qui l'a institué en 1868, le Secrétariat de la province s'est vu confier au cours de son existence diverses responsabilités qui ne relevaient pas de ministères existants. Ces champs de compétence répondaient à de nouvelles missions de l'État dans le contexte d'une société en pleine mutation au cours de la première moitié du XX^e siècle.

Les nouveaux besoins sociaux qui exercent alors une pression accrue sur l'État québécois ont pour conséquence de susciter la création de nouveaux ministères mieux structurés et mieux outillés que le Secrétariat de la province pour y répondre. Le domaine de la santé et celui du bien-être social sont les premiers à s'en détacher avec la mise sur pied, sous le premier gouvernement Duplessis, du ministère de la Santé en 1936, suivi du ministère du Bien-être social en 1944. Le domaine de l'enseignement professionnel et spécialisé, quant à lui, est transféré au ministère du Bien-être social et de la Jeunesse, en 1946. Sous la gouverne du ministre Paul Sauvé, tout le secteur de

34 «L'honorable Cyrille-Fraser Delâge (1869-1957)», dans R. OUMET (dir.), *Biographies canadiennes-françaises*, 13^e édition, Montréal, Éditions biographiques canadiennes-françaises, 1937, p. 201.

la jeunesse – qui deviendra un ministère autonome en 1959 – prive le Secrétariat de la province d'un autre volet important de ses activités. Cependant, le secrétaire de la province demeure responsable devant la Chambre du département de l'Instruction publique avant la création du ministère de l'Éducation en 1964. Quant au domaine culturel, il demeure plus longtemps dans le giron du Secrétariat et est confié au ministère des Affaires culturelles lors de sa création en 1961³⁵ (tableau 4).

Durant le long règne de l'Union nationale (1944-1959), les deux ministres responsables du Secrétariat de la province – Omer Côté (1944-1956), puis Yves Prévost (1956-1960) – poursuivent l'œuvre de leurs prédécesseurs libéraux, Athanase David et Hector Perrier³⁶, en augmentant le budget consacré à l'enseignement des beaux-arts et en ajoutant en 1954 un volet d'art dramatique au Conservatoire de musique de la province de Québec institué en 1952. Au cours de cette longue période qui précède la Révolution tranquille, il faut souligner le rôle discret mais incontournable de l'historien Jean Bruchési à titre de sous-secrétaire de la province, de 1937 à 1959. C'est par son intermédiaire que transigeaient la plupart des demandes d'aide financière des écrivains, des artistes et des organismes culturels avant d'être approuvées par son ministre Omer Côté ou, en haut lieu, par le premier ministre Maurice Duplessis³⁷.

La décennie 1960 correspond aux dernières années du Secrétariat de la province. Il ne lui reste, à ce moment, que quelques responsabilités dont les institutions financières, les compagnies et les coopératives, ainsi que l'Éditeur officiel du Québec. Son abolition, en 1969, met fin à son rôle historique d'incubateur de nouveaux ministères au sein de l'administration publique québécoise³⁸.

35 Au sujet de la division des responsabilités avec le secrétariat de la province dans le domaine de l'éducation et de la culture, lors de la création du ministère du Bien-être social et de la Jeunesse en 1946, voir F. HARVEY, « Le gouvernement Duplessis, l'éducation et la culture, 1944-1959 », *Les Cahiers des Dix*, vol. 68, 2014, p. 169-247.

36 F. HARVEY, « Athanase David, précurseur des politiques culturelles au Québec », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 21, n° 2, hiver 2013, p. 89-106; F. HARVEY, « Le ministre Hector Perrier, l'instruction obligatoire et la culture, 1940-1944 », *Les Cahiers des Dix*, vol. 65, 2011, p. 251-279.

37 F. HARVEY, « Le gouvernement Duplessis, l'éducation et la culture, 1944-1959 », *op. cit.*, p. 197-237.

38 Au moment de publier cet article, je prends connaissance de la publication de James Iain Gow qui porte également sur le Secrétariat de la province. Bien que son analyse n'ait pu être intégrée à la mienne, il s'avère que nos deux textes convergent quant au rôle historique de ce ministère fourre-tout, à la fois *pépinière* et *incubateur* de nouveaux ministères. L'analyse du professeur Gow s'inspire du concept de dépendance au chemin (*path dependency*), une approche néo-institutionnaliste développée en science politique. Quant à ma problématique inspirée de la sociologie historique, elle met l'accent sur le rôle des acteurs dans la création de nouvelles structures. J.I. GOW, *Le Secrétariat provincial du Québec, pépinière de l'administration québécoise*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada/The Institute of Public Administration of Canada, série Réflexions, 2010, 34 p., <<https://www.ipac.ca/e-commerce/uploads/Reflexions-LeSecretariatProvincial.pdf>>, consulté le 12 août 2015.

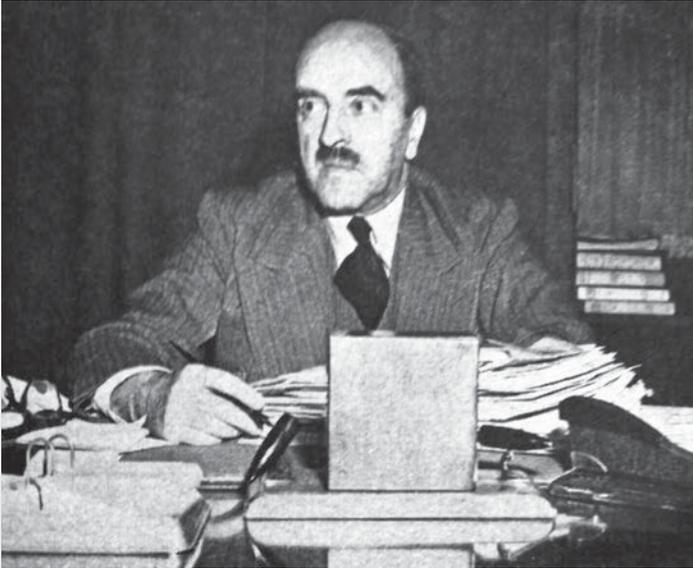
TABLEAU 4 / **Transfert des responsabilités du Secrétariat de la province vers de nouveaux ministères (relevé partiel)**

Secrétariat de la province	Ministères de transfert
Mission santé et bien-être social	
<ul style="list-style-type: none"> • Service provincial d'hygiène (1922) • Hôpitaux pour malades mentaux • Service de l'assistance sociale 	Ministère de la Santé (1936) Ministère du Bien-être social (1944) Ministère du Bien-être social et de la Jeunesse (1946)
Mission éducation	
<ul style="list-style-type: none"> • Écoles techniques et professionnelles (sauf beaux-arts) • Écoles d'arts et métiers • Écoles de réforme et d'industrie • Bourses à l'étranger • HEC • Polytechnique • Département de l'Instruction publique 	Ministère du Bien-être social et de la Jeunesse (1946) Ministère de la Jeunesse (1959) Ministère de la Jeunesse (1959) Ministère de la Jeunesse (1959), puis ministère de l'Éducation (1964)
Mission culture	
<ul style="list-style-type: none"> • École des beaux-arts de Montréal et Québec • Musée du Québec • Prix de la province de Québec • Commission des monuments historiques • Conservatoires de musique et d'art dramatique de Montréal (1942) et de Québec (1944) • Service des bibliothèques publiques (1959) • Centrale d'Artisanat du Québec (1945) (rattachée à l'origine à Industrie et Commerce et transférée au secrétariat provincial en 1967) 	Ministère de la Jeunesse (1959) Ministère des Affaires culturelles (1961) Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche (1969)
Mission communications	
<ul style="list-style-type: none"> • Office du film du Québec (1961); auparavant le Service de ciné-photographie rattaché au Conseil exécutif lors de sa fondation en 1941 • Bureau de censure des vues animées (1913) 	Ministère des Affaires culturelles (1967) Ministère des Affaires culturelles (1967), devient Bureau de surveillance du cinéma
<ul style="list-style-type: none"> • Bureau des statistiques (1913) 	Ministère des Affaires municipales (1930)
<ul style="list-style-type: none"> • Divers services du registraire relatifs aux compagnies et coopératives 	Ministère des Institutions financières, des Compagnies et des Coopératives (1967)
<ul style="list-style-type: none"> • Imprimeur du roi / Éditeur officiel du Québec 	Assemblée nationale (1969)

Note: Le transfert à des ministères inclut également celui de diverses lois sous la responsabilité du Secrétariat de la province.

Source: Données tirées de Québec, *Dernier rapport du Secrétariat de la province 1867-1970*, Québec, Ministère de la Justice, Service central de la documentation, 1970, 58 p.; Québec, *Centenaire du Secrétariat de la province 1867-1967*, Québec, le Secrétariat, 1967, 37 p.

FIGURE 7 / Jean Bruchési (1901-1979), sous-secrétaire de la province à son bureau du gouvernement en 1952



Source: Photo de Louis Lanouette, *Revue populaire*, janvier 1952, p. 13.

Le ministère de la Santé du Québec

Sa genèse et ses pionniers¹

Benoît Gaumer et Georges Desrosiers
Université de Montréal

Michael Bliss, l'historien romancier de la spectaculaire épidémie de variole en 1885 à Montréal, considère dans un essai récent que la mise en place de stratégies préventives représente la première des grandes étapes de la médecine moderne, à côté des techniques chirurgicales et du développement de médicaments efficaces. Ce qu'il appelle stratégies préventives correspond à ce qu'on appelait alors hygiène publique et maintenant santé publique. Cette mission, toujours présente au cœur du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec aujourd'hui, possède une longue histoire. De la fin du XIX^e siècle au début des années 1970, l'État québécois structure par étape ses politiques de santé autour de trois institutions successivement mises en place : le Conseil d'hygiène de la province de Québec, le Service provincial d'hygiène et le ministère de la Santé. Entre 1887 et 1963, trois médecins, hauts fonctionnaires de cet État, piloteront à leur manière ces trois institutions relevant du gouvernement provincial.

1 Ce texte constitue une synthèse des ouvrages et articles suivants : B. GAUMER, G. DESROSIERS et O. KEEL, « Le réseau de santé publique au Québec de la fin du XIX^e siècle au milieu du XX^e : une opportunité d'engagement politique et social pour des médecins québécois de l'époque », *Socialisme*, hors série n° 2, septembre 1993, p. 66-84 ; B. GAUMER, G. DESROSIERS et O. KEEL, *La santé publique au Québec. Histoire des unités sanitaires de comté 1926-1975*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1998, 187 p. ; B. GAUMER, G. DESROSIERS, F. HUDON et O. KEEL, « Le renforcement des interventions gouvernementales dans le domaine de la santé entre 1922 et 1936 : le Service provincial d'hygiène de la province de Québec », *Bulletin canadien d'histoire de la médecine*, vol. 18, 2001, p. 205-240 ; G. DESROSIERS et B. GAUMER, *Jean Grégoire, médecin et administrateur, premier sous-ministre de la Santé du Québec*, Montréal, Lidec, coll. « Célébrités », 2012, 62 p. ; B. GAUMER, *Le système de Santé et des Services sociaux du Québec. Une histoire récente et tourmentée 1921-2006*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, 282 p.

La création en 1887, par la législature québécoise, d'un Conseil supérieur d'hygiène publique, ne signifie pas pour autant l'absence de stratégies préventives antérieures, même si elles n'étaient pas pilotées par le gouvernement provincial. Des structures d'hygiène publique pour prévenir les maladies contagieuses, dites quarantaines, existaient au niveau fédéral. Cette organisation, rattachée au département fédéral de l'Agriculture et des Statistiques, a été longtemps dirigée par le docteur Frédérick Montizambert. Sa mission était exclusivement de lutter contre l'introduction au Canada, par les émigrants, de ces maladies quarantaines, essentiellement le choléra, la peste et le typhus, en s'appuyant sur des stations d'isolement ou lazarets comme celle de Grosse-Île dans le golfe du Saint-Laurent. À plusieurs reprises, lors des pandémies de choléra ayant frappé le Canada, des bureaux centraux d'hygiène voient le jour. Leur existence sera éphémère.

À un autre niveau de gouverne politique, du fait d'une longue tradition inspirée du modèle britannique, des éléments d'hygiène publique ou des stratégies préventives étaient déjà développés par les grandes municipalités du pays comme celles de Montréal ou Toronto, depuis les décennies 1860 ou 1870. En effet, on n'a pas attendu la découverte des microbes pour mettre en place des dispositifs d'endiguement des épidémies et de prévention des maladies contagieuses.

Malgré toutes ces initiatives antérieures plus ou moins éphémères, mais en raison de leur discontinuité dans le temps, les gouvernements provinciaux du Canada, à l'instar de ce qui se passait aux États-Unis, ont réussi à installer des conseils supérieurs d'hygiène, premiers incubateurs des actuels ministères de la Santé. Ce fut le cas au Québec en 1887.

Des années 1880 jusqu'aux années 1970, la mission d'hygiène ou santé publique sera pilotée par l'État provincial avec une grande continuité. Des transformations importantes vont cependant survenir en cours de route, en particulier lors de la Révolution tranquille, marquée dans le domaine de la santé par la création du ministère des Affaires sociales. Pendant longtemps et toujours de nos jours, on oppose facilement médecine préventive et médecine curative, alors que la santé est un tout. La première relèverait de l'État alors que la seconde serait laissée à l'initiative privée. S'il est vrai que le premier engagement de l'État québécois consistera à développer l'hygiène publique, avec les années il sera amené à s'immiscer de plus en plus dans le domaine de la médecine curative, principalement les hôpitaux. Cet élargissement des missions de l'État québécois en santé apparaît bien lors de cette longue genèse du ministère actuel du Québec.

Le Conseil d'hygiène de la province de Québec et Emmanuel Persillier Lachapelle

Les circonstances de création et ses artisans

Le rôle de l'épidémie dramatique de variole survenue à Montréal en 1885 a été le plus souvent mis en avant pour expliquer cette intervention du gouvernement provincial. Plus généralement, et cela demeure une attitude vérifiée au début du XXI^e siècle, les autorités sanitaires et politiques attendent pour se mobiliser que survienne une catastrophe comme une épidémie ou une menace de celle-ci. L'épidémie de variole de 1885 à Montréal n'était pas la première à frapper la province et cette maladie était loin de représenter la principale cause de mortalité dite évitable, c'est-à-dire susceptible d'être empêchée par des mesures préventives. Bien qu'il n'existât point encore de statistiques vitales incluant les causes de décès sur le plan provincial, ce que développera en premier lieu le Conseil d'hygiène de la province de Québec (CHPQ), la situation sanitaire et ses problèmes dominants étaient déjà bien décrits dans la presse médicale et dans certaines initiatives municipales. Aux recensements du Canada de 1871 et 1901, la tuberculose était de loin la cause première déclarée de décès dans la province de Québec. Diphtérie, scarlatine, fièvre typhoïde, rougeole, sévissant à l'état endémique, étaient trop bien connues des médecins, comme la mortalité infantile catastrophique.

Pionnier dans le recueil systématique des statistiques vitales et de décès dans la ville de Montréal, le docteur Alphonse Barnabé Laroque, premier directeur du Bureau municipal de santé en 1865, sera aussi l'un des premiers à réclamer, dès 1880, un bureau central d'hygiène publique, permanent, coordonnant la lutte contre toutes les maladies contagieuses. Il va d'abord militer en faveur de ce qu'il appelait « un bureau de science sanitaire à Ottawa ». Rapidement, cependant, le projet va buter sur la question des prérogatives fédérale et provinciale autorisées par la Constitution canadienne de 1867. Le gouvernement fédéral n'a le droit de « législater », écrit-il, que sur la question des statistiques. Il va alors se tourner vers Québec. En décembre 1882, avec l'échevin Mooney de la ville de Montréal et quelques autres, il élabore un projet de loi ayant pour but de créer un conseil d'hygiène provincial, des conseils locaux d'hygiène dans chaque ville, village ou municipalité et de collecter des statistiques démographiques. Il associe à ce projet le maire de Montréal, Jean-Louis Beaudry, et de nombreux

autres maires de la province. Le premier ministre, John Jones, conservateur ultramontain, sera favorable au projet, recevant une délégation, mais fera traîner le dossier en longueur. Il faudra attendre l'épidémie de 1885 pour que les autorités se mobilisent et proclament l'établissement d'un bureau central de santé pour la province de Québec, le 4 septembre 1885. Il va alors se structurer progressivement. Ce bureau central de santé, composé de personnalités médicales comme Hingston et du maire de Montréal Honoré Beaugrand, devient la Commission provinciale d'hygiène de Québec, nommée par ordre du lieutenant-gouverneur en conseil, le 18 août 1887. Louis-Olivier Taillon dirige alors un gouvernement essoufflé, laissant la place à Honoré Mercier. La Commission tient sa première assemblée à Montréal le 25 août 1887 à Montréal. Le docteur Lachapelle en est le président. Il sera reconduit dans ces fonctions lorsque la Commission change de nom pour devenir le Conseil d'hygiène de la province de Québec, jusqu'à sa mort en 1918.

La mission et l'organisation du CHPQ

La mission du « Conseil d'hygiène provincial de Québec », comme son organisation, est d'abord fixée par la loi concernant la santé publique, sanctionnée par le lieutenant-gouverneur le 12 juillet 1888 après avis et consentement de l'Assemblée législative du Québec.

Les « devoirs du conseil » concernent les statistiques vitales et l'ensemble des données recueillies sur la mortalité et la maladie, les « perquisitions sanitaires » et les enquêtes sur les causes des maladies, surtout sur celles des épidémies. De plus, il doit établir des règlements pour enrayer ces épidémies, surveiller la formation des conseils locaux d'hygiène, les conseiller au sujet de la santé publique et des mesures à prendre pour la protéger, diffuser dans le public les écrits sur l'hygiène et des renseignements pratiques sur la manière de prévenir les maladies contagieuses et infectieuses.

Le conseil est composé au départ de sept personnes dont quatre au moins doivent être des médecins. La durée de leur charge est fixée par la loi. C'est le lieutenant-gouverneur qui nomme en conseil le président et le secrétaire.

La loi concernant la santé publique sera modifiée à plusieurs reprises pour élargir la mission du conseil, remanier sa composition et renforcer son personnel en fonctionnaires. Les premiers recrutés seront un inspecteur d'hygiène, un analyste et un ingénieur sanitaire sans salaire

fixe au départ. La refonte de la loi concernant l'hygiène publique, sanctionnée le 26 mars 1901, autorise le Conseil à nommer un compilateur de statistiques et les autres officiers nécessaires. Son pouvoir de réglementation est encore élargi aux établissements publics de natures diverses (écoles, hôpitaux, casernes, prisons), à la salubrité des eaux, mais aussi à celle des maisons, des abattoirs et des produits alimentaires. Le CHPQ ne néglige aucun secteur de l'hygiène, s'attaquant même à la propreté des églises, des tramways et des bains publics. En 1909, un nouvel amendement crée les districts sanitaires. Des médecins inspecteurs formés en hygiène publique par les trois facultés de médecine sont progressivement installés à leur tête. Un casier sanitaire des municipalités est institué. En 1915, le CHPQ est renommé Conseil supérieur d'hygiène publique de la province de Québec.

L'autorité politique de tutelle du Conseil sera toujours représentée par le secrétaire de la province. Chaque année le rapport d'activités lui est adressé par le président Lachapelle.

Emmanuel Persillier Lachapelle : un grand commis de l'État ?

Emmanuel Persillier Lachapelle est professeur de médecine lorsqu'il est appelé à présider le CHPQ. C'est probablement cette notoriété qui justifie sa nomination. Peut-être aussi la devait-il à son amitié avec Honoré Mercier, le fondateur du second Parti national avec des conservateurs nationaux.

Personnage aux multiples facettes, Emmanuel Persillier Lachapelle (EPL) n'est pas seulement professeur à la succursale de la Faculté de médecine de l'Université Laval à Montréal. Il a 43 ans lorsqu'il est nommé à cette nouvelle fonction par le lieutenant-gouverneur. Praticien de Montréal, il s'est beaucoup engagé dans la lutte contre l'épidémie de variole de Montréal en 1885, aux côtés de William Hingston et d'Honoré Beaugrand. Il n'aura pas attendu celle-ci pour militer, comme rédacteur en chef de l'*Union médicale du Canada*, en faveur du premier bureau de santé de la ville de Montréal dissous par les échevins. EPL appartient à cette petite élite de médecins francophones à l'origine de la création de la Société d'hygiène de la province de Québec, le 23 octobre 1883, et de son porte-parole, le *Journal d'hygiène populaire*, dont le premier numéro paraît le 15 mai 1884.

Tout au long de sa carrière de président du CHPQ, il va occuper bien d'autres fonctions d'ordre professionnel, mais aussi administratif, politique ou simplement social. C'est peut-être pour cela qu'il ne sera

pas considéré comme un véritable fonctionnaire, sa rémunération ne correspondant pas à un salaire fixe. En 1910, sans surprise, il sera choisi pour présider la Commission royale d'enquête sur la tuberculose.

Quelles étaient les motivations d'EPL pour s'engager aussi fondamentalement en hygiène publique? On a beaucoup prêté un double discours aux médecins hygiénistes de cette fin du XIX^e siècle et au début du XX^e: partisan du progrès médical, mais conservateur sur le plan social, EPL était-il un progressiste conservateur, c'est-à-dire un réformiste prêchant l'égalité et la justice sociale, mais ne remettant pas en cause l'ordre social et les rapports de classe? Du fait de son origine sociale, sa famille appartenant à une certaine bourgeoisie canadienne-française, il n'a pas vraiment côtoyé la pauvreté de ses concitoyens. Membre très actif du Collège des médecins et chirurgiens, comme gouverneur, trésorier, puis finalement président de 1898 à 1907, son rôle de président du CHPQ contribuera à renforcer ses efforts pour l'avancement de la profession médicale.

Militant de l'hygiène et de la médecine préventive, EPL ne négligera pas pour autant la médecine curative. L'un des fondateurs de l'Hôpital Notre-Dame, il en sera le surintendant dès 1885, puis président du bureau médical jusqu'à sa mort. Un homme fort occupé professionnellement, sans parler de ses autres engagements. Mais il était célibataire et sans enfant.

Les relations avec les deux ordres de gouvernement, provincial et fédéral

Lors de son assemblée tenue à Montréal le 25 octobre 1894, le CHPQ salue la création par le gouvernement fédéral d'un département spécial d'hygiène publique, attaché au ministère de l'Agriculture. Ce n'est pas encore le ministère fédéral de la Santé créé seulement après la Première Guerre mondiale. Ce département dirigé par le docteur Frédérick Montizambert, un Canadien français, ce qui réjouit l'assemblée du Conseil, aura le mérite de réunir sous son contrôle divers services sanitaires distribués dans plusieurs ministères fédéraux. Une collaboration complémentaire s'installera, pas toujours respectueuse du partage des compétences entre les deux niveaux de gouvernement. Lors d'un discours prononcé à Montréal, en septembre 1897, comme président de la section d'hygiène de l'Association médicale britannique, Lachapelle fait allusion à une certaine juridiction concurrente dans plusieurs

domaines. Les membres du CHPQ sont très au courant du mouvement d'hygiène publique développé dans beaucoup de pays d'Europe et aux États-Unis. Ils seront présents dans les congrès internationaux qui fleurissent au tournant du XX^e siècle. Lors de la révision des lois et règlements d'hygiène de la province, Elzéar Pelletier reconnaît avoir consulté « les lois sanitaires de l'Angleterre, de l'Écosse, de l'Australie, de six des provinces du Canada, de vingt-un [*sic*] des États de l'Union américaine, de la France et de l'Italie ». Membre de l'American Public Health Association, comme beaucoup d'autres hygiénistes canadiens-français, Emmanuel Persillier Lachapelle en sera le président en 1894.

Quel bilan?

Lorsqu'on parcourt attentivement les rapports du CHPQ entre 1894 et 1921, on est frappé par les nombreux indices révélant les difficultés du Conseil à réaliser sa mission. Il en est de même dans les rapports d'enquêtes épidémiologiques réalisées par l'inspecteur principal d'hygiène, le docteur Beaudry, ou dans l'abondante correspondance avec les municipalités par le secrétaire, le docteur Elzéar Pelletier. Deux mesures préventives auraient été particulièrement difficiles à mettre en œuvre sur le terrain. La première concerne la prévention des maladies contagieuses, par la déclaration obligatoire des cas et la vaccination. Les résistances à celle-ci sont nombreuses et souvent récurrentes, de la part de la population comme de certains médecins de libre pratique. C'est l'une des raisons pour laquelle seront recrutés à partir de 1911 des médecins hygiénistes salariés affectés dans les nouveaux districts sanitaires. La seconde concerne la mise en place d'un système de statistiques vitales et mortuaires décrivant la situation démographique et sanitaire de la province. La loi des statistiques ne sera adoptée qu'après quatre années d'effort pour surmonter les résistances du clergé dans ce domaine, alors qu'il collaborait très bien dans d'autres. Le développement d'autorités sanitaires sous des noms divers dans toutes les municipalités, surtout dans les petites en milieu rural, sera long et laborieux. Le seul interlocuteur du conseil sera souvent le secrétaire-trésorier municipal. La collaboration des médecins locaux sera parcimonieuse, alors que leur rôle demeurerait primordial dans la diffusion des messages d'hygiène, transmis par le CHPQ à travers le *Journal d'hygiène populaire*, puis le *Bulletin sanitaire*.

Le Service provincial d'hygiène du Québec et Alphonse Lessard

Le contexte du changement : du Conseil au Service

Les facteurs de la mise en place d'un ensemble de mesures de santé publique à cette époque sont autant d'ordre social et politique que technique. Les premières mesures pour enrayer les maladies vénériennes et la tuberculose ont été prises dès le début du siècle. Louis-Alexandre Taschereau accède au poste de premier ministre du Québec en juillet 1920, soit moins de deux ans après la guerre. Depuis le début du siècle, l'urbanisation s'accélère et les problèmes économiques et sociaux s'accumulent. La guerre avait empêché Lomer Gouin et son gouvernement d'intervenir. Avaient également joué sa conception du laisser-faire et un certain essoufflement dû à quinze années d'exercice du pouvoir. Le nouveau gouvernement lance aussitôt un train de lois et de mesures à visée sociale qui marqueront profondément le Québec. Parmi ces mesures, celles qui nous apparaissent les plus importantes dans le domaine de la santé sont la protection contre les maladies vénériennes par une loi sanctionnée en février 1920, la création en 1921 du Service de l'assistance publique, suivie en 1922 de celle du Service provincial d'hygiène, l'établissement en 1924 d'un système de compilation des statistiques de l'état civil et des causes de mortalité, la loi relative à la tuberculose et à la mortalité infantile adoptée en 1924, l'établissement d'un réseau de sanatoriums, la création en 1926 d'un réseau d'unités sanitaires de comté, la création en 1930 de la Commission des affaires sociales.

Durant cette période, deux personnalités se démarquent par leur efficacité, Athanase David, le politicien, et Alphonse Lessard, l'administrateur. Homme de vision, législateur habile, orateur éloquent, Athanase David est profondément convaincu que l'une des premières responsabilités de l'État est d'améliorer la santé de la population et qu'elle doit se réaliser principalement par l'amélioration des habitudes hygiéniques du peuple au moyen de l'éducation sanitaire. Il profite de toutes les tribunes pour passer son message hygiéniste. Durant les dix-sept années pendant lesquelles il est ministre à titre de secrétaire de la province, il accordera son soutien indéfectible aux nombreuses initiatives d'Alphonse Lessard, l'homme de confiance qu'il avait choisi en 1921.

La Loi d'assistance publique de 1921: une innovation

Lorsqu'il défend le projet de loi de l'assistance publique devant l'Assemblée législative de Québec, Athanase David, secrétaire de la province depuis le 25 août 1919, prône ce qu'il appelle l'organisation de la charité. Pour lui la charité est « technique », car elle est devenue une science. L'adoption de cette loi par l'Assemblée législative, lors de la session parlementaire de 1921, constitue une étape importante de l'intervention de l'État québécois dans le domaine du bien-être. D'après la Constitution canadienne de 1867, cette mission concernait bien le gouvernement provincial, mais relevait jusqu'à cette date de l'initiative privée religieuse.

La Loi de l'assistance publique adoptée en septembre 1921 confirme ainsi l'intervention de l'État dans le domaine de l'assistance privée tout en garantissant l'autonomie des institutions. Elle facilite l'hospitalisation et l'entretien des indigents. Elle introduit une forme de financement tripartite: le gouvernement provincial acquitte le tiers des frais d'hospitalisation et d'entretien des indigents recueillis dans les institutions d'assistance publique; la municipalité de résidence des indigents s'acquitte d'un autre tiers; et l'institution d'accueil assume le dernier tiers. L'administration de la loi est confiée à un nouvel organisme, le Service de l'assistance publique, dirigé par Alphonse Lessard qui relève directement du secrétaire de la province. Lorsqu'il publie son premier rapport d'activités pour l'année financière 1922-1923, le directeur est confiant dans l'avenir de la loi. En 1936, il ne peut que se réjouir de l'incidence de son service, existant depuis 1921, mais se faisant toujours discret pour ne pas effaroucher les opposants irréductibles.

La personnalité d'Alphonse Lessard, directeur de deux services de l'État québécois

Lorsqu'il occupe le poste de directeur du nouveau Service provincial d'hygiène (SPHQ) en 1922, après celui de l'assistance publique, en 1921, le docteur Alphonse Lessard est déjà âgé de 50 ans, alors que son « patron » en politique, le secrétaire provincial Athanase David en a 10 de moins. Ils auront bataillé tous les deux pour faire adopter par l'Assemblée législative de Québec la Loi d'assistance publique promise par les libéraux revenus au pouvoir, avec Alexandre Taschereau comme premier ministre. Tous les deux s'appuyaient sur la pensée politique et sociale de Disraeli pour qui le premier devoir d'un homme d'État était d'assurer aux populations une santé intellectuelle et physique

aussi parfaite que possible. Alphonse Lessard est né en 1872 dans la ville de Québec, où il accomplira ses études collégiales et de médecine. Muni de son diplôme en 1895, il s'installe en pratique privée à Rivière-du-Loup. C'est là qu'il se marie, son couple donnant naissance à trois enfants. Après vingt ans d'exercice de la médecine dans cette petite ville provinciale, il revient en 1915 dans la capitale, comme assistant au service médical de l'Hôtel-Dieu et professeur dans son *alma mater*.

Sa carrière universitaire va passer au second plan, alors qu'il est nommé directeur du Service de l'assistance publique en 1921 et du Service provincial d'hygiène en 1922. Il assumera jusqu'à 1936 la direction de ces deux services. De fait, il jouera le rôle d'un sous-ministre de la Santé responsable devant le secrétaire de la province. Devenu directeur du SPHQ à un moment où la province renforce sa croisade contre la mortalité infantile et la tuberculose, c'est lui qui va être l'inventeur de la formule des unités sanitaires, considérant ces dernières comme des « services d'hygiène en petit ». Bien au courant de cette formule qui aurait fait ses preuves en Angleterre et surtout aux États-Unis, il s'appuie sur un discours épidémiologique pour faire tomber les résistances et convaincre ses interlocuteurs : les maires des municipalités, mais aussi les députés de comtés. Son objectif va être d'intégrer toutes les structures sanitaires antérieures autour de cette nouvelle unité de santé publique, sauf la médecine de libre pratique dont il respectera toujours l'autonomie.

Le renforcement des missions de santé publique

Le Service provincial d'hygiène prenait la suite du Conseil supérieur qui devient un organisme consultatif. Il y assume les mêmes activités restructurées en cinq divisions : l'inspection sanitaire, le génie sanitaire, les laboratoires, la lutte contre la tuberculose et la lutte contre les maladies vénériennes, avec un budget et un personnel renforcé. S'ajouteront par la suite les divisions des unités sanitaires, de l'épidémiologie, de la nutrition et de l'hygiène industrielle. La lutte contre la tuberculose et la mortalité infantile relève directement du cabinet du directeur et constituera l'une des principales activités du SPHQ. En 1920 s'engage une vaste campagne pancanadienne de lutte contre la tuberculose sous l'égide de l'Association canadienne de lutte contre la tuberculose. Le SPHQ s'y engagera résolument en 1923 en l'étendant à la lutte contre la mortalité infantile. Lessard s'exprime ainsi :

Une lutte ardente, intensive contre la tuberculose et la mortalité infantile dans notre province est commencée. Assuré d'une somme de 500 000 \$ à être dépensée en cinq ans à raison de 100 000 \$ par année, le Service provincial d'hygiène s'est mis à l'œuvre et a attaqué les préliminaires de la campagne qu'il a reçu la mission d'entreprendre. Celle-ci peut se résumer en trois mots qui sont les buts suprêmes que nous désirons atteindre : dépistage, assainissement et éducation.

Le rôle clé des unités sanitaires de comté

Le réseau des unités sanitaires de comté constitue sans conteste l'infrastructure de santé publique la plus originale et la plus audacieuse avant les grandes réformes des années 1920. Ces unités étaient rattachées administrativement au Service provincial d'hygiène. On retirait ainsi aux municipalités, à l'exception de celles de l'île de Montréal et de la ville de Québec, leur responsabilité en matière d'administration de la santé publique. De 2 qu'elles étaient en 1926, elles passent à 31 en 1936, pour atteindre le nombre de 73 dans les années 1960, couvrant ainsi l'ensemble du territoire qui leur était dévolu. Chacune avait à sa tête un médecin hygiéniste à plein temps relevant directement de l'« assistant-directeur ». L'équipe était formée d'infirmières, d'un inspecteur sanitaire et d'une secrétaire. La spécialisation des tâches provoquera l'arrivée de nouvelles catégories de professionnels comme les nutritionnistes ou les éducatrices sanitaires.

Les services offerts sont essentiellement d'ordre préventif, ne faisant pas ainsi concurrence à la médecine privée. Il y a d'abord l'éducation sanitaire dont l'objectif est de créer une mentalité nouvelle au sein de la population qui se fait par des conférences, de l'affichage, la distribution de documentation, les contacts personnels à l'occasion des examens préventifs. L'école va constituer le principal lieu de cet effort d'éducation. La vaccination et l'immunisation seront largement diffusées. Essentiellement contre la variole d'abord, ensuite la diphtérie. La lutte antituberculeuse se fera de pair avec les dispensaires antituberculeux. La participation des unités sanitaires dans la lutte antivénérienne se fera surtout après 1936. L'inspection sanitaire se fera systématiquement par un inspecteur engagé à plein temps dans chaque unité. Les enfants constituent la cible privilégiée des unités sanitaires par les cliniques de puériculture et l'hygiène scolaire.

Les relations du SPHQ avec le milieu social, politique et sanitaire

Dans l'exécution de son mandat, le personnel du Service était en relation fréquente avec le milieu social, politique et sanitaire comme les hôpitaux, les sanatoriums, les centres de recherche, les médecins en exercice, les ministères provinciaux, les autorités municipales et les services de santé municipaux, les autorités religieuses et politiques, certaines catégories de professionnels comme les agronomes, les vétérinaires et les ingénieurs, et le public en général. La plupart des rapports rédigés par les différentes divisions ne manquent pas de louer les bonnes relations avec le milieu, comme avec les communautés religieuses. On est également satisfait des relations avec les établissements du réseau sanitaire comme les centres de diagnostic et de traitement, les hôpitaux d'isolement et les sanatoriums, mais on émet régulièrement le vœu que leur capacité soit augmentée. Par contre, les rapports avec les médecins en exercice sont plus critiques notamment en ce qui concerne la déclaration des maladies contagieuses. Mais ce sont les autorités municipales qui sont le plus souvent la cible du SPHQ. On déplore leur négligence dans le dépistage, l'isolement et la désinfection alors que souvent les inspecteurs de district sont obligés de faire le travail qui leur incombe.

Le ministère de la Santé du Québec et Jean Grégoire

Les circonstances du passage du SPHQ au ministère

Le 17 août 1936, le Parti libéral est battu aux élections et l'Union nationale avec Maurice Duplessis à sa tête prend le pouvoir. Le docteur Albini Paquette est nommé secrétaire de la province et responsable à ce titre du Service provincial d'hygiène. Alphonse Lessard doit quitter la direction du Service et prendre sa retraite. Dès le mois d'octobre, le docteur Paquette soumet un projet de loi pour la création d'un ministère de la Santé. Il ne semble pas que ce projet vienne du docteur Paquette, mais plutôt du premier ministre lui-même, qui aurait été influencé dans sa décision par le corps médical, qui réclamait un ministère de la Santé depuis 1921.

Un ministère provincial cherchant sa voie

La nouvelle loi créant un département de la Santé, adoptée et sanctionnée le 12 novembre 1936, précise les attributions, devoirs et pouvoirs du ministre de la Santé. Ils diffèrent peu de ce qui relevait du secrétaire de la province en matière sanitaire et sociale. Il s'agissait toujours de l'hygiène ou de la santé publique, de l'assistance publique, des aliénés, de l'inspection des hôpitaux et des autres institutions charitables. De 1936 à 1939, le docteur Albini Paquette occupe le poste pour un premier mandat. Les deux anciens services d'hygiène et d'assistance publique sont réorganisés et fusionnés. En 1939, les libéraux reviennent au pouvoir à Québec avec Adélard Godbout comme premier ministre. Le docteur Henri Groulx devient ministre de la Santé, dirigeant en même temps un éphémère ministère du Bien-être social, de 1939 à 1941. En 1941, la réunification a lieu sous le nom de ministère de la Santé et du Bien-être social. En 1944, la majorité politique change. Maurice Duplessis revient au pouvoir, reprenant son ancien ministre de la Santé le docteur Albini Paquette. En 1946, nouvelle réforme, le ministère de la Santé et du Bien-être social est scindé en deux : un ministère de la Santé, d'une part, conservant le contrôle et la gestion de l'assistance publique, et un ministère de la Jeunesse et du Bien-être social, d'autre part. Un personnage va illustrer la continuité au ministère de la Santé, malgré ces changements politiques et administratifs : Jean Grégoire, premier sous-ministre de la Santé de 1937 à 1961, sans discontinuité.

Jean Grégoire : premier sous-ministre de la Santé du Québec

Son parcours professionnel et sa formation universitaire donnaient au docteur Jean Grégoire beaucoup d'atouts pour devenir premier sous-ministre de la Santé en 1937, alors que la mission principale du nouveau ministère demeurerait essentiellement l'hygiène publique. Le nouveau sous-ministre est à la fois un expert de la nouvelle santé publique et un administrateur de celle-ci. Diplômé en hygiène publique de l'École de santé publique de l'Université Johns Hopkins, grâce à une bourse de la fondation Rockefeller, il est d'abord nommé en 1929 par le docteur Alphonse Lessard, son aîné de 23 ans, officier médical de l'une des premières unités sanitaires de comté (USC) au Lac-Saint-Jean. Très rapidement, il est nommé directeur adjoint de l'École de Beauceville formant le personnel des USC de la province, puis, en 1932, il est promu inspecteur régional des USC de la rive nord du Saint-Laurent,

là où il avait exercé la médecine de campagne durant quatre ans, après avoir obtenu son diplôme de la Faculté de médecine de l'Université de Montréal. En 1934, il retourne à Baltimore et soutient un doctorat en hygiène publique avec mention en *Public Health Administration*. Une fois revenu au Québec, il reprend son poste d'inspecteur des unités sanitaires jusqu'à sa nomination comme premier sous-ministre de la Santé en décembre 1937. Jean Grégoire était le fils cadet d'une famille de cultivateurs de neuf enfants. Toute sa vie de haut commis de l'État, il demeurera fidèle à son milieu d'origine, retournant régulièrement à Saint-Ambroise-de-Kildare dans le comté de Joliette. Il a épousé en 1925 Yvonne Lepage, infirmière de son état; le couple n'aura jamais d'enfants.

Une mission de santé publique stable

La mission de santé publique va rester relativement stable tout au long des décennies 1940 et 1960. Les anciennes divisions du SPHQ sont maintenues et renforcées. Certaines sont installées à Québec, dans l'édifice du Parlement provincial. La division de la démographie est toujours dirigée par le docteur Parrot, celle des unités sanitaires par le docteur Bruno Lahaye, celle de l'épidémiologie par le docteur Foley, celle de l'hygiène industrielle par le docteur Tourangeau, celle de la nutrition, élargie en 1954 à l'hygiène maternelle et infantile, par le docteur Sylvestre et celle de la tuberculose par le docteur Lasalle Laberge. Certaines divisions demeureront à Montréal au 89, rue Notre-Dame Est: le génie sanitaire sera dirigé par l'ingénieur Lafrenière, les maladies vénériennes par le docteur Archambault et les laboratoires par le docteur McCrady. Une division de l'enseignement de l'hygiène, dirigée par le docteur Jules Gilbert, sera créée en 1943, valorisant l'éducation ou la propagande sanitaire parmi les stratégies préventives du ministère.

Le service médical aux colons, créé en 1926 par le SPHQ, devient une division marquant l'importance accordée à cette population. En 1941 est également créée une division des hôpitaux de maladies mentales, avec à sa tête le docteur Louis-René Vézina. Ce service relevait auparavant directement du Secrétariat de la province.

Le ministère de la Santé va partager la mission sociale du gouvernement provincial avec le ministère du Bien-être social et de la Jeunesse créé en 1946. La Loi d'assistance publique demeurera jusqu'en 1957

sous la responsabilité du premier. Le docteur Antonio Bossinotte sera l'organisateur de ce service durant 35 ans, de 1930 à 1965. Le second aura la charge des nouveaux programmes sociaux créés à l'initiative des deux ordres de gouvernement : pensions de vieillesse, assistance-chômage, assistance aux invalides, aide à l'enfance et protection de la jeunesse.

Responsable du programme fédéral d'aide à la santé publique de 1948 et de l'application de la Loi des hôpitaux privés, le ministère de la Santé s'intéressera de plus en plus au développement des hôpitaux de la province.

Les répercussions de l'assurance hospitalisation et de l'assurance maladie

Avec l'adoption par le Québec, en 1960, de la Loi sur l'assurance hospitalisation et les services diagnostiques, à frais partagés entre les deux ordres de gouvernement, son administration est confiée au ministère de la Santé. Le nouveau ministre, le docteur Alphonse Couturier, dans l'«équipe du tonnerre» de Jean Lesage, maintient Jean Grégoire à son poste de sous-ministre de la Santé. Cette attitude illustre ainsi une certaine indépendance de la haute fonction publique de l'État québécois par rapport au pouvoir politique. Un service d'assurance hospitalisation est alors créé, prenant de plus en plus d'importance, empiétant sur la mission de santé publique. Le nouveau directeur de ce service, le docteur Jules Gilbert, est pourtant professeur à l'École d'hygiène de l'Université de Montréal. Il est en même temps directeur de l'enseignement de l'hygiène au ministère. Un des partisans les plus actifs de l'adoption par le Québec de l'assurance maladie, il n'aura pas la faveur du milieu médical et hospitalier et se heurtera à la puissante Commission générale des hôpitaux catholiques de la province de Québec. Il ne demeurera pas longtemps en poste, d'août 1960 à mars 1962, remplacé par un autre médecin, Jacques Gélinas, plus aguerri aux embûches de l'administration hospitalière.

Le déséquilibre entre la prévention et la médecine de soins s'accroîtra encore plus avec l'adoption de l'assurance maladie en 1970. Entre-temps, Jean Grégoire, d'abord homme de santé publique, aura pris sa retraite.

Vers un ministère des Affaires sociales

En 1961, le ministère du Bien-être social et de la Jeunesse devient le ministère de la Famille et du Bien-être social. Administrant la plupart des programmes sociaux d'origine fédérale ou provinciale, il a pris beaucoup d'importance par rapport au ministère de la Santé, délesté de l'assistance publique. C'est lui qui contrôle toutes les institutions sociales et d'assistance publique (orphelinats, crèches, garderies, agences sociales surtout), à l'exception des hôpitaux, sanatoriums et hospices. Ces derniers vont relever du Service d'assurance hospitalisation du ministère de la Santé, mobilisant une grande partie de l'énergie des fonctionnaires, au détriment de la mission d'hygiène ou de santé publique. Les premières années de direction de ce service seront particulièrement difficiles. Le nouveau directeur et sous-ministre, le docteur Jacques Gélinas, entretient des relations plutôt orageuses avec son ministre, le docteur Alphonse Couturier. Il cherche également à s'approprier la direction des services psychiatriques, un service reconnu comme bien administré. En 1965, Claire Dutrisac, du journal *La Presse*, déplore la dualité qui s'est installée. «Le ministère de la Santé, une hydre à deux têtes», écrit-elle. En 1966, le Parti libéral du Québec perd le pouvoir. À cette occasion, un seul ministre, Jean-Paul Cloutier de l'Union nationale, coiffe les deux ministères de la Santé, de la Famille et du Bien-être social, partageant déjà les mêmes locaux. C'est un premier pas vers la fusion, malgré des cultures administratives fort différentes. Les travaux de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, présidée par Claude Castonguay à partir de 1966, avaient fortement recommandé l'intégration du médical et du social dans la nouvelle organisation sociosanitaire qu'ils préconisaient. Ainsi semblait se dessiner, depuis plusieurs années, un consensus politique favorable à la fusion, malgré les résistances de fonctionnaires centraux et peut-être aussi de professionnels des services de santé et des services sociaux. En 1971, le nouveau ministère des Affaires sociales est créé, avec à sa tête Claude Castonguay.

Conclusion : et depuis les années 1970 ?

Le mariage entre mission sociale et mission de santé de l'État québécois dans le cadre d'un ministère intégré des Affaires sociales n'ira pas de soi. La volonté politique d'enchâsser la santé dans le social, bien qu'elle demeure relativement constante depuis les années 1970,

ne constitue pas un long fleuve tranquille. Le grand ministère des Affaires sociales (MAS) englobait à l'époque trois des secteurs du développement social, la santé, les services sociaux, mais aussi le revenu (les deux autres étant le travail, le repos et les loisirs). Une première réforme en 1981-1982 ampute le MAS de sa mission de protection du revenu, transférée au ministère du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu. En 1985, le MAS change de sigle, devenant le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ce qui traduit le repli des missions qui lui sont confiées. Ce qu'on appelle le recouvrement de la santé (les soins spécialisés et ultraspecialisés) absorbe alors la très grosse partie du budget du MSSS. Les services de santé publique dans les années 1960 étaient constitués, outre le ministère de la Santé, par les services de santé municipaux des régions de Montréal et de Québec, ainsi que les unités sanitaires de comté dans le reste du territoire. À la suite du rapport Castonguay déposé en 1970, la Loi sur les services de santé et les services sociaux entre en vigueur en 1972, établissant un changement radical dans l'organisation des services de santé publique. Les services de santé municipaux et les USC sont supprimés, leurs nombreux personnels intégrés dans de nouvelles structures. Des départements de santé communautaire (DSC) sont établis auprès de 32 centres hospitaliers des 12 régions sanitaires du Québec, bénéficiant d'un budget protégé. Les services sociaux seront regroupés sur cette même base des régions avec 14 centres de services sociaux (3 pour la région de Montréal). Des centres locaux de services communautaires (CLSC) sont progressivement mis en place rassemblant services de soins de première ligne et action communautaire, se heurtant pendant longtemps à l'opposition des médecins de libre pratique regroupés dans des cliniques privées. La seconde réforme, entreprise à la suite du rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux présidée par le docteur Jean Rochon et pilotée au début des années 1990 par Marc-Yvan Côté, le nouveau ministre de la Santé d'obédience libérale, va donner un coup d'accélérateur au processus de décentralisation de ce qu'on appelle le système de santé et de services sociaux du Québec (SSSSQ). Les 12 centres régionaux de santé et de services sociaux (CRSSS) deviennent 16 régions régionales de la santé et des services (RRSSS), regroupant les 32 DSC devenant des directions de santé publique engagées dans la gouvernance du système. Une dernière réforme est entreprise, au cours des années 2000, par un nouveau ministre de la Santé, le docteur Philippe Couillard d'obédience lui aussi libérale, bouleversant quelque peu l'architecture de SSSSQ. Avec la création de 95 centres de santé

et de services sociaux (CSSS), la réforme espérait renforcer la décentralisation du MSSS et développer une approche populationnelle de sa mission de santé. Qu'en est-il réellement aujourd'hui? Le système public de santé et de services sociaux ne serait-il pas plutôt menacé par le retour d'initiatives privées dans ce domaine?

Commentaires sur la quatrième partie

Gérald Grandmont
HEC-Montréal
Ex-sous-ministre adjoint

Les deux textes de grande qualité qu'on m'a demandé de commenter m'ont rappelé de très bons souvenirs puisqu'en 1968, comme jeune étudiant à l'Université Laval en service social, j'effectuais un stage au ministère de la Famille et du Bien-être social, qui partageait non seulement des locaux avec le ministère de la Santé, mais également de l'expertise, au moment où Jean-Paul Cloutier en était le ministre titulaire. Des souvenirs encore, puisque j'ai été associé à la culture pendant 32 ans.

Les deux chapitres retracent avec beaucoup de finesse une œuvre de pionnier à la fois dans la construction de la santé publique et dans l'ouverture du gouvernement au soutien public à la culture. Des gestes majeurs dans le contexte d'une société en voie de s'industrialiser et de s'urbaniser au tournant du XX^e siècle.

Je regrouperai mes observations autour de trois notions :

- la convergence ou non des missions sociale et de santé ;
- l'important rôle d'incubateur de ministères joué par le Secrétariat de la province dans un type d'État qui ne dispose pas de larges expertises professionnelles ;
- l'apport majeur de grands commis de l'État.

Puis, je terminerai sur trois questionnements :

- l'indépendance de la haute fonction publique ;
- l'intérêt de se tourner vers les acteurs politiques de proximité que sont devenues les villes ;
- la gestion nouvelle à imaginer pour de grandes missions horizontales de l'État.

Trois observations

La convergence ou non des missions sociales et de santé

Le texte de Benoît Gaumer et de Georges Desrosiers nous propose un récit des différentes péripéties de la naissance des missions de la santé et du bien-être, lesquelles missions se trouvent tantôt en juxtaposition l'une à l'autre, tantôt en éloignement l'une de l'autre et, finalement, en conjonction l'une avec l'autre. Ce récit est assez caractéristique des rapports de force qui s'exercent dans la géopolitique du secteur public. Ceci n'est pas propre au Québec ; j'ai pu observer de semblables comportements aussi bien au gouvernement fédéral canadien qu'en France ou en Suède. Ce qui est assez remarquable, c'est que dès les années 1920, on ait pu établir le lien entre l'importance de l'hygiène publique et la pauvreté, entre l'hospitalisation et l'entretien des indigents, ce que montre l'adoption de la Loi de l'assistance publique en 1921. Ceci dénote un souci chez les dirigeants de l'époque d'améliorer les conditions de vie pour les citoyens éprouvés par la Grande Dépression économique de l'après-guerre.

De même, l'implantation des unités sanitaires – cela me rappelle mon enfance –, en croisant le nécessaire dépistage précoce, l'assainissement et l'éducation, en ouvrant la porte à de nouveaux professionnels comme les nutritionnistes et les éducatrices sanitaires, signifiait un rapprochement entre le social et l'éducatif, tout en cherchant à y associer les autorités locales. De semblables initiatives ont ouvert la voie à une réflexion sur une future réunion entre les missions des deux ministères, qui ne surviendra que beaucoup plus tard, soumise aux aléas politiques qui entourent généralement la composition des conseils des ministres.

Je serai moi-même témoin de pareilles démarches croisées au moment où j'étais stagiaire rattaché à la Commission régionale de l'enfance inadaptée de la région O3 qui réunissait des psychiatres, des éducateurs et des travailleurs sociaux. Elle a entre autres permis une forme de désinstitutionnalisation de ceux qu'on nommait à l'époque les déficients mentaux légers, qui seraient aujourd'hui le plus souvent des mésadaptés sociaux, pour les intégrer dans les classes ordinaires. Il faut bien comprendre comment la maturation de semblables idées exige un leadership vigoureux et opiniâtre de la part des responsables pour réussir à faire ainsi émerger ces changements alors que les forces d'inertie s'accommodaient très bien de leurs autorités respectives. J'ai eu alors la chance de côtoyer, comme stagiaire, des gens déterminés à changer les choses.

L'important rôle d'incubateur des ministères

Le second texte met en évidence l'important rôle d'incubateur de ministères qu'a joué le Secrétariat de la province, ce qui signifiera, à terme, sa disparition.

En déployant de nouveaux champs d'intervention jusqu'à constituer des ministères, le Secrétariat avait fini de jouer son rôle. Le tableau synthèse présenté par Fernand Harvey reconstitue l'ensemble des missions du Secrétariat de la province et montre la largeur du spectre des responsabilités publiques qui lui ont été confiées. Le Secrétariat de la province se trouve ainsi à favoriser la croissance des missions publiques en faisant naître et se développer des embryons sociaux, économiques et culturels.

Si le domaine de la santé se détache du Secrétariat dès 1936, suivi de celui du bien-être en 1944, ce n'est qu'en 1961 que ce Secrétariat se départira de ses responsabilités en matière de culture. En d'autres termes, il a assumé avant l'heure des responsabilités par la suite dévolues à des ministères. Le texte fait voir que c'est la spécialisation graduelle de certains domaines qui entraîne la création de ces ministères. Cette période précède de beaucoup ce qu'une poignée de hauts fonctionnaires s'efforceront de construire dans les années 1950-1960 par l'implantation lente sous Duplessis, puis plus rapide sous ces successeurs, d'une fonction publique compétente, cherchant ainsi à réduire l'intervention au cas par cas, parfois arbitraire, au profit de programmes publics plus démocratiques.

Les services publics sont aujourd'hui redevables à Athanase David, qui avait une vision plus généreuse de certaines responsabilités des gouvernements, ainsi qu'aux grands commis de l'État qui l'accompagnèrent tout au long de ces années.

On peut se demander aujourd'hui si la nécessaire convergence de missions publiques ne tirerait pas avantage d'une nouvelle perspective de gestion. Mais j'y reviendrai.

L'apport majeur des grands commis de l'État

Ici, les deux textes sont explicites. De grands pans de ces responsabilités aujourd'hui publiques ont pu se mettre en place grâce à la compétence et à la vision de quelques personnes, bien que peu nombreuses. Les Lachapelle, Lessard, Grégoire sont tous des diplômés de grandes universités américaines, des gens formés également à la pensée européenne en matière d'éducation notamment. Ils font la preuve qu'on peut améliorer la santé collective d'une société pour peu qu'on mette en place des actions de dépistage, des services publics d'hygiène. Ce sera le fait de quelques personnes qui ont fondé leurs actions sur des valeurs sociales d'égalité et de service public. Ils ont ainsi vivement contribué à ouvrir la voie à un état d'esprit dans le gouvernement, celui du service public.

Ainsi très tôt, dans le domaine de la santé, on a senti le besoin de collecter des données statistiques, de se doter d'indicateurs de situation, en particulier en matière d'hygiène publique. Ces leaders ne craignaient pas d'établir des évaluations et de les faire connaître. On peut se demander parfois si les administrations publiques ne sont pas devenues plus frileuses aujourd'hui sous la pression soit d'élus doctrinaires, qui dominent pendant certaines périodes, soit de lobbies, qui recherchent des avantages pour eux-mêmes, et d'opinions publiques souvent superficielles alors que nous disposons de moyens cent fois plus puissants de diagnostic.

Du côté éducatif et culturel, on observe également la présence de grands commis de l'État. L'historien Pierre-Georges Roy est une figure de proue des archives et du patrimoine. Il sera le secrétaire de la Commission des monuments historiques du Québec. Charles Maillard dirigera l'École des beaux-arts, Cyrille-F. Delâge sera à la tête de l'Instruction publique. De très nombreux agents culturels et cadres de mon époque ont été influencés par ces personnages.

Pierre-Georges Roy implantera le premier véritable service d'archives publiques en rassemblant de nombreux documents tout en réalisant certains inventaires patrimoniaux des monuments commémoratifs de la province, car c'était là l'intention de la Loi relative à la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique adoptée en 1922.

Trois questionnements

L'indépendance de la haute fonction publique

L'indépendance de la haute fonction publique était-elle plus grande à cette époque? Je suis enclin à le penser. Même si ces hauts fonctionnaires semblent se définir comme des ingénieurs par rapport à l'architecte que pourrait être le ministre, pour reprendre l'analogie de Louis Bernard, ces hommes ne manquent pas d'envergure et de vision. Cependant, le partage des responsabilités me semble plus net. Les quelques hauts fonctionnaires sont capables d'organiser des services publics même si les ministres sont enclins à vouloir régler des situations au cas par cas.

Certes, l'appareil public est, à cette époque, moins lourd, les processus sont plus artisanaux et les relations paraissent plus simples et plus directes. En plaçant à la tête des ministères des élus devant rendre plus explicitement compte de leur gestion à l'Assemblée nationale, tout comme les hauts fonctionnaires à une commission parlementaire, la réforme de la Loi sur l'administration publique a-t-elle permis aux ministres de s'engager plus directement et davantage dans la gestion des opérations, ce qui devrait naturellement être du ressort des administrateurs publics? Il est alors manifeste que les frontières deviennent de plus en plus ambiguës et floues entre l'intendance et le politique.

De même, le contrôle de plus en plus serré des organismes centraux n'a-t-il pas tendance à déresponsabiliser les administrateurs d'une manière cyclique chaque fois que des compressions budgétaires en viennent à s'appliquer tout en alourdissant la gestion? En réalité, ce dont il est ici question, c'est de la clarté des mandats, de la responsabilisation des gestionnaires et de l'évaluation de ces derniers. Cette question est pratiquement inhérente à l'appareil public de toutes les époques.

L'importance des acteurs politiques de proximité

À plus d'une reprise, on peut lire dans ces deux textes que des liens étroits sont nécessaires avec les municipalités même si celles-ci semblent nettement dépourvues face à certains mandats en santé publique par exemple, à l'exception de Montréal et de Québec. Pourtant, au nom de l'universalité et de l'uniformité des mesures et des soins, on en arrivera à déposséder ces deux villes de leurs responsabilités en ces matières. Était-ce un passage obligé ou était-ce une erreur de perspective?

Aujourd'hui, l'étendue et la complexité des responsabilités en santé et en culture militent clairement en faveur d'un retour à la responsabilisation des acteurs locaux. De toute façon, les Villes sont confrontées à des responsabilités évidentes devant l'itinérance des personnes, la sécurité des citoyens, l'intégration des immigrants, le cadre de vie et ainsi de suite.

Il y a des avantages certains, me semble-t-il, à partager des responsabilités avec les Villes :

- elles gèrent mieux les actions de proximité;
- elles peuvent avoir une rapidité de réaction impossible pour les gouvernements;
- elles ont une plus grande capacité de mobilisation des partenaires sociaux, des citoyens;
- elles associent plus facilement le bénévolat.

Ne pas voir ces avantages alors que la chose publique est de plus en plus complexe confine à l'alourdissement de l'action des gouvernements. «C'est [...] dans la commune, écrivait Alexis de Tocqueville, que réside la force des peuples libres [...] Sans les institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté¹.»

La gestion nouvelle des grandes missions horizontales de l'État

Aujourd'hui, certaines missions publiques sont devenues fort complexes, multisectorielles. Elles appellent des collaborations interministérielles constantes et souvent l'engagement de sociétés d'État

1 Cité par R. BOLDUC, *Le mandarin de l'ombre*, Québec, Septentrion, 2012, p. 215.

et même celle des municipalités. Or ce qui semble le plus difficile à réaliser sur des bases permanentes, c'est la concertation interministérielle ainsi que la concertation gouvernement-municipalités. Je présente trois exemples : *le développement durable*, *l'Agenda 21 de la culture* et *le décrochage scolaire*.

Les deux premiers sont de l'ordre de nouveaux fondements de l'action des pouvoirs publics, de nouvelles manières de lire le développement collectif ; ils font appel à une mobilisation permanente de tous les ministères et organismes ainsi que des villes et des partenaires socioéconomiques. Un ministère sectoriel, tel celui de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs est-il suffisamment outillé pour gérer une mission horizontale de cette portée ? Si tel n'est pas le cas, il aura tendance à en réduire la portée à ce qu'il connaît et maîtrise le mieux, soit l'environnement. Il n'a certes pas manqué de vision en élaborant la Loi sur le développement durable, mais son organisation n'était pas configurée sur cette base au moment de l'adoption de cette loi. Il n'est pas non plus en situation d'autorité face aux autres ministères sur cet aspect et cela suppose que le secrétaire général du gouvernement revienne régulièrement à la charge auprès des sous-ministres en leur rappelant leur responsabilité d'élaborer et d'exécuter un plan d'action à cet égard pour que ce discours réussisse une percée. De surcroît, comment faire pour y associer les municipalités ?

Le ministère de la Culture et des Communications est en quelque sorte dans le même rapport avec *l'Agenda 21 de la culture* qui concerne l'ensemble de l'État, des villes et des partenaires socioculturels. Il s'agit en fait de constater que sa capacité et son pouvoir d'influence sont limités face aux autres ministères et ce choix politique d'un Agenda 21 pourrait ne demeurer que symbolique et démobiliser les personnes et les organisations qui s'y sont profondément investies. Comment, dans de semblables mandats, un ministre sectoriel peut-il en imposer à ses collègues dans le cadre politico-administratif de la responsabilité ministérielle ?

Comment faire pour actualiser ces grandes missions horizontales ? Faudrait-il en confier la gestion à des émanations du Conseil exécutif ? Faut-il implanter des unités spéciales dans les ministères porteurs avec des correspondants désignés dans les autres ministères et organismes ? Pour avoir observé, dans différents pays et d'autres provinces, des initiatives semblables de concertation interministérielle connaître des succès variables, même si elles étaient appuyées par une volonté

politique explicite, je ne connais pas le modèle le plus approprié. Une chose est certaine cependant, c'est que tous se doivent de partager la même vision.

Ainsi, *a contrario*, la complexification qui a dépossédé le Secrétariat de la province de certaines de ses responsabilités naguère pourrait aujourd'hui, par une ramification devenue encore plus étendue, réhabiliter une forme de resserrement pour soutenir de larges missions horizontales dont l'implantation comporte une certaine permanence. Autant l'autonomie de certains ministères était devenue souhaitable hier, autant la convergence des missions apparaît de nos jours un passage obligé.

Je termine cette deuxième section avec le dernier cas de figure, celui du *décrochage scolaire*. Ce dossier appartient en apparence au ministère de l'Éducation. Pourtant, il affecte les ministères de la Santé et des Services sociaux, des Affaires municipales et du Développement régional, de la Métropole, de la Famille, de la Sécurité publique, du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité, de l'Immigration et des Communautés culturelles, de la Culture et de ses services de proximité, et nombre d'institutions. Il y a ainsi une seule façon de faire avancer des décisions et des choix collectifs en cette matière, c'est par l'implantation d'une *gouvernance par projet* sous l'autorité d'un ministère établi par un décret de mission précis.

Ces trois exemples montrent, de mon point de vue, que la gestion publique doit sortir des sentiers battus, tirer profit de l'histoire administrative des pouvoirs publics et inventer de nouvelles formules de gestion concertée.

En terminant ces commentaires, permettez-moi d'évoquer deux autres grands commis de l'État d'une histoire plus récente, s'agissant de la culture. Je veux parler de Guy Frégault et de Roland Arpin. Le premier est un grand historien qui a été sous-ministre aux Affaires culturelles pendant les quinze premières années du Ministère. Il a accompagné Georges-Émile Lapalme et ses successeurs jusqu'en 1975, il a implanté les grandes institutions culturelles, les grandes lois qui ont façonné la culture: Bibliothèque nationale, Archives nationales, extension du Conservatoire, Office de la langue française, Musée d'art contemporain de Montréal, Place des Arts, Grand Théâtre de Québec, Loi sur les biens culturels et ainsi de suite. Il a marqué par sa pensée le passage d'une vision «beaux-arts» à une vision de développement culturel du Québec. Ce qu'Athanase David avait initié en 1920, Lapalme et Frégault en ont élargi la portée.

Roland Arpin, en deux périodes comme sous-ministre et à deux reprises comme expert externe, a mis en place un faisceau de sociétés d'État – Société de développement des entreprises culturelles (SODEC), Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ), musées nationaux, Régie du cinéma – et il a initié la régionalisation du ministère en favorisant la création d'une série d'institutions culturelles sur le territoire qui ont fini par prendre le relais des collèges classiques d'hier, comme l'a bien montré Fernand Harvey dans ses «Histoires régionales de la culture²». Roland a encore signé un remarquable rapport, *Une politique de la culture et des arts*³, et un second tout aussi remarquable pour une politique du patrimoine au Québec, intitulé *Notre patrimoine, un présent du passé*⁴. Sa pensée sur la place de la culture dans le développement venait pousser plus loin celle de Frégault sur le développement culturel. Mais, comment placer la culture au cœur des grands choix du développement collectif? Il était, sans aucun doute, de l'Agenda 21 avant l'heure.

Il est heureux que des ouvrages comme celui-ci et une société comme celle du patrimoine politique du Québec permettent de retracer des jalons historiques aussi importants, un peu à l'instar des comités d'histoire des ministères implantés en France depuis des décennies.

-
- 2 Fernand Harvey a mis en place en 1981 le chantier des histoires régionales de l'Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation Culture Société et l'a dirigé pendant dix ans.
- 3 R. ARPIN (dir.), *Une politique de la culture et des arts: proposition présentée à madame Liza Frulla-Hébert*, Québec, Publications du Québec, 1991, 328 p.
- 4 R. ARPIN (dir.), *Notre patrimoine, un présent du passé: abrégé de la proposition présentée à madame Agnès Maltais*, Québec, Ministère de la Culture et des Communications, 2000, 63 p.

CINQUIÈME PARTIE /

FIN XX^e SIÈCLE

Énergie, ressources naturelles, économie

C'est précisément le rôle des pouvoirs publics
d'intervenir judicieusement dans le développement économique
pour aplanir le plus d'obstacles possible et stimuler la croissance.

ROLAND PARENTEAU et MICHEL BÉLANGER,
Le développement économique du Québec dans le contexte nord-américain,
[vers 1968].

L'expertise économique au cœur de la fonction publique québécoise

Le parcours de Michel Bélanger
pendant la Révolution tranquille, 1960-1973

Stéphane Savard¹
Université du Québec à Montréal

Dès le début des années 1960, l'administration publique québécoise connaît de profonds bouleversements : plusieurs ministères subissent de substantielles transformations tandis que de nouveaux voient le jour, le nombre de travailleurs dans la fonction publique augmente de manière importante, les conditions de travail des fonctionnaires s'améliorent, notamment grâce à la syndicalisation de ces derniers en 1964, etc. Les hautes sphères de cette administration publique renouvelée ne sont pas en reste. On y voit se multiplier le nombre de grands commis de l'État qui, détenant de plus en plus une formation universitaire en science économique ou en sciences sociales, jouent un rôle d'experts jugé désormais essentiel par les responsables politiques². Ces nouveaux hauts fonctionnaires, que certains chercheurs qualifient de *cognoscentes*³, mettent donc leur expertise scientifique au service du premier ministre et de ses ministres afin d'aider ces derniers dans la gestion de l'appareil étatique québécois – gouvernement, ministères, sociétés d'État, institutions publiques et parapubliques – et dans leurs

-
- 1 L'auteur tient à souligner l'appui financier du Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC) pour les recherches ayant mené à cet article.
 - 2 P.-A. LINTEAU, R. DUROCHER, J.-C. ROBERT et F. RICARD, *Histoire du Québec contemporain*. Tome 2 : *Le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal, 1989, p. 689-693 ; M. SARRA-BOURNET, *Louis Bernard. Entretiens*, Montréal, Boréal, 2015, p. 30-33.
 - 3 L'historien Martin Pâquet parle plutôt des *cognoscentes* pour faire référence à ceux qui, « [p]rônant une gestion rationnelle, empirique et scientifique des phénomènes sociaux, [...] exercent un pouvoir sur les êtres et les choses grâce à la détention et à l'usage du savoir » scientifique. Voir M. PÂQUET, *Tracer les marges de la Cité. Étranger, immigrant et État au Québec, 1627-1981*, Montréal, Boréal, 2005, p. 96.

différentes prises de décision⁴. Aux yeux de certains chercheurs, dont le sociologue Jean-Jacques Simard, ces grands commis de l'État contribuent à la formation d'une nouvelle classe sociale, la « technocratie », qui utilise l'administration publique québécoise comme tremplin afin de bénéficier d'une ascension sociale et économique⁵.

Parmi les parcours de tous les grands commis de l'État qui ont fait leur marque dans le Québec de la Révolution tranquille, celui de Michel Bélanger est assurément l'un des plus importants et des plus représentatifs. En effet, il représente bien ces individus qui, détenant une expertise scientifique dans un domaine précis, contribuèrent à transformer le modèle d'intervention de l'État québécois dans une panoplie de secteurs, en l'occurrence l'économie, le développement des ressources naturelles et les enjeux énergétiques.

Né à Lévis le 10 septembre 1929, appartenant donc à cette « génération de réformateurs frustrés » selon les termes du chercheur François Ricard⁶, Michel Bélanger fait ses études de baccalauréat en économie à la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval – alors sous la direction du père Georges-Henri Lévesque – avant de poursuivre ses études d'économie à l'École des gradués de l'Université McGill. Comme plusieurs de ses compatriotes détenant une expertise scientifique et universitaire⁷, il devient fonctionnaire pour le ministère fédéral des Finances dès 1954, s'y faisant d'ailleurs remarquer pour ses « *high standards* » et son « *workmanship*⁸ ». Il restera dans la fonction publique fédérale jusqu'à la fin de l'été 1960, alors qu'il est approché par René Lévesque, nouveau ministre des Ressources hydrauliques depuis les élections québécoises du 22 juin 1960, pour prendre le rôle de conseiller

4 M. PÂQUET, « Pensée scientifique et prise de décision politique au Canada et au Québec », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 17, n° 1, automne 2008, p. 175-185.

5 J.-J. SIMARD, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1979, 199 p.

6 Nés dans les années 1920 et 1930, soit avant la génération (ou cohorte) des *baby-boomers*, ceux que l'on appelle les « réformateurs frustrés » mettent de l'avant de nouvelles idées et pratiques qui se voient généralement bloquées dans le Québec duplessiste des années 1950. Voir F. RICARD, *La génération lyrique. Essai sur la vie et l'œuvre des premiers-nés du baby-boom*, Montréal, Boréal, 1992, p. 95-103.

7 Certains chercheurs ont expliqué qu'avant les années 1960, la fonction publique fédérale en pleine ébullition – notamment en raison de la montée de l'État-providence canadien – était l'avenue privilégiée par les universitaires canadiens-français qui souhaitaient mettre à profit leur expertise scientifique dans un domaine de l'administration publique. Voir P.-A. LINTEAU, R. DUROCHER, J.-C. ROBERT et F. RICARD, *Histoire du Québec contemporain, op. cit.*, p. 304-305. Michel Bélanger reconnaît d'ailleurs que pour un jeune diplômé en sciences économiques de son époque, la seule carrière publique possible se trouvait à Ottawa. Voir BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC À MONTRÉAL [ci-après BANQ-M], Fonds Michel Bélanger – P716 [ci-après FONDS MB], Michel BÉLANGER, *Notes for a Speech To Be Delivered at the 10th Annual Business Conference of the University of Western Ontario*, 13 mai 1966, p. 3.

8 BANQ-M, FONDS MB, *Lettre d'A.F.W. Plumtre à Michel Bélanger*, 30 août 1960, 1 p.

technique et de «secrétaire particulier» du département des Ressources hydrauliques⁹. Lorsqu'il arrive à Québec le 22 août 1960, Michel Bélanger entreprend une carrière d'un peu plus de douze années au sein de la fonction publique québécoise, qu'il quittera au début de l'année 1973. Pendant cette période, il occupe différentes fonctions qui, faut-il le remarquer, lui font gravir les échelons en lui octroyant des responsabilités de plus en plus grandes : conseiller technique et «secrétaire particulier» du département des Ressources hydrauliques (1960-1961), directeur de la planification au ministère des Richesses naturelles (1961-1963), sous-ministre adjoint au ministère des Richesses naturelles (1963-1965), sous-ministre adjoint au ministère de l'Industrie et du Commerce (1966-1969), conseiller économique de l'Exécutif sous les gouvernements Bertrand et Bourassa (1969-1971) et, enfin, secrétaire du Conseil du trésor (1971-1973)¹⁰. Ses fonctions l'amènent d'ailleurs à faire partie de la délégation du Québec lors de deux voyages officiels en France : celui piloté par le premier ministre Daniel Johnson en mai 1967 et celui dirigé par le premier ministre Robert Bourassa en avril 1971¹¹. Au début de l'année 1973, Michel Bélanger quittera son poste de secrétaire du Conseil du trésor pour se tourner vers de prestigieux emplois au sein de la communauté des affaires : il devient notamment le premier président et directeur général francophone de la Bourse de Montréal (1973-1976) (figure 1) et il occupe le poste de président, puis président et chef de la direction de la Banque Provinciale du Canada (1976-1979) qui deviendra la Banque Nationale du Canada (1979-1989)¹². Il est un bon exemple des «technocrates» de l'État québécois passés à la «garde montante» des entrepreneurs. Enfin, notons qu'après sa retraite de la Banque Nationale du Canada, Michel Bélanger participera aux débats publics entourant l'avenir du Québec en acceptant de devenir coprésident de la Commission sur l'avenir politique

-
- 9 BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de Michel Bélanger à René Lévesque*, 3 août 1960, 1 p.; BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de René Lévesque à Michel Bélanger*, 19 août 1960, 1 p.
- 10 Plusieurs éléments d'informations sur la biographie de Michel Bélanger proviennent de «notes biographiques» retrouvées dans le Fonds Michel Bélanger – P716 (BANQ-M). Voir HYDRO-QUÉBEC, *Notes biographiques*, mars 1986, 1 p.; BANQUE NATIONALE DU CANADA, *Notes biographiques*, octobre 1990, 1 p.; *Curriculum Vitae*, janvier 1995, 1p.
- 11 BANQ-M, FONDS MB, *Voyage en France de Monsieur Daniel Johnson, premier ministre du Québec: Programme*, [1967], 3 p.; BANQ-M, FONDS MB, *Programme de la visite officielle en France du premier ministre du Québec, Monsieur Robert Bourassa, du 19 au 22 avril 1971*, [1971], 18 p.
- 12 BANQ-M, FONDS MB, *Curriculum Vitae*, janvier 1995, 1 p.; «Nomination de Michel Bélanger à la présidence de la Bourse de Montréal», *Bilan du siècle*, <<http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/2403.html>>, consulté le 11 janvier 2016. Il est à noter que les réflexions de Jean-Jacques Simard entourant les technocrates et leur utilisation de la fonction publique comme moyen d'ascension sociale semblent ici se confirmer dans le cas du parcours de Michel Bélanger.

et constitutionnel du Québec (commission Bélanger-Campeau) en 1990-1991¹³ et en prenant une part active à la campagne du NON dans le contexte du référendum de 1995¹⁴.

FIGURE 1 / **Michel Bélanger (1929-1997)**

Michel Bélanger, à gauche, en compagnie de Georges Garneau, président du conseil de la Bourse canadienne, et de David Torrey, président du conseil de la Bourse de Montréal.



Source: Pierre McCann, *La Presse*, 1^{er} février 1973.

Malgré ce parcours plutôt impressionnant, les études, témoignages ou biographies concernant Michel Bélanger et son passage dans la fonction publique québécoise dans les années 1960-1973 brillent par leur absence¹⁵. Devant cette terre encore vierge, l'article qui suit accomplit

13 BANQ-M, FONDS MB, *Curriculum Vitae*, janvier 1995, 1 p.

14 BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de Jean Charest, chef du Parti progressiste-conservateur du Canada, à Michel Bélanger*, 21 novembre 1995, 1 p.

15 Tout comme les travaux portant sur les autres grands commis de l'État! En effet, il y a peu d'ouvrages qui traitent directement du rôle des grands commis de l'État pendant la Révolution tranquille. Il existe certaines autobiographies, comme celle de R. BOLDUC (*Le mandarin de l'ombre. De la Grande Noirceur à la Révolution tranquille*, Québec, Septentrion, 2012, 366 p.) ou des biographies portant sur le parcours de hauts fonctionnaires devenus plus tard des responsables politiques, comme la biographie de *Jacques Parizeau* par P. DUCHESNE (Montréal, Québec Amérique, 2001-2004, 3 tomes).

donc un travail de défrichage historique dans le but d'analyser le rôle de Michel Bélanger pendant la Révolution tranquille. Ce faisant, l'article se concentre surtout sur une analyse des principales réalisations de Michel Bélanger en tant qu'expert scientifique au sein de la fonction publique québécoise entre 1960 et 1973. Il étudie alors les grands projets auxquels le haut fonctionnaire a participé, de même que sa conception de la planification économique. Cette analyse repose essentiellement sur la consultation des archives personnelles de Michel Bélanger, archives qui se retrouvent à Bibliothèque et Archives nationales du Québec (Fonds P-716). L'accès limité à ce fonds empêche de consulter plusieurs documents qui auraient pu être pertinents pour l'analyse, tout comme l'absence d'une recherche plus exhaustive dans tous les fonds d'archives des ministères et organismes publics auxquels Michel Bélanger a été rattaché de près ou de loin. Il s'agit ici de deux limites à la recherche qui viennent rappeler le caractère partiel et non définitif du portrait présenté dans ce texte qui se veut, rappelons-le, un premier travail de défrichage.

Dans le feu de l'action : Bélanger et les grands projets du ministère des Richesses naturelles, 1960-1965

Le passage de Michel Bélanger au département des Ressources hydrauliques, puis au ministère des Richesses naturelles, ne passe pas inaperçu. Il y joue un rôle de premier plan dans plusieurs dossiers jugés prioritaires, apparaissant comme un des rares hommes de confiance du ministre René Lévesque. Il jouit d'une oreille attentive au sein du gouvernement Lesage pour les questions nécessitant une expertise économique dans le domaine des ressources naturelles et du financement des grands projets. Trois de ces derniers ont particulièrement occupé l'attention du grand commis de l'État : la nationalisation de l'électricité, les négociations entourant l'achat d'énergie électrique en provenance du projet Churchill Falls et la création d'un complexe sidérurgique québécois.

Le dossier de la nationalisation de l'électricité et de la création d'Hydro-Québec devient assurément l'un des plus importants de la période. En coulisse, Michel Bélanger y joue un rôle primordial. Dès le milieu de l'année 1961, notamment en compagnie d'André Marier, Bélanger se voit confier la mission d'étudier la situation de l'industrie de l'électricité dans la province de Québec et de prouver, autant que faire

se peut, la faisabilité du projet de nationalisation. Ce mandat se concrétise à la fin de l'année 1961 par la rédaction d'un « livre bleu » qui servira rapidement de point de référence au ministre Lévesque dans sa future campagne de persuasion en faveur du projet¹⁶. À ce sujet, dès le printemps de l'année suivante, le duo Lévesque-Bélanger peaufine une série d'arguments en faveur de la nationalisation, devenant ainsi les principaux acteurs de la planification d'une tournée panquébécoise pour vendre le projet. En juin 1962, Bélanger reçoit d'ailleurs un document du ministre dans lequel ce dernier propose d'entreprendre cette tournée dès le 24 juin. Quatre slogans sont alors proposés : « Progrès par l'électricité = nationalisation », « L'électricité, propriété nationale », « Émancipation économique = Nationalisons l'électricité » et « "Shawinigan-Water-&-Power", ça se prononce : Hydro-Québec¹⁷! ». Malgré la volonté de faire appel à ce néonationalisme émergent¹⁸, le duo Bélanger-Lévesque se concentre sur les arguments d'ordre économique et administratif. Ils laissent au premier ministre Jean Lesage, après qu'il eut été décidé d'inscrire le projet de la nationalisation dans le cadre plus large d'une campagne électorale, le soin de déployer une rhétorique de libération nationale (en fonction d'un point de vue économique et social)¹⁹. Ainsi, comme le rappellera lui-même Michel Bélanger, les arguments favorables à la nationalisation de l'électricité « s'inspirent principalement de motifs d'ordre[s]

-
- 16 À ce sujet, voir BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de René Lévesque à Jean Lesage*, 7 novembre 1961, 1 p. ; BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de Jean Lesage à René Lévesque*, 9 novembre 1961, 1 p. ; P. GODIN, *René Lévesque*. Tome 2 : *Héros malgré lui (1960-1976)*, Montréal, Boréal, 1997, p. 92-93 et 100.
- 17 BANQ-M, FONDS MB, [René Lévesque], *Confidentielle*. *SSJB Campagne*, [5 juin 1962], 1 p.
- 18 Il suffit de comparer les discours de Jean Lesage et de René Lévesque pendant la campagne électorale. À ce sujet, voir S. SAVARD, *Hydro-Québec et l'État québécois, 1944-2005*, Québec, Septentrion, 2013, 452 p. En guise d'exemple, voir le discours de Jean Lesage du 30 septembre 1962 (BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, Jean Lesage, *Discours du premier ministre du Québec, M. Jean Lesage, au dîner de la Fédération libérale du Québec, Montréal, 30 septembre 1962*, [s. n., s. l., 1962], 6 p.), ainsi que la présentation de René Lévesque, diffusée sur les ondes télévisuelles pendant la campagne de 1962 (BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, Parti libéral du Québec, *La nationalisation de l'électricité expliquée par René-Lévesque*, 1962, visionnée sur YouTube, <http://www.youtube.com/watch?v=UDTwVXo_tQs>, consulté le 8 décembre 2015).

économique [et technique]» et peu de « motifs politiques »: « C'est pour obtenir une meilleure coordination des investissements, un usage optimum des eaux, une réduction des frais généraux, une rationalisation des taux et l'élimination des impôts payables au gouvernement fédéral, que la décision a été prise²⁰. » Il est donc plausible d'affirmer que les arguments économiques et techniques développés en partie par Michel Bélanger ont ainsi influencé la pensée et les discours du ministre Lévesque. Ils ont permis à ce dernier de développer un argumentaire convaincant qui a su rallier la majorité des électeurs québécois le jour des élections générales.

Mais l'expertise économique de Michel Bélanger ne s'est pas limitée à l'élaboration d'un argumentaire persuasif; elle a également permis d'éclairer le gouvernement Lesage sur la démarche à entreprendre en vue de coordonner la fusion des réseaux privés d'électricité. Ainsi, dès la fin de 1961 et le début de 1962, Bélanger travaille à fournir un portrait juste et éclairé de la conjoncture financière et économique du Québec en regard du projet de nationalisation²¹. Plus tard, soit pendant la campagne électorale de l'automne 1962, le Conseil des ministres ordonne la création d'un Comité technique conjoint Hydro-Québec – ministère des Richesses naturelles chargé « de clarifier, une fois pour toute[s], les diverses questions que soulève l'unification de l'électricité par l'entremise de l'Hydro²² ». Bélanger devient alors le coprésident de ce Comité qui se penche sur « les sujets suivants: tarifs, taxes, régions,

-
- 20 Michel Bélanger précise ici son point de vue dans une lettre qu'il envoie à monsieur J. Henrard, secrétaire général du Comité de contrôle de l'électricité de la Belgique, dès le début de l'année 1963. Il répond à une précédente lettre de M. Henrard qui lui demande « si la décision prise [au Québec] relève de motifs politiques ou s'il existe des conditions économiques, techniques et sociales justifiant l'élimination des sociétés privées de la production et de la distribution d'énergie électrique ». Voir BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de M. J. Henrard au département des Ressources naturelles du Québec*, 9 janvier 1963, 1 p.; BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de Michel Bélanger à M. J. Henrard*, 17 janvier 1963, 3 p. Voir aussi BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, *L'enseignement et la recherche en économique. Texte présenté à la section Économique – ACFAS – Ottawa*, 7 novembre 1964, p. 9-10; BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, *Notes for a Speech To Be Delivered at the 10th Annual Business Conference of the University of Western Ontario*, 13 mai 1966, p. 14-15. Voir aussi P. GODIN, *René Lévesque, op. cit.*, p. 92-93 et 100.
- 21 Michel Bélanger fait ainsi partie du Comité pour l'étude du financement de l'acquisition de compagnies d'électricité en compagnie, entre autres, de Louis-Philippe Pigeon (conseiller juridique du gouvernement), Raymond Latreille (commissaire d'Hydro-Québec) et Jacques Parizeau (professeur de l'École des Hautes Études commerciales). Il était prévu que ce comité, qui devait faire rapport au premier ministre avant le 15 avril 1962, reçoive comme mandat de « proposer une procédure pour l'acquisition » des compagnies privées d'électricité, d'« étudier la rentabilité financière de la transaction » et de « proposer un plan détaillé de financement pour cette transaction ». Voir BANQ-M, FONDS MB, *Comité pour l'étude du financement de l'acquisition de compagnies d'électricité*, [1962], 1 p. Voir aussi BANQ-M, FONDS MB, *Mémoire de Michel Bélanger à René Lévesque: Conjoncture économique et financière*, 21 juin 1962, 3 p.; BANQ-M, FONDS MB, *Mémoire de Michel Bélanger à René Lévesque: Emprunts pour nationalisation*, 14 août 1962, 2 p.
- 22 BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de René Lévesque, ministre des Richesses naturelles, à Jean-Claude Lessard, président d'Hydro-Québec*, 17 octobre 1962, 1 p.

expansion industrielle, intégration technique, résultats financiers et amendements à la loi d'Hydro-Québec²³». Une fois que la nationalisation eut lieu, ce travail a permis de mieux baliser la marche à suivre pour éviter d'éventuels problèmes de fusion et pour ainsi s'assurer du bon fonctionnement administratif de la nouvelle Hydro-Québec.

Dans le domaine de l'énergie électrique, Michel Bélanger a également participé activement à la réflexion gouvernementale et hydroquébécoise au sujet de l'achat possible d'électricité en provenance des chutes de Churchill Falls²⁴. En effet, grâce à son expertise économique et à son poste au sein du ministère des Richesses naturelles, il a participé à des comités d'experts entre 1961 et 1965 dont les recommandations ont permis aux dirigeants d'Hydro-Québec et au Conseil des ministres du gouvernement Lesage de prendre des décisions éclairées dans ce dossier. Ainsi, le 16 octobre 1963, le Conseil des ministres nomme Michel Bélanger représentant du ministère des Richesses naturelles pour «étudier pour nous, avec vos propres officiers [ceux d'Hydro-Québec], toutes les implications économiques du projet²⁵». Quelques mois plus tard, Michel Bélanger devient membre du Comité des négociations composé d'experts gouvernementaux et hydroquébécois qui sont appelés à étudier la situation énergétique du Québec, à planifier les besoins en énergie de l'État québécois, à prévoir les coûts reliés au transport de l'énergie électrique en provenance de Churchill Falls, ainsi qu'à évaluer les différentes variables entourant les négociations avec Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, notamment en ce qui concerne le prix de l'énergie qui serait achetée²⁶. Outre les rapports et autres documents d'opinion qu'il émet en tant que membre de ce Comité, Michel Bélanger transmet également de manière personnelle son opinion d'expert à René Lévesque ou, plus directement, à Jean Lesage²⁷.

-
- 23 Sous la présidence conjointe de Michel Bélanger et de Raymond Latreille, commissaire d'Hydro-Québec, le comité regroupait les membres suivants : Léo Roy, Yvon DeGuise, Robert Boyd, André Marier et Jérôme Lépine. Voir BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de Raymond Latreille et Michel Bélanger à P.E. Auger, sous-ministre des Richesses naturelles, et J.C. Lessard, président d'Hydro-Québec*, 12 novembre 1962, 1 p. ; BANQ-M, FONDS MB, « Introduction », *Copie préliminaire du rapport préparé par le Comité technique conjoint Hydro-Québec – Ministère des Richesses naturelles*, novembre 1962.
- 24 Projet hydroélectrique situé au Labrador dont les droits hydrauliques sont détenus par la Hamilton Falls Power Corporation Limited qui devient la Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (CFLCo) en 1965.
- 25 BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de René Lévesque à Jean-Claude Lessard*, 16 octobre 1963, 1 p.
- 26 La composition de ce comité change parfois, mais Michel Bélanger y demeure en poste jusqu'en 1965 au moins. Voir BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de Jean-Claude Lessard à Robert Winters*, 28 janvier 1964, 1 p. ; BANQ-M, FONDS MB, Roger Létourneau, Douglas H. Fullerton, E.A. Lemieux et Michel Bélanger, *[Rapport]*, Québec, 11 février 1964, 12 p. ; BANQ-M, FONDS MB, *Rapport de Roger Létourneau, Douglas H. Fullerton, Michel Bélanger, Edmond A. Lemieux et Yvon DeGuise à Jean Lesage, René Lévesque et Jean-Claude Lessard*, 8 juin 1964, 10 p.
- 27 BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de Michel Bélanger à Jean Lesage*, 4 juin 1965, 3 p. ; BANQ-M, FONDS MB, *Lettre de Michel Bélanger à René Lévesque intitulée « Chutes Churchill »*, 23 juin 1965, 3 p.

Un autre dossier qui a demandé beaucoup d'énergie à Michel Bélanger est celui, jugé prioritaire par le gouvernement Lesage, de la création d'un complexe sidérurgique au Québec. Dans la foulée des politiques néonationalistes qui ont comme objectif de permettre aux Canadiens français de prendre en main les rênes de leur économie²⁸, le Conseil d'orientation économique et le gouvernement Lesage juge primordial de mettre en branle des études à ce sujet²⁹. Sous l'égide du ministère des Richesses naturelles et de celui de l'Industrie et du Commerce, le gouvernement Lesage autorise le 3 janvier 1962 la création du Comité de sidérurgie, dont fait partie intégrante Michel Bélanger, qui se penche sur plusieurs points concernant l'implantation d'un complexe sidérurgique québécois : le procédé métallurgique à privilégier, les coûts reliés à l'implantation d'un complexe sidérurgique, le financement d'une pareille opération, les études de marché, les études de rentabilité, la localisation du complexe, etc.³⁰. Le Comité est même appelé à évaluer des propositions d'entreprises ou d'entrepreneurs privés qui projettent des investissements en sol québécois dans l'espoir, semble-t-il, de court-circuiter l'initiative étatique ou, au contraire, de tirer profit des futurs investissements étatiques³¹.

Quoi qu'il en soit, le Comité de sidérurgie est amené à définir les principaux objectifs de l'action gouvernementale en matière sidérurgique :

développement de l'industrie secondaire du Québec [...], décentralisation de l'industrie secondaire et création d'un nouveau pôle de développement industriel [...], participation directe des canadiens [sic] français à l'industrie lourde et à l'industrie

-
- 28 L'infériorité économique des Canadiens français par rapport aux Canadiens anglais et aux Canadiens issus des autres communautés ethniques fait l'objet de plusieurs recherches dans les années 1960, notamment lors de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (commission Laurendeau-Dunton). Voir entre autres, D. MONIÈRE, *Le développement des idéologies au Québec des origines à nos jours*, Montréal, Québec/Amérique, 1977, p. 327.
- 29 BANQ-M, FONDS MB, *Rapport du Comité de sidérurgie*, février 1964, p. 1.
- 30 BANQ-M, FONDS MB, *Rapport du Comité de sidérurgie au premier ministre, au ministre des Richesses naturelles et au ministre de l'Industrie et du Commerce*, 26 octobre 1962, 6 p.; BANQ-M, FONDS MB, Firme d'ingénierie Asselin, Benoît, Boucher, Ducharme, Lapointe (ABB DL), *Complexe sidérurgique du Québec: Notes relevées au cours de l'assemblée tenue à nos bureaux le vendredi 22 février 1963, 26 février 1963*, 3 p.; BANQ-M, FONDS MB, *Comité de sidérurgie: Réunion du 9 avril 1963*, 23 avril 1963, 2 p.; BANQ-M, FONDS MB, *Procès-verbal de la réunion du Comité de sidérurgie dans la salle de conférence du ministère de l'Industrie et du Commerce le 9 mai 1963*, 3 p.; BANQ-M, FONDS MB, *Rapport du Comité de sidérurgie*, février 1964, p. 1-4.
- 31 Il s'agit surtout de la compagnie canadienne Dosco, qui souhaite transformer en 1963 le projet gouvernemental de sidérurgie intégrée en une simple usine de production des barres et ronds à béton, ou encore de la compagnie canadienne Stelco, qui réfléchit à la construction d'une usine de production de fonte sur le territoire de la ville de Contrecoeur. Voir BANQ-M, FONDS MB, *Mémoire du Comité de sidérurgie au premier ministre*, 7 janvier 1963, 2 p.

secondaire [...], emploi à tous les niveaux de canadiens [*sic*] français dans l'industrie sidérurgique [...], transformation au Québec d'une partie des minerais qui y sont exploités³².

C'est en s'appuyant sur ces « buts à atteindre » que le Comité recommande au gouvernement de poursuivre avec son projet de sidérurgie intégrée et de ne pas se laisser distraire par les projets/propositions des autres compagnies privées. Ainsi, comme le souligne un mémorandum du Comité de sidérurgie,

l'établissement d'aciéries par Dosco et Stelco pourrait répondre en partie aux buts visés [*sic*] pour le complexe québécois présentement à l'étude. Cette solution cependant ne satisfait pas au principe de décentralisation. De plus elle est loin d'assurer le développement d'industries secondaires autonomes, indépendantes du contrôle des monopoles existants et capables de concurrencer sur le marché du Québec et sur les marchés extérieurs.

Quant à l'emploi de canadiens [*sic*] français et à leur développement technique, Dosco et Stelco ont un caractère anglo-saxon bien défini. Il faut concéder que ces industries peuvent faire des efforts louables de ce côté, mais qu'elles n'y apporteront jamais le même intérêt qu'une industrie développée par des intérêts du Québec³³.

Au printemps 1964, après ce qui semble être une série de négociations avec la compagnie Dosco, le gouvernement Lesage et le Comité de sidérurgie jonglent avec l'idée de faire appel à un intermédiaire, en l'occurrence l'homme d'affaires Paul Desmarais, pour l'aider à acquérir certains actifs de cette compagnie. En juin 1964, Paul Desmarais soumet au gouvernement un mémoire dans lequel il élabore une proposition d'affaires : la mise sur pied d'une forme de partenariat public-privé pour l'achat d'actifs sous contrôle de la Dosco et, ainsi, pour la création d'un complexe sidérurgique du nom de Ensid (« Entreprises sidérurgiques du Québec ») dont 60 % des actions seraient souscrites par lui-même ou par une entreprise sous son contrôle³⁴.

32 BANQ-M, FONDS MB, *Mémorandum du Comité de sidérurgie pour discussion avec MM. Jean Lesage, René Lévesque et Gérard D. Lévesque*, 3 mai 1963, p. 1.

33 *Ibid.*, p. 3.

34 BANQ-M, FONDS MB, Paul Desmarais, *Mémoire sur la sidérurgie présenté à l'honorable Jean Lesage, C.P., C.R., premier ministre de la Province de Québec*, 16 juin 1964, 6 p.

Alors que le conseiller du premier ministre, Louis-Philippe Pigeon, recommande de rejeter cette proposition qui ne présente qu'une « demande de mandat par laquelle le gouvernement prendrait d'immenses engagements sans aucune garantie de rien obtenir en retour, ni aucune protection contre des délais indéfinis³⁵ », Michel Bélanger se montre lui aussi critique. Il propose toutefois au gouvernement de faire une contre-proposition à Paul Desmarais dont les conditions permettraient de ne pas « accuser le gouvernement de tout donner sans rien recevoir en retour³⁶ ». Il recommande également de préparer une option au projet, option dans laquelle la Société générale de financement (la SGF) aurait un important rôle à jouer :

le gouvernement devrait envisager la création d'une nouvelle société mixte, où son intérêt, direct ou indirect, ne devrait pas être majoritaire, mais où, avec la S.G.F., il pourrait avoir une majorité. Cette alternative se différencie du projet Desmarais en ce que l'intérêt privé, en dehors de la S.G.F., serait représenté par plusieurs groupes au lieu d'un seul³⁷.

Il semble bien que cette solution soit d'abord retenue par le gouvernement lorsque le premier ministre déclare, le 19 octobre 1964, une entente entre le gouvernement et la SGF au sujet de la création d'une « compagnie ayant pour objet l'établissement d'une sidérurgie au coût total estimé d'environ 225 millions de dollars ». Comme le précise Jean Lesage, « [l]e gouvernement et la Société générale de financement estiment nécessaire que la majorité des actions de la nouvelle société soient détenues par le grand public. C'est dans cet esprit que le financement de la nouvelle entreprise doit être complété³⁸ ». Or, quelques mois plus tard, soit au printemps de l'année 1965 à la suite de la création de Sidbec et de la nomination de Gérard Filion, alors président de la SGF, aux commandes de la nouvelle entreprise³⁹, le statut mixte de cette dernière est remis en question par le Conseil d'orientation économique du Québec ainsi que par le Comité ministériel de planification économique dont fait partie Michel Bélanger. Sous les suggestions

35 BANQ-M, FONDS MB, Louis-Philippe Pigeon, *Sidérurgie: Proposition Desmarais*, 19 juin 1964, 2 p.

36 BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, *Sidérurgie*, 25 juin 1964, p. 4.

37 *Ibid.*, p. 5.

38 BANQ-M, FONDS MB, *Déclaration de l'honorable Jean Lesage, premier ministre de la Province de Québec, concernant le complexe sidérurgique*, 19 octobre 1964, 2 p.

39 Voir « Création de la sidérurgie du Québec », dans *Bilan du siècle*, <<http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/1716.html>>, consulté le 8 décembre 2015.

de René Lévesque, le Comité propose au gouvernement de donner «à l'État la propriété du capital-actions [de la Sidbec], mais en confiant à la SGF, par un contrat à long terme, renouvelable, la gestion de l'entreprise», ce qui permettrait aux «dirigeants de Sidbec, qui seront ceux qui rempliront vraiment le rôle d'entrepreneurs, au sens économique, [de pouvoir] recevoir une participation au capital représentant une récompense additionnelle pour le succès de leurs efforts⁴⁰». Après maintes tergiversations au sein du cabinet Lesage, ce dernier décide finalement en 1966 de créer une entreprise sidérurgique qui soit entièrement détenue par des fonds publics, au grand dam de Gérard Filion qui quitte alors la direction de la SGF, remplacé par Jean-Paul Gignac⁴¹.

L'expertise scientifique au service de l'État: l'importance de la planification, 1960-1973

Pendant ses douze années et demie dans la fonction publique québécoise, l'économiste Michel Bélanger a non seulement contribué aux réflexions entourant de nombreux grands projets représentatifs de la Révolution tranquille, mais il a également mis à profit son expertise scientifique pour déterminer les grandes orientations économiques que devrait prendre l'État québécois. Ce faisant, il a joué un rôle actif dans l'élaboration progressive d'une stratégie de planification économique, surtout entre 1960 et 1965, et il a contribué à définir les politiques économiques de l'État québécois, surtout entre 1965 et 1970.

L'historiographie a déjà montré à quel point la planification économique développée par la nouvelle «technocratie» a influencé en grande partie les politiques étatiques de la Révolution tranquille⁴². Michel Bélanger lui-même se rappelle en 1966 que si «[t]he very word "planning" was, of course, in common use, in industry and in government, to describe certain staff activities concerned with future action», dans le monde anglo-saxon du tout début des années 1960, «its French equivalent "planification" was not very current in Québec. In fact, it was rather new to common French usage⁴³». À ce sujet, la pensée et le parcours

40 BANQ-M, FONDS MB, Comité ministériel de planification économique: Le statut de Sidbec, [mai 1965], p. 3 et 5.

41 P. GODIN, René Lévesque, op. cit., p. 268-269.

42 J. BENJAMIN, Planification et politique au Québec, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, 142 p.; P.-A. LINTEAU, R. DUROCHER, J.-C. ROBERT et F. RICARD, Histoire du Québec contemporain, op. cit., p. 694-695; J.J. SIMARD, La longue marche..., op. cit., p. 53-75.

43 BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, Notes for a Speech To Be Delivered at the 10th Annual Business Conference of the University of Western Ontario, 13 mai 1966, p. 5.

de Michel Bélanger sont particulièrement intéressants pour mieux comprendre la nature de cette *nouvelle* planification, de même que sa mise en place et son déploiement au sein de l'État québécois des années 1960 et 1970. Ici, la conception de la planification de même que son importance pour l'État nous sont livrées à travers quelques allocutions que le grand commis de l'État a présentées en diverses occasions.

Dans les années immédiates qui suivent son embauche au sein du ministère des Richesses naturelles, Michel Bélanger est l'un de ces hauts fonctionnaires qui contribuent à définir plus clairement le concept de planification et ce qu'il suppose⁴⁴. Ce faisant, l'exercice de planification devient pour lui « un moyen depuis longtemps utilisé par les entreprises et qui peut fort bien l'être par l'état [*sic*] pour mieux atteindre les objectifs économiques qu'il se fixe ». Il expose alors sa définition de la planification : « La planification est un moyen pour atteindre les objectifs d'équilibre et de croissance qui donnent une utilisation optimum de toutes les ressources⁴⁵ » pour, en quelque sorte, définir les orientations de la politique économique de l'État. Pour Bélanger, l'étape de la planification, qui précède celle de l'aménagement, en est une très complexe : « C'est la démarche d'ordre logique de planification économique, d'ordonnance dans le temps qui est la plus difficile, parce qu'elle demande une prévision d'un futur où les variables sont non seulement nombreuses, mais sujettes à une interinfluence et à des influences externes⁴⁶. » Mais cette dernière se veut nécessaire :

Si on veut être responsable, on ne peut éviter de faire un plan qui précise les objectifs économiques, donc les secteurs d'investissements qui doivent être ordonnés et où les ressources financières disponibles doivent être orientées en priorité, afin d'abord d'éliminer les obstacles à la croissance et aussi de provoquer la relance des secteurs les plus susceptibles d'entraîner toute l'économie⁴⁷.

Il est plausible de penser que ce nécessaire exercice de planification ne peut être pleinement réalisé, dans son esprit, qu'avec une présence accrue des économistes au sein de l'appareil étatique québécois. D'ailleurs, dans une allocution qu'il présente à l'ACFAS en

44 Comme il l'explique dans une allocution de 1966 en relatant ses premières années au sein de la fonction publique québécoise. Voir *Ibid.*, p. 7-8.

45 BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, [*Discours de Michel Bélanger*], sans date, p. 4.

46 BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, [*Discours de Michel Bélanger à l'Assemblée mensuelle de la Société géologique de Québec*], [13 février 1962], p. 2.

47 *Ibid.*, p. 3.

novembre 1964 où il ne traite pas directement de la planification, Michel Bélanger souligne tout de même l'importance des économistes qui «remplissent trois types de fonction dans les services de l'État: certains font de la recherche, d'autres de l'analyse, d'autres enfin de l'administration». Pour lui, la fonction de l'analyse permet à l'économiste d'utiliser «les résultats de la recherche des autres ou de la sienne propre, en vue d'en tirer des recommandations de politique économique», et «de transcrire en des programmes d'action, à partir des faits donnés, les mesures à prendre pour atteindre les objectifs⁴⁸». Il n'est pas surprenant de constater que Bélanger reconnaît l'importance de l'expertise scientifique – sous la tutelle des «techniciens» selon ses termes – au sein du processus de décision étatique qui est assuré par les responsables politiques. Pour lui, il est tout à fait normal que, dans les années 1960, le gouvernement québécois et les autres gouvernements «doivent se servir d'un grand nombre de techniciens pour connaître et interpréter les faits nombreux et contradictoires que la société leur demande de mettre en ordre⁴⁹».

Outre la mise en place d'une structure de planification économique, Michel Bélanger a également contribué, par ses différentes interventions ou occupations, à définir les orientations de la politique économique de l'État québécois, surtout entre 1965 et 1970. Sous le gouvernement Lesage, alors qu'il est devenu sous-ministre adjoint au ministère de l'Industrie et du Commerce, Bélanger est bien conscient qu'il faut une certaine «unité au niveau de la conception générale» de la politique économique de l'État québécois. Il explique d'ailleurs que «notre ministère agit en vue de remplir son rôle spécifique, favoriser une croissance industrielle harmonieuse de tout le territoire québécois». «En effet, poursuit-il plus loin, il ne suffit plus que l'économie du Québec croisse, il faut que cette croissance soit harmonieusement répartie entre les secteurs et qu'elle soit équitablement répartie sur l'ensemble du territoire⁵⁰.» En tant que haut fonctionnaire agissant dans le domaine économique et entretenant des relations avec le Conseil d'orientation économique et les experts qui y gravitent, il fait d'ailleurs sienne l'idée qui prendra de plus en plus de place au sein de l'État québécois, de ses fonctionnaires

48 BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, *L'enseignement et la recherche en économique. Texte présenté à la section Économique – ACFAS – Ottawa, 7 novembre 1964*, p. 1-2.

49 BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, *Notes en vue d'une conférence de Michel Bélanger, sous-ministre de l'Industrie et du Commerce, à l'Assemblée de la régionale de Montréal du Centre des dirigeants d'entreprise*, 5 décembre 1967, p. 11 (voir aussi p. 8-10).

50 BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, *Causerie prononcée par M. Michel Bélanger, sous-ministre adjoint, devant le Conseil canadien du commerce de détail (section Québec) à l'Hôtel Reine Elizabeth, 2 février 1966*, p. 3-4 et 7.

et de ses responsables politiques : celle d'une «régionalisation du développement industriel» qui symbolisera la «[création] des pôles de croissance». Sans se douter que ces idées mèneront parfois à d'intenses contestations de la part des citoyens des régions ciblées – notamment lors des Opérations Dignité dans la région de l'Est-du-Québec⁵¹ –, Michel Bélanger poursuit :

Il s'agit maintenant d'adapter nos politiques de développement, ou d'en créer de nouvelles, afin de favoriser le développement de ces pôles [de croissance]. À l'intérieur des régions les moins favorisées, on pourra, ainsi, à plus ou moins long terme, favoriser la migration des populations à l'intérieur des régions vers des centres où tous les services essentiels, à divers niveaux cependant, seront disponibles. En même temps, ces centres pourront devenir des endroits où l'industrie trouvera un meilleur accueil que si elle doit se disperser ici ou là⁵².

Une autre manière pour lui de tenter d'orienter la politique économique de l'État québécois est de travailler, de concert avec Roland Parenteau, à une étude présentant «[l]e développement économique du Québec dans le contexte nord-américain». Dans cette analyse qui présente les caractéristiques générales et historiques de l'économie québécoise et qui brosse un portrait d'ensemble des ressources humaines et de la production (présentation de la structure industrielle et de ses principaux secteurs d'activité), Parenteau et Bélanger abordent les faiblesses de l'économie québécoise et expliquent que c'est «le rôle des pouvoirs publics d'intervenir judicieusement dans le développement économique pour aplanir le plus d'obstacles possible et stimuler la croissance⁵³». Ils sentent alors le besoin de rappeler les trois catégories d'interventions qui se cachent derrière toute politique économique de l'État québécois depuis le début des années 1960 : 1) les «politiques d'expansion économique», qui visent à «créer des conditions favorables au développement économique»; 2) les «politiques de lutte contre les disparités», qui cherchent à «réduire les déséquilibres

-
- 51 L. DION, *La Révolution dérotée (1960-1976)*, Montréal, Boréal, 1998, p. 191; J.-J. SIMARD, *op. cit.*, p. 53-75; P.-A. LINTEAU, R. DUROCHER, J.-C. ROBERT et F. RICARD, *Histoire du Québec contemporain, op. cit.*, p. 531.
- 52 BANQ-M, FONDS MB, Michel Bélanger, *Causerie prononcée par M. Michel Bélanger, sous-ministre adjoint, devant le Conseil canadien du commerce de détail (section Québec) à l'Hôtel Reine Elizabeth, 2 février 1966*, p. 10-11.
- 53 Ils mettent notamment l'accent sur trois faiblesses particulières : «un taux de chômage traditionnellement élevé, des déséquilibres interrégionaux et une présence étrangère importante sur l'économie». BANQ-M, FONDS MB, Roland Parenteau et Michel Bélanger, *Le développement économique du Québec dans le contexte nord-américain*, [vers 1968], p. 33 et 36.

entre régions, révélés à l'heure actuelle par les niveaux de revenus et les taux de chômage», et à mettre sur pied des mesures « d'accès à des chances égales de promotion économique individuelle »; 3) les « politiques d'émancipation économique », qui veulent notamment « obtenir une plus grande maîtrise sur les facteurs susceptibles d'orienter l'expansion dans un sens favorable aux intérêts de la population⁵⁴ ».

Conclusion

En guise de conclusion, évoquons un échange entre René Lévesque et Michel Bélanger qui illustre bien le rôle et la place de l'économiste dans le Québec de la Révolution tranquille. À une date inconnue, mais qui se situe entre 1960 et 1965, plus vraisemblablement entre 1963 et 1965, le ministre des Richesses naturelles envoie une lettre manuscrite à son directeur de la planification en lui posant la question suivante :

Sans vous prendre pour un constitutionnaliste – ni moi non plus – pouvez-vous trouver le temps de réfléchir un peu, en mêlant et démêlant vos souvenirs fédéraux-provinciaux, et de répondre brièvement à la question, pour demain midi, disons : en supposant que le Québec soit quelque chose de sérieux, et face à la presse des questions socio-culturo-économico-politiques qui se posent et se dessinent, et tenant compte des poids et leviers respectifs du fédéral et de la province – quel est le *modus vivendi*, arrangement, patente, qui vous semblerait assurer le minimum vital d'un État québécois – sérieux, toujours... (économiquement surtout – y compris finances, fiscalité, tout le mystère...)⁵⁵.

Ici, l'expertise scientifique de Michel Bélanger dans le domaine économique est sollicitée sur le plan macropolitique : son avis a été demandé au sujet du meilleur moyen à prendre pour donner à l'État québécois tous les leviers économiques nécessaires à ses ambitions grandissantes dans la première moitié des années 1960. Si nous n'avons pas réussi à retracer la réponse du haut fonctionnaire – si réponse écrite il y a eu –, le fait que René Lévesque interroge Michel Bélanger

54 *Ibid.*, p. 36-40.

55 BANQ-M, FONDS MB, *Personnel: Note pour Michel Bélanger par RL* [René Lévesque], date inconnue, 2 p.; les nombreux tirets sont de René Lévesque.

de cette façon souligne à quel point les conseils économiques de ce dernier, tirés de son expertise scientifique, avaient du poids aux yeux du ministre et, de ce fait, du gouvernement Lesage.

Cela dit, et à la lumière des faits et éléments d'analyse contenus dans cet article, que peut-on conclure au sujet du parcours professionnel de Michel Bélanger au sein de la fonction publique québécoise? Premier constat: Michel Bélanger a de toute évidence encouragé le déploiement du néonationalisme québécois alors en émergence dans le Québec des années 1960. En compagnie de plusieurs hauts fonctionnaires et de nombreux responsables politiques, il a contribué à étendre les champs d'intervention de l'État québécois et à renforcer la présence de ce dernier dans les domaines énergétiques et économiques. Deuxième constat, qui vient en quelque sorte nuancer un peu le premier: Michel Bélanger n'a pas joué un rôle d'idéologue, mais plutôt celui d'un expert scientifique qui a mis son savoir d'économiste au service de l'État québécois et de ses projets. En ce sens, il semblerait que ses interventions aient été d'abord et avant tout motivées et influencées par son expertise économique, comme il s'évertue lui-même à le rappeler au sujet de la nationalisation de l'électricité. Troisième et dernier constat: Michel Bélanger ne s'est pas contenté de donner son avis scientifique sur des projets et orientations précis; il a également travaillé à justifier la place des économistes au sein de l'État québécois en militant en faveur de l'établissement d'un nouvel outil « moderne »: la planification économique. Cet apport est probablement le plus original, dans la mesure où Bélanger, par ses fonctions de directeur de la planification aux Richesses naturelles ou de sous-ministre adjoint de l'Industrie et du Commerce, a détenu une position clé pour faire valoir sa définition de la planification économique et pour mettre en place les mesures qui s'y rattachent.

Les grands commis et l'entrepreneuriat collectif

Luc Bernier¹

École nationale d'administration publique

Avec l'éloignement temporel, il est devenu à la mode de dire que le Québec était déjà en mutation avant 1960, qu'il n'y a pas eu de véritable rupture avec la mort de Maurice Duplessis². Mais, on peut aussi plaider que l'État québécois moderne est né avec la Révolution tranquille. Avant, il y avait quelques éléments en gestation, mais le développement et l'accélération du changement sont apparus à ce moment; il y a eu rupture. On peut la constater de diverses manières: sur le plan social, on remarquera la chute du taux de natalité, la baisse de la pratique religieuse, l'important enrichissement par habitant des Québécois, l'accès à des équipements sanitaires, etc.³. Le Québec de 1970 n'est déjà plus la société à l'idéologie passéiste et aux institutions d'un autre siècle que Pierre Elliott Trudeau décrivait en 1956 dans son introduction au collectif qu'il dirigeait sur la grève de 1949⁴. Le feu a effectivement embrasé l'amiante et la Révolution dite tranquille a connu ses morts, puis d'autres soubresauts, d'autres itérations. Comme il est proposé

-
- 1 L'auteur tient à remercier Jacques Bourgault pour ses précieux commentaires sur une version antérieure de ce texte.
 - 2 A.-G. GAGNON et M. SARRA-BOURNET (dir.), *Duplessis: entre la Grande Noirceur et la société libérale*, Montréal, Québec/Amérique, 1997, 396 p.; Y. BÉLANGER, R. COMEAU et C. MÉTIVIER (dir.), *La Révolution tranquille 40 ans plus tard: un bilan*, Montréal, VLB éditeur, 2000, 316 p.; R. BOLDDUC, *Le mandarin de l'ombre. De la Grande Noirceur à la Révolution tranquille*, Québec, Septentrion, 2012, 360 p.
 - 3 L. BERNIER et G. LACHAPELLE, « Budgets et changements sociaux: la Révolution tranquille a vraiment eu lieu! », dans G. LACHAPELLE, L. BERNIER et P.P. TREMBLAY (dir.), *Le processus budgétaire au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1999, p. 19.
 - 4 P.E. TRUDEAU, « La Province de Québec au moment de la grève », dans *La Grève de l'Amiante*, Montréal, Éditions du Jour, 1970 [1956], p. 1-91.

dans ce texte, on assiste à la mise sur pied d'un État moderne grâce aux innovations portées par un certain nombre de fonctionnaires qui ont été des entrepreneurs publics. Cet État a développé une capacité d'agir qui n'existait pas avant 1960, puis cet État a été remis en question dès les années 1980.

Comme McRoberts l'a résumé, les années 1960 ont connu la confrontation de l'État québécois en développement accéléré avec les trois institutions qui dominaient la société québécoise : l'État fédéral, l'Église catholique et la bourgeoisie anglophone⁵. La confrontation avec l'Église catholique a été, après la création du ministère de l'Éducation, la plus rapidement résolue. Au lieu de faire faire, l'État québécois s'occupait désormais des écoles, remplaçant les collèges classiques religieux par des cégeps, créait l'Université du Québec pour parvenir plus tard à la déconfessionnalisation des écoles alors que Jean Lesage, lors de la campagne électorale de 1966, a dû encore se défendre de vouloir enlever les crucifix des écoles. Dans le domaine de la santé, même phénomène de substitution de l'Église par l'État pour gérer les hôpitaux, les centres d'hébergement, etc. Par rapport à l'État fédéral, comme l'a écrit Guindon, c'est quand l'État québécois s'est mis à occuper les champs de compétence qu'il avait jusque-là négligés que la confrontation est venue⁶. Si l'histoire politique témoigne du fait que la question constitutionnelle n'est pas résolue après deux référendums qui ont mené à des reculs, elle reconnaît aussi les gains notables réalisés par l'État québécois, tôt dans les années 1960, sur les régimes de retraite et plus tard sur la main-d'œuvre et l'immigration ainsi que ses avancées sur le plan international. Sur le plan économique, la commission Laurendeau-Dunton décrit une société québécoise où de criantes inégalités de revenus subsistent entre les groupes linguistiques, ce à quoi l'État québécois remédiera en partie⁷. On assiste aussi à la montée d'un nouveau nationalisme⁸ et ce nationalisme stimulera l'intervention de l'État dans le monde économique. Hydro-Québec, pour les ingénieurs, et la Caisse de dépôt et placement, pour les financiers, seront les premières grandes institutions économiques où il est

5 K. MCROBERTS, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, 3^e édition, Toronto, McClelland and Stewart, 1993, 556 p.

6 H. GUINDON, « The modernization of Québec and the legitimacy of the Canadian State », dans D. GLENDAY, H. GUINDON et A. TUROWETZ (dir.), *Modernization and the Canadian State*, Toronto, Macmillan, 1978, p. 212-246.

7 J. FACAL et L. BERNIER, « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives : le cas québécois », *Revue française d'administration publique*, vol. 127, 2008, p. 493-510.

8 L. BALTHAZAR, « La dynamique du nationalisme québécois », dans G. BERGERON et R. PELLETIER (dir.), *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, 1980, p. 37-58.

possible de travailler en français à des niveaux de cadres supérieurs. Hydro-Québec soutiendra également l'émergence de grandes firmes privées de génie-conseil qui, ensuite, s'internationaliseront.

Comme dira Jacques Parizeau, la Révolution tranquille a été l'œuvre de quatre ministres, d'une vingtaine de fonctionnaires et d'une vingtaine de chansonniers. C'est du rôle de ces fonctionnaires dont il est ici question. Il a varié selon trois périodes relativement distinctes depuis 1960, ce dont il est question dans la prochaine section. Une grande question demeurera toutefois en suspens : pourquoi aura-t-il fallu attendre aussi longtemps pour lancer ces réformes? Dans l'Ontario voisin, la nationalisation des entreprises d'électricité avait eu lieu en 1907. Au Québec, il y aura une première salve en 1944 qui ne sera complétée qu'en 1963 après une élection générale portant essentiellement sur ce sujet.

À chaque époque ses fonctionnaires

La première époque est celle des années 1960 où plusieurs grands commis entourent quelques ministres plus innovateurs que la moyenne, comme Gérin-Lajoie ou Lévesque. Ces fonctionnaires sont Arthur Tremblay, Michel Bélanger, Claude Morin et d'autres. C'est le rattrapage sur le développement que l'on observe ailleurs en Amérique du Nord. L'histoire a retenu les ministres Lévesque, Gérin-Lajoie, Lapalme, mais qui d'autre? Autour d'eux, il y avait des fonctionnaires comme Michel Bélanger, certes, mais aussi André Marier, Roland Parenteau et ceux qui construiront les entreprises publiques, les sociétés d'État comme elles sont nommées ici, qui ont constitué le fer de lance de l'intervention de l'État dans l'économie. Il y a eu aussi l'Office de planification et de développement du Québec, le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, etc., dans un modèle à la française de planification du développement. Autant cet État a été laborieusement lancé dans les années 1960, autant il sera difficile à défaire par la suite dans les années 2000, car il sera ancré dans une certaine demande sociale⁹.

Comme Jean-Jacques Simard l'a écrit, l'unité d'intention de la Révolution tranquille sera plus clairement énoncée dans les moyens mis en œuvre que dans les objectifs eux-mêmes, particulièrement dans le cas des sociétés d'État. On peut difficilement reconnaître une politique

9 J. FACAL et L. BERNIER, « Réformes administratives... », *op. cit.*

économique d'ensemble dans tout cela¹⁰. En raison du retard accumulé dans plusieurs domaines, il fallait agir, comme le dira Paul Gérin-Lajoie¹¹. Dans ce sens, la création des sociétés d'État est une réponse administrative simple à des besoins complexes. En créant de tels organismes, on parvient à isoler une petite équipe de spécialistes des pressions de l'entreprise privée, des habitudes bureaucratiques des ministères et des aléas de la politique. La création de sociétés d'État permet de suppléer au manque de ressources humaines. Créer de tels îlots d'autonomie permet, en effet, d'y concentrer la rare expertise disponible que ce soit dans le domaine minier ou pétrolier. Roberts écrit que ces organisations compensent le manque de capacité de réguler l'économie¹². On peut aussi ajouter que dans un système fédéral, alors que les autres instruments sont partagés avec l'autre ordre de gouvernement, les sociétés d'État ne le sont pas.

Si les ministres mentionnés ci-dessus méritent leur place dans l'histoire comme modernisateurs, ils ont aussi des collègues que la nationalisation de l'électricité effraie et un premier ministre, somme toute, assez conservateur, mais qui se laisse entraîner. Ce sera vrai aussi sous Johnson après 1966 où quelques ministres poursuivront l'élan dans un Conseil des ministres qui ne brille pas toujours par son audace. Johnson se sentira obligé de confier deux ministères à quelques séniors tant sa députation est faible¹³. La grande avancée internationale de l'époque doit beaucoup à un vieux général français qui passera au Québec à l'été 1967 et là aussi à des fonctionnaires qui savent ce qui devrait être fait pour réussir sur le plan international comme André Patry, Jean Chapdelaine, le premier délégué général du Québec à Paris, et quelques autres. Jacques Bourgault, dans son mémoire de maîtrise sur la période 1945-1970, distinguera les sous-ministres développeurs de ceux qui administrent seulement¹⁴. Le pouvoir des fonctionnaires changera au fil des crises et du style des premiers ministres¹⁵.

-
- 10 R. PARENTEAU (dir.), *Les sociétés d'État: autonomie ou intégration; document témoin de la rencontre du 8 mai*, Montréal, École des HEC, 1980, 204 p.
- 11 Entrevue par l'auteur de Paul Gérin-Lajoie pour le livre L. BERNIER, *De Paris à Washington: la politique internationale du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996, 173 p.
- 12 A. ROBERTS «A fragile state», dans C. DUNN, (dir.), *The Canadian Handbook of Public Administration*, 2^e édition, Toronto, Oxford University Press, 2010, p. 219-234.
- 13 P. GROS D'AILLON, *Daniel Johnson, l'égalité avant l'indépendance*, Montréal, Stanké, 1979, 257 p.
- 14 J. BOURGAULT, *Les sous-ministres au Québec 1945-1970*, mémoire de maîtrise, Montréal, Département de science politique, Université de Montréal, 1972, 485 p. plus annexes.
- 15 P. O'NEILL et J. BENJAMIN, *Les mandarins du pouvoir: l'exercice du pouvoir au Québec de Jean Lesage à René Lévesque*, Montréal, Québec/Amérique, 1978, 285 p.

Il y aura aussi quelques conseillers qui n'ont pas intégré la fonction publique québécoise, mais qui ont été marquants. On peut penser à Jacques Parizeau, qui a conservé son poste de professeur aux HEC, et à Claude Castonguay, qui avait un bureau d'actuaire-conseil. Ils seront ensuite tous les deux des ministres importants. Mais, c'est le propre de la modernisation par l'État : ici comme ailleurs, les fonctionnaires ont modernisé l'État québécois. Certains ont fini par être connus comme Claude Morin parce qu'ils ont ensuite fait de la politique, mais plusieurs sont restés de discrets serviteurs de l'État. Ce n'est qu'en 1985 que l'Institut d'administration publique de Québec a commencé à remettre le prix Hommage (d'abord Carrière) pour ceux qui se sont particulièrement distingués.

D'anciens hauts fonctionnaires, comme Roch Bolduc, qui est l'un des rares à avoir écrit ses mémoires¹⁶, ont expliqué que les années les plus excitantes couvraient la période avant 1965, alors que les ressources étaient disponibles et que tout était à bâtir. Mais dans une perspective plus institutionnaliste, la réelle construction de l'État québécois moderne a été faite dans les années 1970 alors que l'État étend son activité. Si les grandes réformes ont été lancées dans les années 1960, le parachèvement de l'appareil d'État se fait dans les années 1970. On crée 12 organismes entre 1960 et 1965, 22 de 1966 à 1969, puis 32 entre 1970 et 1976, encore 32 de 1977 à 1981 et 32 autres de 1982 à 1985, puis seulement 5 de 1986 à 1988¹⁷. C'est aussi à la fin des années 1970 qu'ont lieu les dernières grandes vagues d'embauche de fonctionnaires et la création d'une structure originale où des ministres d'État coordonnent les grandes politiques sous l'impulsion d'un haut fonctionnaire, Louis Bernard.

La troisième époque, moins claire, est celle qui débute après le référendum de 1980 et la récession de 1982. Il ne s'agit plus de développer l'État québécois, mais de faire plus avec moins. Pour ceux qui ont connu la période plus exaltante qui a précédé, il faut désormais rationaliser, parfois défaire ce qu'on avait fait. L'heure de la rationalisation économique a sonné. C'est ce que Guy Coulombe et une nouvelle équipe de direction vont aller faire à Hydro-Québec. On leur reprochera ensuite les pannes de la fin des années 1980¹⁸.

16 R. BOLDUC, *Le mandarin de l'ombre*, op. cit.

17 L. BERNIER et G. LACHAPPELLE, « Budgets et changements sociaux... », op. cit., p. 17.

18 R. LANOUE et T. HAFSI, *Société d'État? Pourquoi pas? Concilier politique et performance, les secrets de la réussite d'Hydro-Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010, 194 p.

Les années 1980 sont aussi l'époque du nouveau management public où l'on cherche à réaffirmer la primauté du politique partout dans les pays anglo-saxons et à introduire les méthodes du secteur privé dans le secteur public, mode qui viendra aussi au Québec un peu plus tard et qui verra son aboutissement avec la Loi sur l'administration publique (loi 82) en 2000. L'État a perdu de son aura, il doit démontrer son efficacité. La gestion de la qualité, l'Opération Réalignement et d'autres réformes témoignent des efforts pour améliorer le fonctionnement de l'État québécois. Il doit élaborer des plans stratégiques, mesurer ses résultats, réfléchir à ce que sa clientèle espère. Celle-ci est devenue plus exigeante au fur et à mesure que les programmes de l'État-providence démontraient leurs limites. C'est aussi l'époque du retour des nominations partisans qui exploseront sous Jean Charest, mais elles avaient recommencé dans les années 1970¹⁹. Mais tout n'est pas noir. La science de la gestion de l'État progresse. On essaie des formules nouvelles que le Plan de modernisation de l'État fera culminer avec, entre autres, les déclarations de service aux citoyens²⁰. L'État demeure, mais les hauts fonctionnaires passent plus rapidement. La durée dans les postes passe, dans les années 1990, à moins de deux ans²¹. Les années 1990 verront aussi une accélération des changements de premiers ministres²². Il y a plus d'instabilité et de malaise dans la recherche d'un nouveau modèle.

Après les grands entrepreneurs des deux décennies précédentes, cette époque de rationalisation ne peut attirer par définition le même type de gestionnaires. En Nouvelle-Zélande, on parlera du coup d'État par les fonctionnaires chargés des finances. Au Québec, la deuxième moitié des années 1985 sera la période des rapports Gobeil, Fortier et Scowen, qui prêcheront la réduction de la taille de l'État par la fermeture d'organismes jugés désormais trop nombreux, la déréglementation des activités économiques et la privatisation des sociétés d'État²³. Il aura été bref le temps de l'étatisme au Québec.

19 J.I. GOW, «Repenser l'État et son administration», *Politique*, vol. 11, 1987, p. 5-41; J. BOURGAULT et S. VIOLA-PLANTE, «Quebec Deputy Ministers: Accent on program and service delivery in times of scarcity», dans J. BOURGAULT et C. DUNN (dir.), *Deputy Ministers in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2013, p. 123-147.

20 J. FACAL et L. BERNIER, «Réformes administratives...», *op. cit.*

21 J. BOURGAULT et S. VIOLA-PLANTE, «Quebec Deputy Ministers...», *op. cit.*

22 L. BERNIER, «Who governs in Québec? Revolving Premiers and reforms», dans L. BERNIER, K. BROWNSEY et M. HOWLETT (dir.), *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 131-154.

23 J.I. Gow, «Repenser l'État et son administration», *op. cit.*

C'est à l'époque de Margaret Thatcher que les privatisations deviendront véritablement à la mode. Et le Québec, comme le reste du Canada, s'intéresse à cette mode. Une vaste majorité des études a conclu que les entreprises privatisées affichent de meilleurs résultats que les entreprises publiques qui les ont précédées²⁴. Mais la méthodologie des recherches sur les privatisations est une question qui a trop souvent été négligée parce que les conclusions renforçaient les idées reçues. Cela peut mener à douter des chiffres obtenus. Dans le vocabulaire de la méthode quasi expérimentale, une privatisation est une série chronologique interrompue. Il est difficile d'isoler l'incidence d'une décision des autres variables. Il faut se questionner sur ce qui pourrait expliquer la différence dans les observations avant et après la privatisation. Nous avons conclu que la privatisation n'était pas forcément la cause du gain d'efficacité observé²⁵.

On peut aussi réformer la gouvernance de ces organisations. En 2006, le gouvernement du Québec a présenté un énoncé de politique intitulé *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État* dans lequel il s'engage à déposer un projet de loi favorisant la modernisation de la gouvernance de ses sociétés d'État²⁶. Le gouvernement souhaite des sociétés d'État performantes, transparentes et responsables de leurs actes. Les principaux changements seront : la séparation de la fonction de président du conseil d'administration (CA) de celle de chef de la direction ; une plus grande place faite aux femmes sur les CA ; un rôle accru pour le vérificateur général ; et un plus grand rôle au conseil. Bernier et Simard ont utilisé les exemples de la transformation de la gouvernance de trois sociétés d'État québécoises pour montrer comment ces entreprises peuvent être réformées sans être privatisées²⁷. Dans les trois cas, on a repensé la planification stratégique, revu le rôle du conseil et réorganisé la chaîne de gouvernance. Dans cette époque plus difficile, les sociétés d'État ont gagné en efficacité.

Il est nécessaire et souhaitable toutefois que l'État s'interroge périodiquement sur ses interventions dans l'économie. Dans cette perspective, les privatisations seront encore à l'ordre du jour. L'État continuera

-
- 24 W.L. MEGGINSON et J. M. NETTER, «From State to market: A survey of empirical studies on privatization», *Journal of Economic Literature*, vol. 39, 2001, p. 321-389.
- 25 L. BERNIER et T. HAFSI, «De l'usage fait des données sur la privatisation : entre les statistiques et l'idéologie», dans F. LACASSE et P.-É. VERRIER (dir.), *30 ans de réforme de l'État, Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, 2005, p. 41-54.
- 26 QUÉBEC, *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*, Québec, Finances Québec, 2006, 33 p.
- 27 L. BERNIER et L. SIMARD, «The governance of public enterprises: The Quebec experience», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, 2007, p. 455-473.

à entreprendre, mais les secteurs d'intervention seront différents. Lorsque l'intervention dans l'économie n'a plus de raison autre que commerciale, les entreprises publiques peuvent être vendues. La question devient alors : comment construire un appareil d'État vivant où des entrepreneurs publics développent des organisations promotrices de l'intérêt général?

L'entrepreneuriat collectif

Depuis l'invention du mot par Jean-Baptiste Say vers 1800, le terme *entrepreneur* désigne habituellement une personne du secteur privé. Ce n'est qu'assez récemment qu'on s'est intéressé à ce concept dans le secteur public. C'est principalement aux États-Unis que l'idée a été développée. Dans le système politique américain, les fonctionnaires aux plus hauts échelons sont nommés politiquement. Ils doivent, pour faire fonctionner l'organisme dont ils ont la charge, entrer dans le jeu politique et devenir des entrepreneurs politiques. Certains écrits célèbrent les plus illustres d'entre eux. Lewis a fait l'apologie de trois d'entre eux : Robert Moses, qui régna pendant plus de quarante ans sur le réseau de parcs et d'autoroutes de la région de la ville de New York ; l'amiral Rickover, le père des sous-marins nucléaires américains ; Edgar Hoover, le premier directeur du FBI. Les trois ont laissé derrière eux des institutions²⁸.

Un entrepreneur est un individu qui a l'habileté de reconnaître une bonne occasion et la volonté, la ténacité et la capacité innovatrice de trouver les ressources et de les utiliser avec succès. Selon Schumpeter²⁹, l'entrepreneur profite d'une occasion en introduisant un nouveau produit ou un nouveau procédé, de l'ouverture d'un nouveau marché, d'une nouvelle source d'approvisionnement, de l'établissement d'une nouvelle organisation. Un entrepreneur « *is gap-filling* », il profite d'une déficience d'un marché en proposant de nouvelles combinaisons. Le fait que l'organisation dans laquelle il travaille soit privée ou publique importe peu. Les entrepreneurs ne créent pas toujours leur organisation, mais la transforment radicalement. Ces entrepreneurs

28 E. LEWIS, *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power. The Organizational Lives of Hyman Rickover, J. Edgar Hoover, and Robert Moses*, Bloomington, Indiana University Press, 1980, 274 p.

29 J. SCHUMPETER, *Théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz, 1935, 589 p.

sont nécessaires pour que le secteur public se développe et joue son rôle³⁰. Et le Québec a eu la chance d'en avoir plusieurs et de leur permettre d'entreprendre.

Dans ces sociétés d'État, il se peut que ce soit moins la propriété publique, les mécanismes de gouvernance et les contrôles qui importent que la nomination de grands commis d'État compétents. Depuis les travaux de Berle et Means³¹, il est établi que les gestionnaires ont une grande marge de manœuvre. Qui plus est, dans le cas des sociétés d'État au Québec, les directives gouvernementales à ces dirigeants ont longtemps été limitées puis les Guy Coulombe, Henri-Paul Rousseau et autres ont eu la réputation de demander et d'obtenir carte blanche lors de leurs nominations. On pourrait aussi dire qu'Hydro-Québec a été, dès 1963, un « État dans l'État ». Dans le domaine économique, ce ne sont pas les grands capitaines d'industrie qui dominent, ce sont des équipes qui reproduisent les multiples rôles que les hauts fonctionnaires doivent jouer³². Dans leur étude sur la performance financière de six sociétés d'État québécoises, Bernier et Fortin ont démontré que ce n'est pas l'arrivée d'un nouveau PDG qui est l'instant déclencheur de la transformation de ces entreprises, mais l'installation de l'équipe de gestion complète³³. Dans les universités aussi, la stratégie vient des employés et est filtrée, comme dans les gouvernements, par des mécanismes centraux de contrôle qui s'assurent que seuls les meilleurs projets sont mis en œuvre³⁴.

Bernier et Hafsi ont cherché à expliquer ce phénomène en opposant les ressources requises aux grandes époques d'expansion et les tâches à accomplir dans les périodes où il faut réinventer l'État³⁵. Aux périodes de développement, on trouve de grands entrepreneurs publics. On peut certainement par exemple lier le travail d'André Marier au Québec à la genèse de la Société québécoise d'exploitation minière (Soquem), de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (Rexfor) et de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (Soquip) lorsque René Lévesque était ministre.

-
- 30 L. BERNIER et T. HAFSI, « The changing nature of public entrepreneurship », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 3, 2007, p. 488-503.
- 31 A.A. BERLE et G.C. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Hartcourt, Brace and World, 1932, 396 p.
- 32 J. BOURGAULT et S. VIOLA-PLANTE, « Quebec Deputy Ministers... », *op. cit.*
- 33 L. BERNIER et J.-P. FORTIN, « L'entrepreneuriat public dans les sociétés d'État au Québec », *Revue Organisation*, vol. 6, n° 1, hiver 1997, p. 13-23.
- 34 H. MINTZBERG et J. ROSE, « Strategic management upside down », *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 20, n° 4, 2003, p. 270-290.
- 35 L. BERNIER et T. HAFSI, « De l'usage fait des données sur la privatisation... », *op. cit.*

Il prépara seul les dossiers pour leur création. Mais les diverses expertises requises aujourd'hui dans un État plus complexe font que des équipes sont nécessaires. Il faut à la fois gérer une activité particulière, mais aussi un certain nombre d'activités de relations publiques et de financement.

Après les années 1980, la manière d'intervenir dans l'économie a changé. Cette intervention est devenue plus financière que directe³⁶. Les entreprises d'État de la Révolution tranquille dans le domaine des ressources naturelles ont été transformées en filiales de la Société générale de financement qui, elle-même, a été fusionnée depuis avec Investissement Québec. Alors que le Québec avait jusqu'aux années 1980 des entreprises publiques spécialisées dans divers domaines de l'économie, il compte désormais dans le domaine financier sur la Caisse de dépôt et placement et Investissement Québec et dans le domaine des ressources naturelles sur Hydro-Québec. Il est possible que lorsque le cycle reprendra, la Société du Plan Nord ou ce qui lui succédera reprenne du service.

Si Hydro-Québec continue d'exister, elle aussi a profondément changé depuis la nationalisation de 1962. Alors que les dernières décennies ont été difficiles pour Hydro-Ontario qui a misé sur le nucléaire, Hydro-Québec apparaît comme une entreprise modèle³⁷. McRoberts avait écrit qu'elle était la plus grande réussite de la Révolution tranquille sur le plan économique³⁸. Elle a sophistiqué sa connaissance des besoins de ses clients et s'est adaptée à la réalité des marchés compétitifs nord-américains. En s'ouvrant aux marchés américains plus volatils où elle exporte, Hydro-Québec s'expose toutefois aux aléas de la concurrence et d'un chiffre d'affaires moins déterminé. Elle a aussi été obligée de transformer ses structures pour se plier aux demandes de la Federal Energy Regulatory Commission américaine. Sa tentative d'acheter Énergie Nouveau-Brunswick et son adaptation pour vendre sur le marché américain sont des développements qui correspondent à la transformation de son secteur d'activité ailleurs, en Europe par exemple³⁹. Pour Hydro-Québec, l'échec de la centrale du Suroît a certainement été un choc pour une entreprise soucieuse

36 B. LÉVESQUE, «Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme de l'État», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74, n° 4, 2003, p. 489-513.

37 M.-L. PELLETIER, *L'adaptation d'Hydro-Québec aux enjeux de l'intégration économique*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2005, p. 5; R. LANOUÉ et T. HAFSI, *Société d'État? Pourquoi pas? ...*, op. cit., p. 51.

38 K. MCROBERTS, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, op. cit., p. 174.

39 S. THOMAS, «Corporate concentration in the EU energy sector», *Public Services International Research Unit*, document de travail, Londres, University of Greenwich, 2007, 12 p.

de son approvisionnement alors qu'elle n'arrivait pas à s'entendre avec les leaders autochtones pour construire de nouveaux barrages dans le Nord, mais aussi parce que pour la première fois, les environnementalistes avaient le dessus⁴⁰. C'est un exemple de la légitimité perdue. Par ailleurs, comme Lanoue et Hafsi l'ont documenté dans leur livre, Hydro-Québec ne versait, jusqu'au milieu des années 1990, pratiquement jamais de dividende au gouvernement et elle était alors modeste⁴¹. C'est dans les années 2000 que ses revenus augmentent et que le gouvernement peut espérer dans les meilleures années deux milliards de son entreprise. L'intervention de l'État dans l'économie est devenue une source de revenus.

Dans le contexte de l'internationalisation de l'économie, les instruments disponibles pour mettre en œuvre une politique économique quelconque sont limités. Les accords de libre-échange et le GATT limitent l'utilisation de tarifs douaniers ou de subventions. Le gouvernement fédéral a l'entière responsabilité de la politique monétaire, et les deux ordres de gouvernement se partagent la politique fiscale, les subventions et la réglementation. Face à la diminution des instruments de politique, les provinces qui ont rationalisé leurs investissements ont tout intérêt à conserver leurs sociétés d'État.

Quelques pistes pour trouver un nouvel équilibre

Deux perspectives s'affrontent lorsqu'il s'agit de déterminer le rôle de l'État québécois dans l'économie: d'abord ceux qui le perçoivent négativement comme Alain Dubuc⁴² et ceux qui le considèrent comme un succès comme Jean-François Lisée⁴³. Les premiers sont souvent plus fédéralistes et les seconds, plus souverainistes. Les entreprises publiques ont connu, avec la grande crise économique de 2008-2009, un regain de popularité alors que les gouvernements dans plusieurs pays ont nationalisé les banques et les constructeurs automobiles en faillite⁴⁴. L'intervention de l'État dans l'économie est encore nécessaire.

40 L. SIMARD, A. DUPUIS et L. BERNIER, « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 2, 2006, p. 308-333.

41 R. LANOUE et T. HAFSI, *Société d'État? Pourquoi pas? ...*, op. cit., p. 90.

42 A. DUBUC, *Éloge de la richesse*, Montréal, Éditions Voix parallèles, 2006, 335 p.

43 J.-F. LISÉE, *Sortie de secours: comment échapper au déclin du Québec*, Montréal, Boréal, 2000, 430 p.

44 P. BANCE et L. BERNIER (dir.), *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, 333 p.

Comme l'épisode du Suroît l'a démontré, l'État n'a pas l'apanage de la défense de l'intérêt général, mais il en porte une grande partie. Et pour que le système fonctionne, cette fonction publique ne doit pas être politisée, ne serait-ce que pour éviter que ce phénomène tétanise aussi les autres qui apprennent à se taire pour conserver leur poste. Elle doit pouvoir faire contrepoids, « parler vrai ». Et elle doit pouvoir entreprendre. La persistance de l'entrepreneuriat dans le secteur public est l'un des grands paradoxes du fonctionnement de l'État. Le principe de responsabilité en cours dans le système de Westminster incite les ministres à éviter les surprises et a tendance à décourager les initiatives. Pourtant, on peut émettre l'hypothèse que comme dans les universités, l'innovation vient des gestionnaires de tous les niveaux et même souvent de ceux dans les postes de gestion subalternes⁴⁵.

Pour que des entrepreneurs publics puissent innover, il faut qu'ils aient la marge de manœuvre nécessaire et on peut penser que cette marge augmente dans les organismes autonomes plus loin du pouvoir politique. De plus, dans le monde contemporain de l'administration publique, innover est devenu une nécessité⁴⁶ parce que les ressources manquent, la population est plus exigeante, des problèmes plus horizontaux nécessitent de nouvelles solutions ou parce que la technologie rend possibles certaines actions concertées qui étaient inconcevables peu de temps auparavant. Par exemple, Revenu Québec a remporté récemment deux fois le Prix pour la gestion innovatrice au Canada pour deux de ses projets. La genèse du premier, celui d'« indices de richesse », peut être reliée à des efforts fournis en 1998 pour tester l'usage des banques de données et développer l'algorithme efficace. Le second, celui du contrôle des factures de restaurant, a eu une moins longue gestation. Dans les deux cas, la technologie a été importante, mais il a surtout fallu des équipes qui ont veillé pendant plusieurs années à ce que le projet soit prêt à remplacer les anciennes méthodes. On peut aussi retenir que les gestionnaires en place ont été relativement stables, car contrairement à d'autres secteurs gouvernementaux, les employés de Revenu Québec y demeurent pour l'essentiel de leur carrière.

Ce sont deux exemples d'innovations venus de la fonction publique. Au XXI^e siècle, l'État québécois est capable du meilleur, mais d'un autre côté, de compressions budgétaires en compressions budgétaires,

45 H. MINTZBERG et J. ROSE, « Strategic management upside down », *op. cit.* ; S. BORINS, *Innovating with Integrity*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1998, 346 p.

46 *Ibid.*

peut-on penser que la capacité de cet État ne s'effrite pas? Une façon de poser la question est de se demander si le Québec était devenu souverain en 1985, en 1990, en 2000, quelle serait alors la situation de l'État québécois? Sans être un État incapable comme l'État haïtien, aurait-il pu devenir souverain? Le pourrait-il aujourd'hui?

On peut penser que si James Iain Gow tentait de continuer sa magistrale étude de l'État québécois après 1970⁴⁷, il se heurterait à la difficulté d'un État qui devient plus complet et complexe. Cet État demande désormais une coordination plus lourde, des mécanismes au sommet plus nombreux⁴⁸ et sensiblement plus de temps consacré par les hauts fonctionnaires à une vraie gestion horizontale et corporative⁴⁹. La volonté d'agir a été celle d'un certain nombre de ministres, mais aussi de fonctionnaires. Les difficultés budgétaires forcent à innover⁵⁰. L'exemple de l'intervention de l'État dans l'économie par les sociétés d'État illustre que cet État peut réussir lorsqu'il se donne les moyens et donne à ses gestionnaires la marge de manœuvre nécessaire. Après vingt ans de construction et trente à se demander comment contrôler cet État, est-ce que la question est désormais celle de la capacité de cet État? Peut-on réinventer cet État pour qu'il fasse autrement ce qu'il doit faire tout en préservant les acquis de la Révolution tranquille?

47 J.I. GOW, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, 443 p.

48 P. DUTIL, *Searching for Leadership: Secretaries to Cabinet in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2008, 250 p.; L. BERNIER, K. BROWNSEY et M. HOWLETT (dir.), *Executive Styles in Canada...*, *op. cit.*

49 J. BOURGAULT et S. VIOLA-PLANTE, «Quebec Deputy Ministers...», *op. cit.*

50 S. BORINS, «The new public management is here to stay», *Canadian Public Administration*, vol. 38, n° 1, 1995, p. 122-132; J. FACAL et L. BERNIER, «Réformes administratives...», *op. cit.*, 320 p.

Commentaires sur la cinquième partie

Diane Wilhelmy

Ex-sous-ministre et secrétaire générale associée

Nous abordons le dernier segment consacré à la fin du xx^e siècle: les enjeux liés à l'énergie, aux ressources naturelles et à l'économie. Cette période représente une passerelle entre le passé et l'avenir et m'inspire des commentaires complémentaires au domaine économique en réaction à plusieurs des textes très riches de cet ouvrage.

Le texte de Stéphane Savard analyse le parcours de Michel Bélanger à titre de grand commis de l'État dans le secteur économique. J'ai eu le plaisir de côtoyer cet homme exceptionnel dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique du Québec appelée commission Bélanger-Campeau (1990-1992), lorsque j'occupais le poste de secrétaire générale associée aux affaires intergouvernementales canadiennes. J'intégrerai quelques observations sur son parcours dans mon commentaire.

Ensuite, le professeur Bernier propose une lecture originale de la portée de la Révolution tranquille et dégage les faits saillants des grandes époques de 1960 à nos jours ainsi que des profils des hauts fonctionnaires associés à ces périodes. De plus, ses observations sur l'entrepreneuriat collectif se situent au cœur des enjeux de gouvernance et de compétitivité; les pistes qu'il suggère pour trouver un nouvel équilibre sont pertinentes et pourront servir de guides pour de nombreux décideurs publics.

Mes commentaires se regroupent en trois sections :

1. la période des grands mandarins de la Révolution tranquille;
2. les grands commis de l'État au XXI^e siècle;
3. les zones sensibles pour l'avenir.

La période des grands mandarins de la Révolution tranquille

La proposition de Luc Bernier de découper la Révolution tranquille en trois époques est pertinente et fort utile pour se donner des repères. La première époque, du début des années 1960 jusqu'au début de la décennie 1970, est caractérisée par l'emballement, les réformes structurelles, la création de nouvelles institutions et ce que l'on a appelé les gros moyens. Les chercheurs et étudiants intéressés à cette époque apprécieront le récent ouvrage de Roch Bolduc auquel fait référence Luc Bernier¹. La deuxième époque, de 1970 à 1980, est caractérisée par la construction véritable de l'État moderne avec la multiplication d'organismes à vocation ciblée. La troisième époque, de 1980 à la fin du xx^e siècle, est caractérisée par les temps plus difficiles, notamment par les ajustements à la récession de 1982. C'est l'époque du « faire plus avec moins », que résume la formule populaire. Ajoutons également le « faire différemment » en conformité avec la révision des lois sur la gestion inspirées par les approches du nouveau management public ailleurs dans le monde.

Dans un numéro spécial de la revue *Télescope* de l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ENAP) consacré aux conditions d'exercice du pouvoir au sommet des administrations publiques de quelques pays de l'OCDE, Louis Bernard, ancien secrétaire général du gouvernement du Québec, dresse un portrait synthétique percutant de l'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec. En référant à ce qui est souvent considéré comme l'âge d'or de la fonction publique du Québec, il décrit ainsi l'apparition des mandarins :

Au départ, tout était à construire. Et les ressources humaines étaient rares. Engagé par ses promesses de changement, le gouvernement devait trouver le moyen d'agir vite et efficacement.

1 R. BOLDUC, *Le mandarin de l'ombre. De la Grande Noirceur à la Révolution tranquille*, Québec, Septentrion, 2012, 360 p.

Il se tourna naturellement vers ceux qui détenaient les connaissances pour l'aider dans cette tâche et les « enrôla » dans la nouvelle fonction publique qu'il s'efforçait de créer. C'est ainsi que les nouvelles recrues devinrent les plus proches conseillers du gouvernement et de ses ministres. Les cabinets ministériels étant alors inexistant, les contacts entre les ministres et leurs hauts fonctionnaires étaient non seulement fréquents, mais également étroits et directs. Les hauts fonctionnaires y gagnèrent en prestige et furent rapidement considérés par la presse et les milieux bien informés comme les nouveaux mandarins².

Cette période fut exceptionnelle, selon Louis Bernard, même si elle fut de courte durée : il retient comme facteurs de changement et contre-poids à ce pouvoir administratif, le développement des cabinets ministériels, la montée des partis politiques capables de produire eux-mêmes une plateforme cohérente autour de la notion du bien commun, la croissance rapide de l'État et une distinction plus nette entre le politique et l'administratif.

Le parcours de Michel Bélanger s'inscrit parfaitement dans la lignée des grands mandarins de la Révolution tranquille, en particulier ceux de la période d'or : proximité avec les élus dans la vision des objectifs stratégiques, confiance des élus dans la qualité de l'expertise des mandarins, grande marge de manœuvre pour concrétiser les décisions gouvernementales, durée en poste suffisamment longue pour mener à terme les dossiers de changement.

À l'époque de la commission Bélanger-Campeau, il était fréquent d'entendre des observateurs commenter le fait que Michel Bélanger avait tenu plusieurs rôles : un *économiste* rigoureux qui avait fait sa marque dans plusieurs institutions, un *haut fonctionnaire* influent et respecté qui avait épaulé avec brio René Lévesque dans la conduite et la réussite du dossier majeur de la nationalisation de l'électricité, un *banquier* d'envergure qui avait été le premier francophone à la tête de la Bourse de Montréal et réussi la fusion de deux banques pour créer la Banque Nationale du Canada. En plus de ces trois fonctions, j'ajouterais un rôle *d'arbitre* de débats publics : le caractère ouvert et public de ce forum l'a amené à sortir de la zone discrète de la gestion pour prendre place sous les projecteurs de la vie publique.

2 L. BERNARD, « L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec », *Télescope*, vol. 15, n° 1, hiver 2009, p. 93.

Il ne me semble pas excessif de dire que Michel Bélanger a traversé les trois périodes de la Révolution tranquille en changeant à plusieurs reprises de statut, mais en conservant la ligne directrice du service public. Cette mobilité entre le secteur public et le secteur privé ne pourrait-elle pas nous inspirer pour l'avenir? D'autres exemples de ce type de parcours, dans des mandats à temps plein ou à temps partiel, ont constitué un gain appréciable d'expertise pour le gouvernement: pensons à Louis Bernard, Roch Bolduc, Guy Coulombe, Jacques Girard, Jean Houde, Pierre Martin, Henri-Paul Rousseau, Claude Séguin, Robert Tessier...

Les grands commis de l'État au XXI^e siècle

Pour un ensemble de raisons que nous n'avons pas le temps d'approfondir, force est de reconnaître que le profil de Michel Bélanger n'existe plus dans la fonction publique: notons à titre d'exemple que la proximité avec le pouvoir politique, même lorsqu'elle est présente via des nominations de hauts fonctionnaires proches d'un parti politique, n'est plus en soi un gage de durée.

Faire remarquer que la durée en poste des hauts fonctionnaires n'a cessé de diminuer, par rapport à celle de certains grands commis de l'État présentés aujourd'hui, revêt un caractère d'évidence, mais il faut attirer l'attention sur ce volet de la gestion des carrières des hauts dirigeants qui est reconnu comme fondamental. Dans les postes de sous-ministre, la durée moyenne en poste est souvent inférieure à deux ans. Il serait intéressant que les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP mettent à jour les données contenues dans le dossier spécial qui a été publié en 2009 sur les administrateurs publics. Les recherches menées depuis des décennies par le professeur Jacques Bourgault sur les carrières des hauts fonctionnaires (notamment au Québec, au Canada et dans les pays de l'OCDE) sont par ailleurs une source précieuse pour analyser avec rigueur les données et s'inspirer des meilleures pratiques dans la modernisation de notre approche³.

3 Voir notamment J. BOURGAULT, *Les administrateurs d'État des ministères du gouvernement du Québec, 1867-1985*, thèse de doctorat d'État soutenue à Paris à la Fondation nationale des sciences politiques en mai 1986, 970 p.; J. BOURGAULT, *Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada: sa responsabilité et sa reddition de comptes (1867-2003)*, dans Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (commission Gomery); J. BOURGAULT, *Rétablir l'imputabilité, Études: volume 1 – Le parlement, les ministres et les sous-ministres*, Ottawa, Travaux publics Canada, 2006, p. 283-329; J. BOURGAULT, M. CHARIH, D. MALTAIS et L. ROUILLARD, «The management competencies of senior managers: A look at some OECD countries», dans A. ROSENBAUM et J.-M. KAUYA (dir.), *Excellence and Leadership in the Public Sector: The Role of Education and Training*, New York, Nations Unies, 2007, p. 25-43.

Compte tenu des changements aux lois et règlements depuis le début des années 1980, mettant en particulier l'accent sur les engagements publics liés au plan stratégique de chaque ministère, aux engagements face à la qualité des services aux citoyens et aux exigences de la reddition de comptes, nul besoin est de faire une longue démonstration pour prouver l'impossibilité d'atteindre des résultats significatifs en l'absence d'une continuité minimale dans les postes de haute direction.

Il suffit de mettre en lumière quelques nouveautés de taille dans l'univers des grands commis de l'État du XXI^e siècle pour prendre conscience de l'écart entre leur environnement de travail et celui de leurs prédécesseurs : la portée des changements technologiques dans la gestion de l'information, les exigences de transparence et d'instantanéité liées à la dynamique des médias opérant sur le mode 7 jours/24 heures et les changements liés aux médias sociaux. Si l'image d'un règne d'or pouvait à nouveau être utile pour symboliser de manière forte la tendance lourde d'une époque, il est à parier qu'un sondage choisirait les médias traditionnels et sociaux comme les rois actuels.

Les zones sensibles pour l'avenir

J'en soulève quatre : maintenir le cap sur la compétence, attirer et retenir les jeunes, accentuer la coopération et le travail interministériel, reconnaître le caractère spécial de la mission économique.

Maintenir le cap sur l'objectif de la compétence

Dans le chapitre portant sur l'entrepreneuriat collectif, Luc Bernier insiste sur l'importance de nommer des gestionnaires compétents et ajoute que cet aspect serait peut-être plus fondamental que les mécanismes de gouvernance, les contrôles ou le caractère public de la propriété. La réussite dans la poursuite de la mission économique à travers les diverses organisations chargées de la développer est, selon lui, reliée directement à la qualité des équipes mises en place.

C'est précisément en regard de cet enjeu que le choix de hauts dirigeants de ces organisations est vital : pour garantir le recrutement de collaborateurs compétents ainsi que pour les former, les motiver et les retenir. Depuis mon départ à la retraite du gouvernement, j'ai eu l'occasion de discuter de cette question avec plusieurs sous-ministres

en poste et retraités et je peux témoigner qu'elle se situe en tête des paramètres jugés essentiels. Dans le cadre d'une collaboration entre collègues pour la rédaction d'un hommage à un ancien haut fonctionnaire décédé, Guy Coulombe avait suggéré qu'on simplifie notre message en allant tout droit à l'essentiel : la plus grande qualité d'un gestionnaire public est la capacité de bâtir des équipes de qualité qui durent dans le temps et remplissent leur mission de service public. Le mot clé était *équipes*.

La compétence des individus est au surplus partie de la chaîne de transmission des savoirs et expériences ; je me reporte à la compétence collective des équipes elles-mêmes, la qualité des grands ensembles. La proportion relative des budgets consacrés au secteur public dans le produit intérieur brut du Québec étant ce qu'elle est, nous nous devons d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des services. Non moins importants, la valorisation et le transfert d'expertise dans les réseaux d'affaires intergouvernementales et internationales qui servent d'appui à nos joueurs économiques. En ce début de XXI^e siècle, la planète est le territoire géographique de nos gens d'affaires, nos scientifiques, nos artistes et il est indispensable de maintenir et de renforcer le rôle de soutien de l'État. Comme le souligne Luc Bernier, dans le contexte de l'internationalisation de l'économie où les instruments de mise en œuvre de politiques économiques sont plus limités, le gouvernement doit protéger sa capacité concurrentielle. C'est tout aussi vrai dans le contexte fédéral-provincial.

La question de la compétence des administrateurs publics demeure donc une des questions cruciales pour l'avenir ; la qualité de notre administration publique a constitué et constitue encore un atout formidable de compétitivité pour le Québec dont l'économie est ouverte et mondialisée. Le professeur Bernier insiste avec raison sur la valeur ajoutée que représente une administration publique recrutée selon la règle de la compétence et non en fonction d'affiliations politiques.

Attirer les jeunes et les retenir

La capacité d'attraction du gouvernement et du secteur public est réelle et les concours de recrutement dans les collèges et universités semblent donner de bons résultats. L'attrait pour les nouveaux postes affichés à l'Agence du revenu et au ministère des Transports donne espoir dans la constitution d'une relève de qualité.

Postulant que ces efforts continueront et que les meilleurs de nos diplômés ne se laisseront pas décourager par la faible reconnaissance accordée au service public, ni même par l'image souvent négative du statut de fonctionnaire véhiculée dans les médias, le défi additionnel consiste à les retenir. Il est impératif de ne pas éteindre leur esprit d'innovation et de leur accorder la marge de manœuvre requise pour repenser les processus de gestion ainsi que les modes d'organisation et de dispensation des services. Habités dès les premières années des services de garde à la prise d'initiative, à l'autonomie, au travail d'équipe ouvert et transparent, à l'utilisation des nouvelles technologies et à la prise de risques, il est évident que leurs attentes face à l'organisation du travail refléteront ces valeurs.

Toutefois, deux feux rouges envoient des signaux inquiétants. Le premier pointe en direction de la Loi de l'administration publique : les gestes contradictoires en provenance des organismes centraux qui accentuent le contrôle des moyens par rapport aux contrôles des résultats et le faible nombre d'arrangements visant l'allègement et la modernisation du cadre de gestion représentent des messages de *statu quo* qui décourageront les meilleurs éléments de la relève.

Le second pointe en direction des mesures de lutte contre les conflits d'intérêts, la corruption et la collusion. Il est normal que le diagnostic des problèmes liés à l'octroi de contrats publics ait débouché sur la centralisation du processus de décision avec son corollaire fréquent, l'allongement des délais. Compte tenu de la taille de l'État et du volume de dossiers, il est nécessaire de mettre en équilibre des processus solides sur le plan de l'éthique et l'espace nécessaire pour une saine gestion de risques soutenue par un encouragement à l'innovation.

Accentuer la coopération et le travail interministériel

L'État issu de la Révolution tranquille s'est rigidifié en de nombreux silos et il faudra poursuivre les efforts entrepris pour les rendre moins hermétiques et surtout les intégrer dans des réseaux interconnectés.

La collaboration et la coopération entre les ministères et les organismes doivent demeurer des messages forts de l'État, tout comme les partenariats avec des organisations publiques et privées. L'exemple du soutien accordé par les partenaires sociaux et le gouvernement à la mise en place du réseau des entreprises d'économie sociale dans la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 fournit un exemple d'innovation reconnue ici et à l'extérieur du Québec.

Comme nous le mentionnions relativement aux jeunes, leur aisance avec les nouvelles technologies ainsi que leur culture de la transparence et du travail d'équipe seront d'immenses atouts pour réussir ce virage, mais il faudra retrouver un peu du rythme rapide et de l'audace du temps de cette fameuse Révolution tranquille. Encore là, les messages que l'État enverra à ses employés seront déterminants pour valoriser la coopération et le travail conjoint entre ministères et organismes ainsi que la multiplication des partenariats avec les organisations externes au secteur public.

Reconnaître le caractère spécial de la mission économique

En ce début de XXI^e siècle, la mission économique revêt plus que jamais un caractère d'horizontalité unique qui exige des ajustements dans les modes d'organisation du travail au sein de l'État : il s'agit d'une autre illustration de la complexité de la gestion publique et tout grand serviteur public doit se familiariser avec les grands enjeux financiers et économiques de son organisation.

Loin de représenter un poids additionnel pour les gestionnaires en poste dans la conduite des autres missions de l'État, la compréhension des interfaces entre leur mission et la mission économique ajoute à leur compétence et leur permet de satisfaire plus facilement les attentes du gouvernement et plus largement celles de la population.

Parmi les responsabilités qui m'ont permis de prendre conscience de ces enjeux, j'en mentionnerai quatre :

- Le dossier de la négociation de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis. Si cher au premier ministre Robert Bourassa, il était intimement lié au dossier du lac Meech tant par son calendrier que par sa portée économique et politique. La dynamique avec les gens d'affaires, les syndicats et les partis d'opposition, très différente de celle du reste du Canada, et le travail d'équipe entre les ministères à vocation économique comme le ministère de l'Industrie et du Commerce et des ministères de la Justice et des Affaires intergouvernementales ont constitué un avantage comparatif indéniable pour le Québec.
- La commission Bélanger-Campeau. La commission parlementaire a laissé en héritage des dossiers fouillés sur le plan économique et fiscal en fonction des deux scénarios de la souveraineté

et du maintien du lien fédéral. Ce dossier horizontal a mis à contribution un grand nombre de ministères et organismes et représente un succès dans les modes d'organisation du travail interministériel.

- Le dossier des sommets économiques de 1996 avec le premier ministre Lucien Bouchard. Les hauts fonctionnaires étaient un rouage important pour l'organisation même des assises, pour donner l'heure juste au gouvernement et faire le calcul des coûts des divers scénarios. Les directeurs de recherche des syndicats et les économistes des grandes institutions financières alimentaient les partenaires de la table du sommet à toutes les étapes de ce processus. Les hauts fonctionnaires partageaient l'information, donc une partie de leur pouvoir, avec d'autres groupes extérieurs au gouvernement : symbole des changements dans l'exercice des pouvoirs et de la montée de nouvelles forces. Une variante intéressante de notre système de concertation économique et sociale.
- Mon expérience à titre de déléguée générale du Québec à New York. La direction d'une équipe à forte composante économique, le soutien aux ministères et sociétés d'État à vocation économique, le travail auprès des journalistes économiques, d'investisseurs... Un travail d'équipe axé sur plusieurs des grandes missions du gouvernement et sur une approche transversale.

Au début de la Révolution tranquille, le regroupement des ministères et organismes en grande famille d'appartenance semblait évident : les questions visant la famille, l'éducation, la culture, la santé, les services sociaux étaient bien campées dans leur catégorie tout comme les affaires municipales et le développement régional. L'économie, c'était bien sûr l'industrie, le commerce, les ressources naturelles et l'énergie, l'agriculture, le transport... Encore aujourd'hui, qui n'intégrerait pas dans la grande famille économique le tourisme, l'emploi, l'immigration ?

Au-delà de ces catégories et familles d'appartenance, de nombreux experts nous rappellent que parmi les grands déterminants de la croissance économique, on retrouve, en haut de la liste, une population éduquée, en santé, des politiques fiscales permettant la conciliation travail/famille, notamment des congés de maternité ou de paternité et des services de garde accessibles et de qualité.

Vous ne serez pas étonnés de me voir conclure que tout grand commis de l'État se doit de bien comprendre la portée de la mission économique et décider de la meilleure façon d'adapter les orientations gouvernementales dans ce domaine à la mission de son organisation.

La planification au Québec

Un paradigme de gestion hérité de la France?

*Michel Sarra-Bournet*¹

Université du Québec à Montréal et Université de Montréal

Au début des années 1960, les premières de la Révolution tranquille, le Québec a été le théâtre d'une rare unanimité: des demandes convergeaient vers l'État provincial pour qu'il soit au centre du développement économique. C'est à cette époque qu'on adopta un paradigme de gestion qui tranchait avec l'arbitraire des années précédentes.

Tout comme une philosophie, un courant de pensée ou un modèle, un paradigme est un ensemble cohérent d'idées et de représentations concernant un objet. Dans le contexte de cette étude, cet objet est la gestion gouvernementale. L'Office québécois de la langue française définit la gestion comme la « mise en œuvre de tous les moyens humains et matériels d'un organisme ou d'une entreprise pour atteindre les objectifs préalablement fixés² ». Cet organisme le préfère au terme *management*, qui n'apporterait rien de plus sur le plan sémantique³.

-
- 1 À la mémoire de trois grands commis de l'État disparus dernièrement: André Marier, Roland Parenteau et Jacques Parizeau. La première version de ce texte a été présentée sous forme de communication au colloque de l'Association française d'études canadiennes à Nantes, le 11 juin 2015. L'auteur désire remercier l'Université de Montréal pour son soutien financier dans le cadre du programme de perfectionnement des chargés de cours.
 - 2 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Grand dictionnaire terminologique*, «Gestion», <http://www.granddictionnaire.com/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=1299959>, consulté le 24 septembre 2015.
 - 3 Il existe une autre raison de se tenir éloigné du terme *management*: le débat qui a cours au sujet du «nouveau management public» qu'on associe à la transposition au secteur public des méthodes de gestion du privé. Cette vision des choses a également entaché le terme *gouvernance*. (Voir A. DENEALD, *Gouvernance. Le management totalitaire*, Montréal, Lux Éditeur, 2013, 199 p.) Même si le terme *gestion* est aujourd'hui suspect aux yeux de plusieurs, qui opposent l'approche «gestionnaire» à l'approche «participative», nous l'employons ici dans son sens générique, sans parti pris idéologique.

Au début des années 1960, le développement de l'économie était à l'avant-plan des objectifs de l'État québécois, et le moyen mobilisé en priorité pour atteindre cet objectif fut la planification. Nous posons l'hypothèse que l'adoption de ce paradigme de gestion découle d'une volonté d'imiter les méthodes françaises et qu'elle fut facilitée par des contacts plus suivis entre des économistes et hauts fonctionnaires québécois avec leurs homologues français.

Au moment où ces réformateurs ont entrepris de bâtir l'État québécois, tout était à faire, mais aussi, tout semblait possible. Jusque-là, on s'était peu servi de l'État provincial créé en 1867. Les hommes derrière la Révolution tranquille, que des sociologues ont désignés tantôt comme la « nouvelle classe moyenne⁴ », tantôt comme des « technocrates⁵ », ont eu leur heure de gloire. Moment unique dans l'histoire au Québec, on célébrait l'expert et lui faisait confiance pour assurer l'épanouissement individuel et l'émancipation collective des Québécois. L'expression à la mode était la « planification de l'économie ». Tout était en place pour qu'à la reprise de contact du Canada français avec la France, dans le sillage de l'ouverture d'une Maison du Québec à Paris, à l'automne de 1961, s'installe une mystique du plan.

Cette démonstration se fera en trois temps. Nous verrons d'abord comment a été formé le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ). Ensuite, il sera question des circonstances de l'adoption, puis de l'abandon des méthodes françaises lors des premières tentatives de planification durant la Révolution tranquille et du rôle qu'ont joué les deux directeurs du COEQ, Maurice Joubert et Roland Parenteau. Nous reviendrons enfin sur l'ensemble des causes de l'échec de la planification économique globale dans les années 1960.

La genèse du COEQ

Les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale ont marqué une accélération de l'histoire dans bien des pays du monde, alors que les gouvernements intervenaient davantage dans l'économie et la société

4 H. GUINDON, « The social evolution of Quebec reconsidered », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 26, n° 4, décembre 1960, p. 533-551 ; H. GUINDON, « Réexamen de l'évolution sociale du Québec », dans H. GUINDON, *Tradition, modernité et aspiration nationale de la société québécoise*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1990, p. 35-60.

5 J.-J. SIMARD, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1979, 199 p.

pour soutenir la croissance et en distribuer les fruits, et que les organisations ouvrières revendiquaient une plus grande part des profits et du pouvoir. Au Canada, cette croissance de l'interventionnisme étatique a d'abord été le fait du gouvernement fédéral, qui adopta le keynésianisme et mit en place l'État-providence au sortir de la guerre. Au Québec, ce phénomène attendra les années 1960, et se doublera d'une modernisation de l'appareil d'État provincial. C'est la période qu'on a nommée Révolution tranquille, et qui a été propice à l'expérimentation de nouvelles approches, dont celle de la planification de l'économie.

Selon la définition simple qu'en donnera l'économiste Roland Parenteau, « la planification du développement économique est le processus par lequel on intègre en un ensemble cohérent, appelé plan, des objectifs précis et conscients et des moyens d'exécution spécifiques⁶ ». La planification économique a été mise en œuvre au début du XX^e siècle, en Union soviétique d'abord, puis dans d'autres pays autoritaires. La deuxième catégorie d'exemples comprend des États devant mobiliser leurs ressources pour un effort de guerre. On compte aussi des pays en développement devant se plier aux directives d'organismes internationaux qui leur sont venus en aide. Enfin, on retrouve les États à économie libre dont les acteurs économiques ont accepté de soumettre leurs décisions à un plan⁷. Au début des années 1960, par exemple, la France en était à son quatrième plan d'après-guerre.

Au Québec, le concept de planification de l'économie date du début du XX^e siècle. On en attribue la paternité à Errol Bouchette et à Esdras Minville⁸ qui ont préconisé cette forme d'intervention étatique dans leurs écrits. L'idée se cristallise quand la Chambre de commerce de Montréal (CCDM) s'intéresse aux conseils économiques européens et américains à la fin des années 1930. La CCDM réclame alors « un organisme économique consultatif et un organisme de consultation et de recherche⁹ ». Ce projet se matérialise quand, pour faire face aux problèmes qu'on appréhende dans l'après-guerre immédiat, un Conseil d'orientation économique est mis sur pied en 1943 par

6 R. PARENTEAU, « Qu'est-ce que la planification démocratique? », *Cahiers de l'ICÉA*, n° 3, 1967, p. 12.

7 *Ibid.*, p. 16-18.

8 Voir G. PARIZEAU, « Les cadres économiques », dans G. SYLVESTRE (dir.), *Structures sociales du Canada français*, Québec/Toronto, Presses de l'Université Laval/University of Toronto Press, 1966, p. 116.

9 M. CHARTRAND, « Corps professionnels et Conseil d'orientation économique », dans *Semaines sociales du Canada, Syndicalisme et organisations professionnelles*, Montréal, Bellarmin, 1960, p. 163.

les libéraux d'Adélar Godbout. Mais le premier ministre conservateur Maurice Duplessis, qui a repris le pouvoir en 1944, n'y croit pas. Il ne renouvellera pas le mandat des commissaires¹⁰.

Dans le Québec des années 1950, la grogne contre l'inaction du gouvernement du Québec gagne de plus en plus d'adeptes. L'économiste Roland Parenteau, professeur à l'École des Hautes Études commerciales de Montréal (HEC), se plaint du manque de cohérence des nombreuses demandes d'intervention de l'État. En 1955, il écrit : « Si on fait de plus en plus appel à lui pour obtenir des fonds, on ne lui a jamais demandé de politique rationnelle¹¹. » Parenteau est de ceux qui remettent la planification au goût du jour. Dans le monde des affaires, on doit le remercier de la promotion de cette idée à René Paré, président de la Chambre de commerce de la province de Québec (CCPQ) en 1958. La même année, un mémoire conjoint de la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) et de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada (CTCC) insiste sur une intervention planifiée de l'État¹².

Devant la pression qui monte, le gouvernement de Duplessis prépare une forme de planification à la fin des années 1950. En effet, les journaux de 1959 parlaient d'une enquête économique de l'industrie « qui servirait à la planification économique de la province jusqu'en 1970 [et qui] aurait été confiée à 15 économistes renommés¹³ ». Mais Duplessis n'a pas eu le temps de la mettre en branle.

En réponse à l'unique discours du trône du gouvernement de Paul Sauvé, ce successeur de Duplessis qui a souvent été présenté comme le chaînon manquant entre la « Grande Noirceur » et la « Révolution tranquille », des députés d'opposition libéraux se sont faits les porte-parole de l'idée de planification, joignant ainsi leur voix à celle des Chambres de commerce. Le 30 novembre 1959, le député de Richmond, Émilien Lafrance, dit :

-
- 10 ENTREVUE AVEC ROLAND PARENTEAU, le 17 septembre 1992 et ARCHIVES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES (AHEC), P003 FONDS CHAMBRE DE COMMERCE DU DISTRICT DE MONTRÉAL (CCDM), Comité du Conseil d'orientation économique, « Analyse du travail effectué par le Conseil formé en 1943 », 4 octobre 1960, p. 3.
- 11 R. PARENTEAU, « Quelques raisons de la faiblesse économique de la nation canadienne-française », *L'Action nationale*, vol. 45, n° 4, décembre 1955, p. 328.
- 12 ENTREVUE AVEC R. PARENTEAU, *op. cit.* ; R. PARENTEAU, « Quelques raisons de la faiblesse économique de la nation canadienne-française », *op. cit.* ; J.-L. ROY, *La marche des Québécois. Le temps des ruptures (1945-1960)*, Montréal, Leméac, 1975, p. 157.
- 13 BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC-QUÉBEC (BANQ-Q), E-16 FONDS MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE (MIC), Dossiers de Louis Coderre, *Lettre de Maurice Chartrand, directeur général adjoint de la CCDM, à Louis Coderre, sous-ministre du Commerce et de l'Industrie*, Montréal, 22 mai 1959. Cet inventaire aurait été envisagé par le sous-ministre dès 1950, et même avant. Ce projet semble être une extension dans le domaine industriel des travaux entrepris par Esdras Minville pour le compte de ce ministère, à partir de 1936. Voir à ce sujet E. MINVILLE, « Historique de l'opération », dans E. MINVILLE, *Les étapes d'une carrière*, Montréal, Presses HEC/Fides, 1988, p. 435-448.

Il est grandement temps de créer un Conseil d'orientation économique qui aura pour tâche de réviser toute notre politique d'exploitation des ressources naturelles [et] dont le rôle sera d'éclairer les gouvernements, et aussi le public, en lui révélant les ressources dont nous disposons et les moyens de les utiliser au profit de notre population¹⁴.

Le bref gouvernement unioniste de Paul Sauvé a prévu à ce titre une augmentation du budget du ministère de l'Industrie et du Commerce pour 1960¹⁵.

Le concert des individus et des groupes réclamant une intervention positive de l'État québécois augmentait de jour en jour. Le 10 mars 1960, Esdras Minville, président de la Chambre de commerce de Montréal (CCDM), propose la réactivation du Conseil d'orientation économique du Québec lors du dîner de son organisme¹⁶. Même l'Association professionnelle des industriels (API), une association patronale jusque-là reconnue pour son conservatisme, demande que le gouvernement se dote de services pour aider les industriels¹⁷. Elle se joint à la démarche de la CCDM en faveur de la réactivation du Conseil d'orientation économique et multiplie ses contacts avec d'autres groupements sociaux dans tous les domaines, afin de « jouer son rôle dans l'élémentaire planification économique qui s'impose¹⁸ ». À cette époque, Roland Parenteau agissait comme conseiller technique tant au sein de l'API que de la Chambre de commerce de Montréal¹⁹. Son engagement dans ces deux associations a sans doute

-
- 14 Débats reconstitués de l'Assemblée législative, Bibliothèque de l'Assemblée nationale de Québec, 30 novembre 1959.
- 15 BANQ-Q, FONDS MIC, *Lettre de John Bourque, ministre des Finances, à Paul Beaulieu, ministre de l'Industrie et du Commerce*, Québec, 21 octobre 1959, demandant des prévisions budgétaires dans les plus brefs délais; « Mémoire au ministre », par Louis Coderre, 11 novembre 1959, 4 p.; « Prévisions budgétaires », copie du ministre, 1^{er} projet, s. d. Ces documents révèlent aussi le projet d'étendre le réseau des agences du Québec, notamment à Paris.
- 16 AHEC, FONDS CCDM, *Procès-verbal de la commission des conseillers techniques*, 28 mars 1960. Roland Parenteau est alors secrétaire de ce comité.
- 17 J.-L. ROY, *La marche des Québécois...*, op. cit., p. 188-189.
- 18 « L'Association professionnelle des industriels entend jouer son rôle dans la planification », *L'Événement-Journal*, 26 février 1960.
- 19 ARCHIVES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL (AUQAM), 43P Fonds Centre des dirigeants d'entreprise (CDE), *Rapport préliminaire des activités de l'année*, vers le 14 novembre 1961. Il est nommé conseiller technique de l'API le 30 janvier 1961. À ce titre, il est disponible pour donner des conférences sur le patronat et la planification dans les instances régionales de l'API (Programme de travail de l'API pour 1963, vers le 8 février 1963). À la CCDM, il fut successivement secrétaire du Conseil d'orientation économique, civique et sociale et rapporteur du comité des conseillers techniques. Voir FONDS CCDM, « Rapports généraux 1951-1962 » et « Aperçu du travail de vos comités d'études », *Commerce-Montréal*, 6 mars 1961.

facilité l'acceptation par les hommes d'affaires du principe d'une planification orchestrée par l'État. Cela dit, chacune de ces deux associations avait ses raisons propres d'en approuver le principe.

Comme on l'a vu auparavant, les Chambres de commerce de Montréal et de la province de Québec ont été d'importants protagonistes de la mise sur pied d'un conseil d'orientation économique provincial. Elles ont inspiré l'article du programme de 1960 du Parti libéral portant sur le Conseil économique²⁰. Selon l'ex-haut fonctionnaire Michel Bélanger, les élites nationalistes traditionnelles et locales se sont alors rangées du côté du changement, afin de « développer la vie économique canadienne-française, comme on disait à l'époque ». Ce n'est donc pas un hasard si, lorsque le Parti libéral arrache le pouvoir à l'Union nationale en 1960, le nouveau premier ministre Jean Lesage réactive le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ). Il nomme à sa tête René Paré, le président d'une société d'assurances canadienne-française, qui était président de la CCPQ en 1958 lorsqu'elle propose la remise sur pied du Conseil, et est toujours à la tête de la CCDM au moment de sa nomination. Celui-ci s'empresse de faire nommer un promoteur immobilier de son entourage, Maurice Joubert, comme directeur général de l'organisme²¹.

Durant ces premières années de la Révolution tranquille, il existe donc une ambiance d'unanimité autour de l'utilisation de l'État provincial dans un but de relèvement économique au Québec. Du 5 au 9 septembre 1962, un colloque organisé sous l'égide de l'Institut canadien d'éducation des adultes (ICÉA) réunit à Sainte-Marguerite au Québec des économistes, des journalistes et des politologues qui seront des instigateurs ou des acteurs de la Révolution tranquille : André Raynaud, Albert Breton, Vincent Lemieux, Léon Dion et Claude Ryan. Ces derniers analysent les vertus de l'État en faisant remarquer que les Canadiens français se débarrassent d'une tradition gouvernementale héritée du XIX^e siècle. C'est à l'historien français René Rémond qu'ils demandent de brosser un tableau de l'évolution du rôle de l'État, dans une perspective comparée, mais d'un point de vue français :

20 R. PARENTEAU, « L'expérience de la planification au Québec (1960-1969) », *L'Actualité économique*, vol. 45, n° 4 (janvier-mars 1970), p. 680. On peut lire dans le 74^e rapport annuel de la CCDM, 1961, la phrase suivante : « En 1960-1961, votre Chambre peut réclamer sa part du crédit pour la réorganisation du Conseil d'orientation économique de la province », p. 3.

21 Entrevue avec Michel Bélanger, 25 mai 1994 ; D.C. THOMSON, *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, Saint-Laurent, Éditions du Trécaré, 1984, p. 250-251 ; « M^e René Paré présidera le Conseil d'orientation économique », *Commerce-Montréal*, 29 août 1960.

Une conception de plus en plus répandue confère à l'État un rôle de direction générale de toutes les activités, indépendamment des cas marginaux et des situations d'exception. Cette conception ne doit presque rien au socialisme et n'emprunte au marxisme aucun de ses postulats métaphysiques : elle obéit essentiellement à des considérations de rationalité et d'efficacité pratique²².

L'acceptation de l'interventionnisme d'État se double rapidement de l'urgence de la planification. Le consensus au sujet de la planification par l'État est très large à ce moment-là. À l'automne de 1960, la CCDM s'empresse de définir les objectifs qu'elle veut voir poursuivre par le COEQ :

Un plan d'ensemble est indispensable. On pourrait définir le mandat comme suit : Voir à l'organisation de l'économie de la province et à son développement (aspect à long terme), en vue de l'exploitation des ressources matérielles et humaines (selon ses possibilités) en vue également de la satisfaction du besoin de la population. [...] Le comité admet cependant que le C.E. devra considérer, sur le champ [*sic*], certains cas concrets et particuliers qui se présenteront, et voir à les régler selon l'urgence de ces problèmes et leur gravité²³.

Dès le mois précédent, l'Association professionnelle des industriels entre en contact avec la Chambre de commerce de la province de Québec, le Conseil de la coopération, l'Union catholique des cultivateurs, la Fédération des travailleurs du Québec et la Confédération des syndicats nationaux pour créer un organisme de concertation appelé la Rencontre des agents de la vie économique²⁴. Le 15 janvier 1962, les représentants de ces six organismes rencontrent Jean Lesage et son ministre de l'Industrie et du Commerce, André Rousseau, pour leur faire part de leur « entente minimum [*sic*], mais unanime » sur la nécessité d'un service de recherche statistique concernant le chômage, et sur la collaboration avec les autorités gouvernementales dans la planification indispensable à l'élaboration de solutions à long terme²⁵.

-
- 22 R. RÉMOND, « L'évolution historique du rôle de l'État », dans A. RAYNAULD (dir.), *Le rôle de l'État*, Montréal, Éditions du Jour, 1962, p. 30.
- 23 AHEC, FONDS CCDM, Comité du Conseil d'orientation économique, Compte rendu de la réunion du 26 septembre 1960.
- 24 G.H. DAGNEAU, « Pour la création d'un conseil provincial du patronat », *Relations industrielles*, vol. 17, n° 4, octobre 1962, p. 466 ; G.-H. DAGNEAU, « Le Québec aura les outils de sa libération économique », *La Presse*, 25 janvier 1962.
- 25 « Rencontre des agents de la vie économique », *Informations patronales*, vol. 46, janvier 1962, p. 2.

La nouvelle loi constitutive du COEQ, adoptée en 1961, reflète ces préoccupations. Elle octroie trois rôles à l'organisme : faire des études, des recherches et de la consultation, procurer des conseils au gouvernement et rédiger un plan de développement²⁶. Ces organismes trouvent un allié en la personne de Maurice Joubert, directeur général du COEQ, qui reconnaît « la nécessité où tous les pays du monde se trouvent de demander à des équipes de spécialistes de préparer en détail des plans d'action pour l'application de leurs politiques²⁷ ».

Notons toutefois que l'élaboration d'un plan n'est pas la priorité immédiate du gouvernement libéral. Durant son premier mandat, qui s'étend de juin 1960 à novembre 1962, le premier ministre Lesage fait montre d'une conception plutôt pragmatique de la planification. Le 15 novembre 1960, durant le débat sur le premier discours du trône de son gouvernement à l'Assemblée législative de la province de Québec, il précise que la planification a d'abord et avant tout pour but de régler le chômage : « Le remède profond et durable est la planification économique à long terme pour créer des emplois nouveaux²⁸. »

De leur côté, les députés de l'opposition ne réfutent pas le bien-fondé de la planification, le député Jean-Jacques Bertrand allant même jusqu'à en attribuer le mérite à son parti :

Bien avant que le Parti libéral ne parle de planification dans le domaine de l'industrie et du commerce, l'Union nationale avait pris l'initiative et était passée à l'action. En 1936, le premier ministre Duplessis créait un ministère de l'Industrie et du Commerce, et une section réservée à la recherche scientifique, et ce ministère a été intimement lié à la marche ascendante de l'économie du Québec. [...] Planification, planisme économique et démocratique, ce sont des biens [*sic*] grands mots pour dire que le présent gouvernement va continuer le travail accompli par l'Union nationale en 15 ans²⁹.

26 BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC – MONTRÉAL (BANQ-M), P38 FONDOS RENÉ PARÉ, « Loi concernant le Conseil d'orientation économique du Québec ».

27 M. JOUBERT, « Le Conseil d'orientation économique du Québec », *Relations industrielles*, vol. 18, n° 1, janvier 1963, p. 112.

28 Débats reconstitués de l'Assemblée législative, *op. cit.*, 15 novembre 1960.

29 *Ibid.*

Dans le débat sur le discours du budget, le 12 avril 1962, le premier ministre indique que le COEQ lui a soumis des idées sur une foule de projets concrets, comme l'affinerie de zinc, la sidérurgie, la Société générale de financement. Il précise que d'autres sujets sont à l'étude, mais pas encore au stade de recommandation, sur l'électricité, la cartographie, le code national de construction, la préférence pour les produits du Québec, l'habitation familiale et la téléphonie, par exemple. Puis il fait la nomenclature de sujets d'un intérêt permanent, soit le chômage, le crédit industriel, la décentralisation de l'industrie, le développement d'industrie secondaire, la détermination des régions économiques, les sociétés régionales d'expansion économique et les études de marché. Ainsi, au cours de son premier mandat, Lesage insiste sur les recommandations concrètes du Conseil d'orientation économique du Québec plutôt que sur le processus de constitution d'un plan, encore embryonnaire.

Grandeur et misère de la planification à la française

C'est au cours de l'année 1962 que la conception d'un plan devient le centre du mandat du Conseil d'orientation économique et que la France est de plus en plus citée en exemple.

Le promoteur de l'interventionnisme étatique et de la planification au sein des associations d'hommes d'affaires, l'économiste Roland Parenteau, devient membre du COEQ en 1961. Il observe depuis un bon moment déjà ce qui se fait en Europe. Dans ses mémoires, il écrit :

À la fin des années 1950, m'intéressant à la planification du développement économique, je prônais un rôle actif de l'État dans l'économie. J'avais étudié, en particulier, le cas de la France, où un système de planification dite « indicative » avait puissamment contribué au relèvement du pays après les malheurs de la guerre³⁰.

Le COEQ voit très tôt l'avantage de faire circuler des idées et des gens entre le Québec et la France. Du 11 au 15 décembre 1961, trois économistes québécois, liés de près ou de loin au COEQ, seront invités par l'économiste François Perroux, grand promoteur de la planification, titulaire

30 R. PARENTEAU, *Dans les coulisses de la Révolution tranquille*, Laval, Fondation littéraire Fleur de Lys, 2008, p. 159.

de la Chaire d'analyse des faits économiques et sociaux du Collège de France et membre du Conseil économique et social de France, à un colloque à l'Institut des sciences économiques de Paris. Il s'agit de François-Albert Angers et de Jacques Parizeau, de l'Institut d'économie appliquée de l'École de Hautes Études commerciales de Montréal, et d'Yves Dubé, professeur d'économie de l'Université Laval³¹.

Du 17 au 20 novembre 1963, des économistes français, dont François Perroux, seront à leur tour invités à l'École des Hautes Études commerciales de Montréal. Ce second colloque sera organisé autour du thème «Problèmes de planification» dans le but de «mieux connaître la pensée française qui est à l'avant-garde à ce sujet [et] pour mieux s'en inspirer», car la France est alors considérée comme la source du «renouveau de la pensée économique³²». Parmi les économistes québécois participant aux débats, on retrouvera Roland Parenteau, membre du COEQ.

Mais l'événement le plus important surviendra à l'été de 1962. Au début de l'année, Maurice Joubert, alors directeur général du Conseil d'orientation économique, demande au Conseil de prolonger ses vacances pour effectuer un voyage d'études en Europe, en juin et juillet, accompagné de Roland Parenteau³³. Les deux hommes ont une vision commune de la planification. Ils estiment que l'État doit en être le maître d'œuvre. Joubert écrira que le but du gouvernement doit être de développer une stratégie industrielle cohérente par «la création d'un organisme qui serait à son service pour l'aider à faire converger, à partir de plans successifs de mieux en mieux conçus, la multitude des techniques administratives modernes vers la réalisation d'une politique qui lui soit propre³⁴». Pour Roland Parenteau, «il est bien entendu que le principal acteur de la planification est l'État, celui-ci étant en effet la seule institution dont le rôle est d'assurer le bien commun et qui possède au surplus la vue d'ensemble susceptible de favoriser la planification³⁵». Ainsi, le gouvernement provincial doit coordonner l'activité des agents

31 F.-A. ANGERS, J. PARIZEAU et Y. DUBÉ, *Mouvements internationaux de capitaux et maintien de l'équilibre extérieur de l'économie nationale* (Colloque franco-canadien, Paris, décembre 1961), Paris, Institut des sciences économiques appliquées, Cahiers de l'ISEA, n° 128, août 1962, 182 p. Dubé et Parizeau seront tous les deux membres du «groupe d'équilibre», le comité directeur du Conseil d'orientation économique, à partir de 1963 et peut-être avant.

32 Voir F. PERROUX et al., *Problèmes de planification*, Montréal, Presses de l'École des Hautes Études commerciales, 1964, 301 p.

33 Le Conseil demandera qu'ils soient accompagnés du sous-ministre Claude Morin. BANQ-Q, E32 FONDS OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC (OPDQ), *Procès-verbal du COEQ*, les 17-18 janvier, 16 février, 16 mars et 27 avril 1962; R. PARENTEAU, *Dans les coulisses de la Révolution tranquille*, op. cit., p. 161-162. À noter que dans ses mémoires, Parenteau situe par erreur le voyage un an plus tard.

34 M. JOUBERT, «Le Conseil d'orientation économique du Québec», op. cit., p. 110.

35 R. PARENTEAU, «Qu'est-ce que la planification démocratique?», op. cit., p. 12.

de l'économie, « par le truchement d'une planification bien conçue et sagement appliquée³⁶ ». Pour lui, le plan ne doit être qu'indicatif, mais on ne doit pas hésiter à rappeler aux industries de s'y conformer³⁷.

Si les deux hommes ont des dispositions semblables face à la planification, c'est Joubert qui placera le modèle français et le concept de plan au centre de l'opération de planification. À l'été 1962, la délégation du COEQ en Europe s'attardera principalement en France. Seul Roland Parenteau s'aventurera en Belgique, en Hollande, en Allemagne et en Suède. Au retour du voyage, Joubert fait rapport au conseil sur la portion française du voyage, tandis que Parenteau relate son expérience dans les autres pays visités³⁸. Sa perspective plus large lui permettra d'entrevoir les limites du mode de planification à la française³⁹.

Au contraire, Joubert, un homme d'affaires de Laval à l'esprit procédurier, est emballé par cette approche⁴⁰. Il désire maintenir ses contacts avec la France⁴¹. Il obtiendra que le COEQ organise l'accueil à Montréal, en octobre 1962, de la mission économique française dirigée par Wilfrid Baumgartner, ancien gouverneur de la Banque de France, ancien ministre des Finances et des Affaires économiques et futur PDG de la compagnie Rhône-Poulenc⁴².

-
- 36 R. PARENTEAU, « La politique économique provinciale », dans A. RAYNAULD, *Le rôle de l'État*, Montréal, Éditions du Jour, 1962, p. 50.
- 37 R. PARENTEAU, « Le plan d'orientation économique requiert la collaboration de l'industrie », *Le Nouvelliste*, 26 novembre 1962.
- 38 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbal du COEQ*, les 16-17 août 1962; *Rapport annuel de l'activité du Conseil d'orientation économique du Québec au 31 décembre 1962*, p. 4. La délégation en France comptait quatre personnes, outre Joubert et Parenteau, le sous-ministre Jean-Baptiste Bergevin et le conseiller économique Claude Morin en faisaient partie.
- 39 Voir R. PARENTEAU, « L'expérience européenne de la planification peut-elle nous servir? », *Cité libre*, vol. 50, octobre 1962, p. 10-12. À noter que Parenteau retournera en France en 1965 au sein d'une mission organisée à l'intention de six organismes socioéconomiques par le ministère de l'Éducation. Voir AUQAM, FONDS CDE, *Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'Association professionnelle des industriels*, 10 décembre 1964, p. 4; R. PARENTEAU, *Dans les coulisses de la Révolution tranquille*, op. cit., p. 161-162. La même année, un autre employé du COEQ fera partie de la seconde cohorte de fonctionnaires québécois à participer à des stages à l'École nationale d'administration (ÉNA). Voir S. MESLI, *La coopération franco-québécoise dans le domaine de l'éducation de 1965 à nos jours*, Québec, Septentrion, 2014, p. 34.
- 40 D.C. THOMSON, *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, op. cit., p. 255; entrevue avec Claude Morin, 15 octobre 2015.
- 41 Il insista notamment pour rencontrer Pierre Viot, auteur de *L'organisation politique et administrative de la planification en France* (Paris, Commissariat général du Plan, 1962, 22 p.), et Étienne Hirsh, ancien commissaire général du Plan, lors de leurs passages respectifs à Montréal, les 14 mars et 16 mai 1963. BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbaux du COEQ*, 15 février et 18 avril 1963.
- 42 Dans le sillage de cette mission se tiendra à Montréal, en 1963, une exposition technique française (J. VINANT, *De Jacques Cartier à Péchiney, Histoire des relations économiques franco-canadiennes*, Paris/Montréal, Chotard et Associés Éditeurs/Québec-Amérique, 1985, p. 190-194) et seront mis sur pied les stages en collaboration avec l'Association pour l'organisation des stages en France (ASTEF) à partir à 1964 (G. CHOLETTE, *Au service du Québec. Souvenirs*, Québec, Septentrion, 1994, p. 98-101; S. MESLI, *La coopération franco-québécoise...*, op. cit., p. 29-31).

Avec l'appui du président du COEQ, René Paré, il entreprend de convaincre les autres membres du Conseil, les ministres et le premier ministre du bien-fondé de rédiger un plan pour le Québec. Le 21 septembre 1962, un rapport intitulé *Documents de base en vue de la planification*, qui établit la nécessité de la planification et sa méthode d'élaboration, sera expédié au premier ministre Lesage⁴³. Cependant, des élections générales viennent tout juste d'être annoncées pour le 14 novembre. Les libéraux les remporteront, portés par le slogan «Maîtres chez nous». Dans un mémoire daté du 3 décembre 1962 et signé par son président René Paré, le COEQ exhortera le gouvernement d'adopter ce rapport et ses recommandations, et d'y consacrer les ressources et la volonté nécessaires pour réaliser la libération économique du Québec⁴⁴. La réponse du premier ministre viendra avant Noël :

[Le Conseil exécutif] en est venu à la conclusion qu'il est essentiel pour déterminer la marche à suivre que ce rapport soit étudié par un comité ministériel, avec vous et M. Joubert. Les membres de ce comité seront l'honorable Gérard D. Lévesque, président, l'honorable Alcide Courcy, ministre de l'Agriculture et de la Colonisation, l'honorable René Lévesque, ministre des Ressources naturelles, l'honorable Bona Arsénault, ministre de la Chasse et des Pêcheries, et l'honorable Lucien Cliche, ministre des Terres et Forêts⁴⁵.

Le processus suivra son cours, pendant près de deux ans, mais en vase clos. Interrogés par l'opposition à l'Assemblée législative, les ministres vanteront les mérites de la planification à la française, tout en temporisant, car le plan tant attendu tarde à venir. Le 6 mars 1963, par exemple, le ministre des Affaires municipales, Pierre Laporte se fait rassurant :

Le gouvernement actuel s'est mis à l'œuvre comme il l'avait promis, dès son arrivée au pouvoir. Immédiatement, il a créé le Conseil d'orientation économique, qui pourra devenir, pour

43 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Documents de base en vue de la planification, reçus et adoptés en assemblée régulière du Conseil d'Orientation économique du Québec*, 21 septembre 1962, 82 p.

44 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbal du COEQ*, 21 décembre 1962.

45 BANQ-MONTRÉAL, CLG 38 FONDS RENÉ-PARÉ, *Lettre de Jean Lesage à René Paré*, 21 décembre 1962. La plupart de ces ministres ont d'ailleurs leurs yeux et leurs oreilles au sein du Conseil puisque les cinq membres adjoints du COEQ sont les sous-ministres de l'Agriculture et de la Colonisation, de l'Industrie et du Commerce, des Richesses naturelles, de l'Éducation et le président d'Hydro-Québec. Voir BANQ-Q, FONDS OPDQ, R. Parenteau, *L'évolution des structures de planification économique depuis 1960, 1969*, p. 5.

le Canada, ce que [le] Commissariat au plan est pour la France. Ça fait 17 ans que ça fonctionne en France avec des résultats merveilleux après seulement quelques mois [...]»⁴⁶.

Le 25 avril 1963, devant l'insistance de l'opposition, il revint à la charge :

La planification, c'est ce qui va conduire la province de Québec au développement économique. Le chef de l'Opposition [...] sait ce qui s'est passé en France avec la planification. Le chef de l'Opposition sait qu'ils en sont rendus à leur cinquième plan et que les résultats ont dépassé, dans presque tous les domaines, les prévisions. Il n'y a pas que cette raison, sans doute, qui a développé à ce point l'économie de la France, mais c'est une des raisons de base qui expliquent que ce pays, loin d'être un pays où il y a du chômage, est un pays où on importe actuellement de la main-d'œuvre, parce qu'on en manque. Planification... planification... chose essentielle qui est en train de s'organiser dans la province de Québec grâce au Conseil d'orientation économique⁴⁷.

Le 19 juin 1963, René Lévesque, ministre des Ressources naturelles, tente de rassurer Jean-Jacques Bertrand, député unioniste de Missisquoi, qui s'inquiète du manque de clarté du concept de planification, de même que des résultats tangibles de cette planification. Il affirme que le plan est en préparation et qu'il sera diffusé au public pour qu'il y ait un échange. Il donne l'exemple de la France qui vient de soumettre au Parlement les priorités et les objectifs généraux de son quatrième plan. Il prie l'opposition de faire preuve de patience :

On essaie de s'ajuster sur cette recette qui s'appelle la planification. Ce n'est pas une fin, ce n'est pas un évangile, c'est une recette, c'est une espèce de moyen développé après la guerre surtout pour stimuler la croissance de l'économie et dans lequel le gouvernement joue un rôle dans tous les pays où ça se pratique, plus actif que jamais auparavant dans l'économie. Mais il faut qu'il l'apprenne, ce rôle-là. ... c'est ce qui s'est fait et je crois. [...]

46 Débats reconstitués de l'Assemblée législative, *op. cit.*, 6 mars 1963.

47 Débats reconstitués de l'Assemblée législative, *op. cit.*, 25 avril 1963.

En même temps, ça explique pourquoi il y a encore des zones d'ombre et puis des zones confuses pour la bonne raison qu'on apprend, qu'il faut bien apprendre⁴⁸.

Puis, Gérard D. Lévesque, ministre de l'Industrie et du Commerce, vient prêter main-forte à son collègue et homonyme en apportant des précisions quant aux nouvelles orientations préconisées par son gouvernement :

Le Conseil d'orientation économique est chargé plus particulièrement [...] de l'élaboration du plan [...], le plan que l'on veut établir dans le Québec. À cela, on ajoute maintenant une idée de régionalisation. [...] Je dois dire qu'il y a un travail précis d'accompli dans la préparation du plan pour couvrir la province. Il y a également une planification régionale très précise et pratique qui se fait présentement dans des régions que nous avons déclarées sous-développées⁴⁹.

Au moment où le ministre prononce ces paroles, le processus d'élaboration du plan apparaît encore bien en selle. Heureux de la bonne marche du travail en vue de la présentation d'un plan au début de 1965⁵⁰, les membres du comité ministériel de planification n'en désirent pas moins que « quelque chose soit présenté à la chambre à la session suivante », un texte de cinquante à cent pages pour que la population soit mise au courant⁵¹. Un comité spécial est alors formé sous la direction de Roland Parenteau et de deux autres membres du Conseil, Jean Marchand et Jean-Claude La Haye, pour rédiger une « synthèse du plan » (qu'on a aussi appelé « plan de synthèse »), afin de définir plus précisément ce que représente la planification du développement socioéconomique, à quelles conditions elle peut se faire, et quel le rôle peut y jouer l'appareil gouvernemental⁵². Ce comité travaillera en parallèle avec ceux mis sur pied par Maurice Joubert.

Pendant plusieurs mois, des groupes de travail formés de fonctionnaires et de membres du COEQ rédigent, sous la direction de Joubert, une ébauche de plan. Les 19 et 20 décembre 1963, les membres du Conseil

48 Débats reconstitués de l'Assemblée législative, *op. cit.*, 19 juin 1963.

49 *Ibid.*

50 Cet échecancier avait été révélé dans le budget 1963-1964. Voir D.C. THOMSON, *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, *op. cit.*, p. 255.

51 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbal du Comité ministériel de planification*, 28 novembre 1963.

52 BANQ-Q, FONDS OPDQ, R. Parenteau, *L'évolution des structures de planification...*, *op. cit.*, p. 10.

examinent un document appelé Plan 1A, qu'ils renvoient ensuite pour avis au «groupe d'équilibre», un groupe de fonctionnaires dont le rôle de coordination de divers groupes de travail est directement inspiré de la France⁵³. Il est formé de Claude Morin, Michel Bélanger, Jean-Baptiste Bergevin, André Marier, Jacques Parizeau, Otto Thur, Yves Dubé, Pierre Harvey et Yves Tremblay⁵⁴. Dale Thomson, le biographe de Jean Lesage, rapporte que ce petit groupe «de nouveaux fonctionnaires et conseillers, intelligents et de formation solide», profite de la relative faiblesse des membres du Conseil pour s'en servir comme caution à leurs nombreux projets. Au début, ils se réunissent souvent chez Maurice Joubert lui-même, pour discuter des orientations gouvernementales. Au sein du Conseil des ministres, ils ont l'appui de René Lévesque, qui partage leurs vues. Morin avalisera cette version des faits, en ajoutant que : «Dans le Conseil, il y avait des gens plus ouverts à l'innovation, comme [René] Paré et [Gérard] Filion... ils convainquaient les autres. Parenteau agissait sur Paré comme moi sur Lesage.» Ce dernier désigne d'ailleurs Morin, son conseiller économique, comme son représentant aux réunions des comités du COEQ. Morin estime toutefois que le Conseil a une réelle importance, car il réunit des gens aux opinions différentes pour réfléchir sur des sujets communs⁵⁵.

Les archives indiquent que ces influents commis de l'État, assistés des conseillers techniques du COEQ, ont travaillé sans relâche à la préparation des deux premiers plans. Le 20 mars 1964, un conseiller technique, Yvon Tremblay, présente au Conseil un document en vue de la consultation sur le Plan 1A, tandis que le sous-ministre André Marier, fait un exposé sur l'inventaire des techniques nécessaires pour préparer le Plan 1B. Mais les membres du Conseil mettront soudainement un frein à cet enthousiasme. Ils estiment qu'avant de faire appel à des organismes extérieurs, il faut attendre d'avoir le Plan de synthèse du Comité Parenteau⁵⁶.

-
- 53 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbal du COEQ*, 19 et 20 décembre 1963; *Schéma de travail concernant l'équilibre économique général (en 1966-1979). Phase B du plan 1 (projet). Groupe d'équilibre*, s. d., p. 1-4. Le Plan 1A devait couvrir les années 1965 à 1967 et le Plan 1B, les années 1968 à 1970. Les plans 2 et suivants devaient être quinquennaux.
- 54 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Rapport annuel du Conseil d'orientation économique pour l'année terminée le 31 décembre 1964*, 1^{er} février 1965, p. 16.
- 55 D.C. THOMSON, *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, op. cit., p. 253. Entrevues avec Claude Morin, les 8 octobre 1993 et 15 octobre 2015. C. MORIN, *Mes premiers ministres*, Montréal, Boréal, 1991 p. 79 et 98-99. Sur l'ascendant des hauts fonctionnaires sur la société québécoise durant la Révolution tranquille, voir M. SARRA-BOURNET, «L'ascension de nouvelles élites et l'histoire du Québec», *Bulletin d'histoire politique*, vol. 3, n^o 2, hiver 1995, p. 43-73.
- 56 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbal du COEQ*, 20 mars 1964.

Que s'est-il passé? Le Plan 1A a été remis au premier ministre le 5 mars. En plus d'une étude préliminaire des secteurs de l'économie, le document contient de nombreux détails sur la méthode d'élaboration du plan, mais assez peu sur son exécution. Dans une page liminaire, le directeur général a inscrit la note suivante: «Ce texte doit être considéré comme préliminaire et incomplet, confidentiel et inutilisable dans le moment.» Cela n'a sans doute pas aidé sa cause, car Thomson raconte que lorsque Lesage a reçu ces quelques centaines de pages, il estima qu'elles ne constituaient même pas un embryon de plan et qu'elles ne pouvaient être publiées sans exposer toute l'entreprise à la critique, sinon au ridicule. Il aurait déclaré que les planificateurs doivent abandonner leurs «grandioses rêveries» et s'attaquer à des problèmes concrets. Le glas venait de sonner pour Maurice Joubert⁵⁷.

Un mois plus tard, c'est du «Rapport Parenteau», et non du Plan 1A, qu'on discute au Comité ministériel de planification⁵⁸. Puis, la réunion du COEQ du 17 avril sera la dernière à laquelle Joubert assistera. Il fait lecture d'une lettre et d'un mémoire relativement à l'organisation administrative de la planification, mais le Conseil n'arrêtera aucune décision. Après l'ajournement de la séance pour le déjeuner, Joubert s'absente, mais le Conseil continue néanmoins à siéger. On priera alors la secrétaire de ne rien noter. Le procès-verbal indique seulement que Roland Parenteau informe l'assemblée qu'il sera prêt dès la séance suivante à présenter son «plan de synthèse» (ou «Rapport Parenteau»)⁵⁹.

C'est ce qu'il fera le 22 mai. Il indique au Conseil que l'appareil d'analyse du gouvernement du Québec est insuffisant pour aller de l'avant avec un plan et qu'en plus la collaboration du gouvernement fédéral, des entreprises étrangères et des grandes entreprises canadiennes n'est pas entièrement acquise alors que le plan devra contenir des directives qui s'appliquent tant au secteur public que privé⁶⁰.

À la séance du 19 juin, le Conseil recommande au premier ministre la nomination de Parenteau comme nouveau directeur général. Le 21 août, alors que le président Paré annonce qu'il a appris du premier ministre que cette nomination était imminente, le Conseil adopte le «Rapport Parenteau⁶¹».

57 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Rapport intérimaire 1-A*, Version du 5 mars 1964. Il est possible que la note de Joubert ait été placée après que Lesage a vu le rapport. D.C. Thomson, *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, op. cit., p. 254-256.

58 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbal du Comité ministériel de planification*, le 9 avril 1964.

59 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbal du COEQ*, 17 avril 1964.

60 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbal du COEQ*, 22 mai 1964. *Plan de la synthèse*, s. d., p. 7-8.

61 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbaux du COEQ*, 19 juin et 21 août 1964.

FIGURE 1 / **Roland Parenteau (1921-2015)**



Source: Succession famille Parenteau.

Parenteau sera officiellement nommé le 3 septembre; le lendemain, le premier ministre émet un décret créant le secrétariat permanent du Comité ministériel de la planification et nommant Maurice Joubert «secrétaire permanent». Toutefois, celui-ci n’y demeurera pas longtemps⁶². La nomination du nouveau directeur général entre en vigueur lors de la séance du COEQ du 18 septembre 1964. Tout aussi enthousiaste que son prédécesseur à l’égard de la planification, Roland Parenteau est plus réaliste face à la perspective du «Plan».

62 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Rapport annuel du Conseil d’orientation économique pour l’année terminée le 31 décembre 1964*, 1^{er} février 1965, p. 5; *Mémoire soumis par M. Maurice Joubert au Comité ministériel de planification, à sa réunion du 22 octobre 1964*, 2 p.

Dans la version finale de son rapport, il recommande des solutions au manque de moyens et d'expérience, ainsi qu'au cloisonnement administratif qui minent la capacité d'action du gouvernement et s'en prend à l'approche adoptée par son prédécesseur :

Quant à la méthode de travail proposée dans les « Documents de base en vue de la planification » et qui s'inspirait fortement de la planification française, il y aura sans doute lieu de la réviser à la lumière de l'expérience et d'une meilleure perception des contraintes qui s'imposent à l'effort de planification dans le Québec⁶³.

Ce document reçoit l'approbation générale du premier ministre qui demande tout de même qu'il demeure confidentiel et soit examiné par un comité de hauts fonctionnaires afin d'évaluer ses conséquences administratives⁶⁴.

Pendant ce temps, à l'Assemblée législative, les ministres font de leur mieux pour cacher le malaise qu'occasionne la remise en cause du processus de planification. Se disant sans doute que la meilleure défense est l'attaque, le secrétaire de la province, Bona Arsenault, critique l'Union nationale, le 4 mai 1964, pour avoir laissé tomber le COEQ lorsqu'ils ont pris le pouvoir vingt ans plus tôt, puis il réitère l'objectif fixé en 1962 :

Après s'être d'abord attaché à définir une planification ordonnée pour notre province, le Conseil d'orientation économique a maintenant pour principal objectif, la préparation d'un plan économique pour le Québec calqué sur les grandes lignes de celui qui a présidé au relèvement économique prodigieux de la France en ces dernières années⁶⁵.

Pressés de questions, il leur devient de plus en plus difficile d'expliquer les hésitations du gouvernement à présenter un plan. Le 9 juin 1964, Gérard D. Lévesque, ministre de l'Industrie et du Commerce, patine de son mieux :

63 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Les exigences de la planification économique. Rapport présenté au gouvernement du Québec par le Conseil d'orientation économique du Québec*, septembre 1964, p. IV.

64 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Procès-verbaux du COEQ*, les 18 septembre et 16 octobre 1964; R. PARENTEAU, *Dans les coulisses...*, *op. cit.*, p. 162-163. M. VAN SHENDEL, « Avec Parenteau, une planification nouvelle vague », *Magazine Maclean*, vol. 5, n° 1, janvier 1965, p. 1.

65 Débats de l'Assemblée législative, *op. cit.*, 4 mai 1964.

Si un plan économique est prêt, et lorsqu'il le sera et qu'il puisse [*sic*] se traduire dans une législation, le Parlement en sera saisi. À ce moment-là, le Parlement aura toute l'occasion de pouvoir discuter d'un plan économique. Ce plan, qu'il soit quinquennal ou autre, c'est quelque chose de nouveau, il n'y a pas à dire qu'il y a infiniment de retard, il y a beaucoup d'États modernes qui n'ont pas encore de plan économique. La France a commencé à avoir son plan économique en 1945 et a dû le modifier selon les circonstances et on en est rendu présentement à vivre le quatrième plan économique et bientôt ce sera le cinquième, et pendant ce temps-là, l'Angleterre et d'autres pays comme les États-Unis, par exemple, songent à un plan économique, ils n'ont pas encore de véritable plan économique⁶⁶.

Puis, il en sera réduit à en imputer la responsabilité à l'opposition, en invoquant le pauvre état des statistiques gouvernementales en 1960:

Le Conseil d'Orientation économique travaille sur la préparation d'un plan; mais ce n'est pas [...] avec que ce nous avons trouvé à notre arrivée en 1960, avec les données que nous avons trouvées, que nous avons pu dire: «eh bien, voici, tout est prêt pour l'établissement d'un plan économique»⁶⁷.

Enfin, cédant sous la pression, il donna un indice sur les difficultés rencontrées dans le processus de préparation du plan:

Serons-nous prêts dans quelques mois? Serons-nous prêts un peu plus tard? Je ne sais pas! Ce travail a été confié au Conseil d'orientation économique, et des gens très compétents se penchent sur ce problème; des études se continuent, mon ministère, par son bureau de recherches économiques, par son bureau de la statistique, travaille à fournir les données qui lui sont demandées par le Conseil d'orientation⁶⁸.

66 Débats de l'Assemblée législative, *op. cit.*, 9 juin 1964.

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

Le COEQ repoussera l'échéance de la présentation d'un plan et entrera, de septembre 1964 à septembre 1966, dans une phase de réflexion sur son propre rôle. Entre-temps, dans une lettre datée du 18 mai 1965, le premier ministre Lesage voudra lui faire jouer un plus grand rôle dans le développement régional⁶⁹. Le Conseil accouchera ensuite d'un projet dans lequel il se saborde au profit d'un office du plan formé de hauts fonctionnaires et d'un conseil représentatif pour la consultation des milieux socioéconomiques⁷⁰. Mais cette nouvelle structure ne sera mise en œuvre que deux ans après le retour au pouvoir de l'Union nationale. C'est ainsi qu'en 1968 on sépare les fonctions de planification et de consultation et que le COEQ est remplacé par deux organismes : le Conseil de planification et de développement du Québec (CPDQ) et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). Quelques mois plus tard, en 1969, Roland Parenteau démissionne pour aller fonder l'École nationale d'administration publique. Des deux organismes, l'Office subsistera jusqu'en 1992, se concentrant sur le développement régional plutôt que la planification globale⁷¹. Quant au Conseil, il ne sera finalement constitué qu'en 1971. Organisme consultatif émettant des avis au ministre responsable de l'OPDQ, il n'agira plus dans le sens de la planification concertée rêvée au début de la Révolution tranquille. Il cessera ses activités en 1983, au moment où une autre forme de concertation aura vu le jour : les sommets socioéconomiques.

Les limites d'un plan à la québécoise

Qu'est-ce qui explique la difficulté de mettre en œuvre un plan au Québec? L'économie québécoise est libérale, ouverte sur l'Amérique du Nord et encore très dépendante des investissements étrangers. L'entreprise privée n'entend pas s'y faire dicter ses décisions. Contrairement au Québec, l'État français représente à cette époque 60 % de son économie. Enfin, l'État québécois n'est en fait qu'un demi-État.

69 BANQ-Q, FONDS OPDQ, *Rapport annuel 1965* (1^{re} version), 17 décembre 1965, p. 2.

70 R. PARENTEAU, «L'expérience de la planification au Québec (1960-1969)», *op. cit.*, p. 682-683; BANQ-MONTRÉAL, CLG38, FONDS RENÉ PARÉ, *Lettre de Roland Parenteau à Daniel Johnson*, 27 septembre 1966 et «Le statut du conseil d'orientation économique et son rôle dans les structures de planification», mémoire présenté au gouvernement du Québec, septembre 1966.

71 G. PAQUET, «Roland Parenteau. Le 10 juillet 1982», dans G. PAQUET (dir.), *La pensée économique au Québec français : témoignages et perspectives*, Montréal, Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, 1989, p. 41-49.

Il n'a pas d'emprise sur les instruments macroéconomiques qui sont entre les mains du gouvernement fédéral. C'est la conclusion qu'en tireront la plupart des analystes. Cela, Roland Parenteau et Jacques Parizeau l'avaient semble-t-il compris après avoir voyagé en Europe⁷².

Les débuts de remise en question du cadre fédéral canadien ont amené Roland Parenteau, dans une longue étude mise en forme par Michel Bélanger, à explorer les limites imposées à «l'État du Québec».

On peut se demander, en guise de conclusion, s'il existe, et surtout, s'il peut exister une politique économique québécoise? Compte tenu de l'emprise américaine sur notre économie, du partage constitutionnel des pouvoirs qui accorde à Ottawa la politique monétaire et douanière de même que d'énormes ressources fiscales, il pourrait paraître prétentieux de faire état des effets de la politique économique du Québec⁷³.

Mais il nuance son jugement en faisant valoir deux importants acquis des années précédentes : la plus grande entreprise, Hydro-Québec, est publique, et la Caisse de dépôt achète des obligations et des entreprises. Par conséquent : «L'économie du Québec prend jusqu'à un certain point une physionomie différente de celle des autres parties du Canada. La question est de savoir jusqu'à quel point cela est susceptible de développements ultérieurs⁷⁴.»

Cette conclusion fataliste ne fait toutefois pas l'unanimité quelques années plus tard. Pour certains auteurs, ces obstacles à la planification auraient pu être surmontés avec une plus grande volonté politique⁷⁵.

-
- 72 R. PARENTEAU, «L'expérience européenne de la planification...», *op. cit.*, p. 10-12; R. PARENTEAU, «L'expérience de la planification au Québec...», *op. cit.*, p. 679-696; J. PARIZEAU, «L'insaisissable planification», *Cité libre*, vol. 57, mai 1963, p. 4-6; J. PARIZEAU, «La planification économique», dans R.-J. BÉDARD (dir.), *L'Essor économique du Québec*, Montréal, Beauchemin, 1969, p. 402-411. Voir aussi G.J. WESLEY, «La planification dans une société libre», *Cité libre*, vol. 57, mai 1963, p. 7-10; M. CROISAT, «Planification et fédéralisme», dans J.I. GOW (dir.), *Administration publique québécoise, textes et documents*, Montréal, Beauchemin, 1970, p. 61-78; P. HARVEY, «La perception du capitalisme chez les Canadiens français : une hypothèse pour la recherche», dans J.-L. MIGUÉ (dir.), *Le Québec d'aujourd'hui : regards d'universitaires*, Montréal, Hurtubise, 1971, p. 134; A. BACCIGALUPO, «L'administration centrale du plan dans la province de Québec», *La Revue administrative*, vol. 25, n° 148, juillet-août 1972, p. 416-424.
- 73 BANQ-Q, P688 FONDS JEAN-LESAGE, R. Parenteau et M. Bélanger, *Le développement économique du Québec dans le contexte nord-américain*, vers 1968, p. 40.
- 74 *Ibid.*, p. 41.
- 75 A. BACCIGALUPO, «L'administration centrale du plan dans la province de Québec», *op. cit.*, p. 414; P.-A. JULIEN, «La planification au Québec : des limites économiques ou politiques?», dans E. CLOUTIER et D. LATOUCHE (dir.), *Système politique québécois*, Montréal, Hurtubise HMH, 1979, p. 365-387; M. ROMULUS et C. DEBLOCK, «État, politique économique et développement industriel», *Interventions économiques*, n° 14-15, printemps 1985, p. 198-199.

Un prisme de la Révolution tranquille

Trois remarques s'imposent au sujet des infortunes de la planification au Québec. Elles portent sur l'unanimité qui planait au début des années 1960, sur les succès relatifs de la Révolution tranquille, et sur l'éclairage qu'elles apportent à l'historiographie de cette période.

D'abord, l'atmosphère d'unanimité des débuts de la Révolution tranquille a favorisé la mise en avant du concept de planification. Celle-ci était en vogue : bleu ou rouge, patron comme ouvrier, personne n'était contre la vertu, car tous appelaient une action coordonnée de l'État. Mais peu de gens savaient vraiment ce que le terme *planification* signifiait concrètement, d'autant que les politiciens et les techniciens demeuraient évasifs lorsqu'on leur demandait des précisions : « Partout à travers le monde, les économistes semblent croire à la nécessité d'y recourir pour améliorer les réalisations d'une économie », lisait-on dans la revue *Cité libre* en 1966⁷⁶. À la fin de la décennie, l'économiste Pierre Harvey écrira à son tour que :

C'est, d'une part, le succès de la politique économique de guerre et, d'autre part, le rôle joué par la planification dans la reconstruction de l'Europe, notamment de la France, qui ont relancé chez nous l'idée de planification en la grevant d'ambiguïtés nouvelles, tant du côté des partis politiques que des organisations ouvrières⁷⁷.

Jacques Benjamin écrira aussi : « de cette époque, je retiens surtout l'apparence d'un consensus, la disponibilité apparente des forces vives à dialoguer entre elles, mais également l'obscurité des intentions de M. Lesage en matière de planification⁷⁸ ». Définie très vaguement par ses promoteurs et ses artisans, la mise en œuvre de la planification est, en effet, problématique.

L'ambitieux plan élaboré par Maurice Joubert est désavoué par le premier ministre et par le Conseil d'orientation au début de 1964. Comme d'autres idées nouvelles arrivées avec la Révolution tranquille, la planification n'a pas rempli toutes ses promesses. On retiendra néanmoins la contribution du COEQ à la préparation des projets de Société

76 R. MARCEAU, « La planification est-elle possible au Québec? », *Cité libre*, vol. 17, n° 2, novembre-décembre 1966, p. 12.

77 P. HARVEY, « Planification économique et syndicalisme dans le Québec : les attitudes », *L'Actualité économique*, vol. 46, n° 1, avril-juin 1970, p. 7.

78 J. BENJAMIN, *Planification et politique au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, p. 10.

générale de financement, de nationalisation de l'électricité, de régime des rentes, de caisse de dépôt et de développement régional ainsi que le fait qu'il a constitué un lieu d'exercice de l'influence des premiers hauts fonctionnaires de l'État provincial québécois moderne. Malgré le revers du plan, on continuera pendant un certain temps à attribuer à l'influence française les méthodes québécoises de planification⁷⁹. Plusieurs années plus tard, Roland Parenteau écrira que le processus de décision du gouvernement Lesage était d'abord « discontinu, à travers de décisions concrètes obéissant chacune à sa logique propre », plusieurs inspirées par le COEQ, mais cet organisme aura quand même pu amorcer :

un processus de planification du développement socioéconomique qui, même s'il n'a jamais donné lieu à un plan formel, n'en a pas moins incité les cadres dirigeants des divers ministères à vocation économique à harmoniser davantage leurs divers programmes⁸⁰.

Sur le plan historiographique, on n'a pas fini d'interpréter et de réinterpréter ces années 1960 qui ont représenté, pour le meilleur ou pour le pire, l'âge d'or des hauts fonctionnaires. Selon l'historien Jocelyn Létourneau de l'Université Laval, le mythe québécois de la Grande Noirceur a été construit par la génération de « technocrates » qui a réalisé la Révolution tranquille dans les années 1960 :

Dans le sillage de sa formation comme communauté de communication, la technocratie a élaboré son temps de référence, bâti la conscience historique de son « Moi » à travers la négation de l'« Autre », entrepris l'exorcisation d'un péché originel, le « duplessisme » et par là, les années 1950⁸¹.

79 Dans une étude des institutions françaises publiée au printemps de 1966, Maurice Croizat de l'Université de Montréal écrira encore : « Étant donné que l'on s'oriente dans la province de Québec vers une planification de type français, certains problèmes que devront résoudre les futurs planificateurs seront identiques à ceux que nous allons analyser. » Voir M. CROISAT, « Les incidences de la planification sur les structures de l'État », *L'Actualité économique*, vol. 42, n° 1, avril-juin 1966, p. 6. Dans une étude du cinquième plan français publiée dans la revue de la Chambre de commerce, on se demande « Dans quelle mesure le plan préparé par la France peut-il servir de modèle pour un plan québécois? ». Voir Y. ROLAND, « Une stratégie de croissance dans la stabilité », *Commerce*, vol. 68, septembre 1966, p. 86. Ce dernier se ravisa rapidement une fois mis au courant de l'évolution des choses au COEQ. Voir « Où en est la planification québécoise? », *Commerce*, vol. 70, février 1968, p. 37-40.

80 R. PARENTEAU, « Témoignage », dans R. COMEAU (dir.), *Jean Lesage et l'éveil d'une nation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1989, p. 190-191.

81 J. LÉTOURNEAU, « Québec d'après-guerre et mémoire collective de la technocratie », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XC, janvier-juin 1991, p. 69-70.

D'autres auteurs ont critiqué le pouvoir de ces « experts » qui auraient voulu imposer aux autres classes sociales leur expérience basée sur une gestion dite « rationnelle⁸² ».

Avec le passage du temps et l'épuisement de la Révolution tranquille, des interprétations beaucoup plus nuancées du passage du régime conservateur de Maurice Duplessis aux gouvernements progressistes des années 1960 se sont imposées. À partir des années 1970, en effet, historiens et sociologues ont beaucoup insisté sur les aspects « normaux » de la société québécoise et de son économie depuis le milieu du XIX^e siècle, prenant ainsi à contrepied la vision romantique de la Révolution tranquille propagée par ses principaux protagonistes actifs dans les deux décennies précédentes. Plutôt que de dépeindre le Québec des années antérieures à 1960 comme une société traditionnelle, voire arriérée, qui passa soudainement de l'ombre à la lumière, ces nouveaux interprètes de l'histoire ont insisté sur les aspects du développement du Québec qui ont suivi les mêmes tendances que le reste de l'Amérique du Nord, voire de l'Occident tout entier. Au sortir de la Révolution tranquille, le Québec était certes une « société normale », mais à leurs yeux, elle l'était déjà depuis fort longtemps⁸³.

Succédant à ce courant historiographique dit « révisionniste » – parce qu'il contredit la thèse voulant que le Québec soit rapidement sorti de la « Grande Noirceur » pour entrer dans la modernité –, un courant plus critique de la Révolution tranquille a fait son apparition dans les années 1990, dans le sillage de la remise en question de l'État entrepreneur. Il prend naissance au moment où le paradigme de gestion qui avait caractérisé la Révolution tranquille était en voie d'être remplacé par celui du « nouveau management public » et par d'autres formes de gouvernance misant sur l'évaluation des résultats plutôt que sur les normes bureaucratiques. Ce courant critique les interventions économiques de l'État québécois et rend « l'étatisme » et le « néonationalisme » responsables

82 Voir J.-J. SIMARD, *La longue marche des technocrates*, op. cit. ; G. RENAUD, *À l'ombre du rationalisme. La société québécoise, de sa dépendance à sa quotidienneté*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1984, 278 p.

83 Voir R. RUDIN, « La quête d'une société normale. Critique de la réinterprétation de l'histoire québécoise », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 3, n° 2, hiver 1995, p. 9-42.

de l'essoufflement économique qu'on a connu à partir des années 1970. Certains iront même jusqu'à faire des années Duplessis, un modèle de croissance économique⁸⁴.

Enfin, la tentation est grande de faire une interprétation culturelle et d'affirmer que le paradigme de gestion mis en place durant la Révolution tranquille constitue la réémergence d'un esprit français qui remonterait aussi loin qu'à la Nouvelle-France⁸⁵. En d'autres termes, la planification serait l'expression d'un héritage à la fois proche et lointain de la France. Proche, en raison des tentatives d'imitation évoquées ci-dessus. Lointain, parce que le dirigisme et le centralisme imputés à la Révolution tranquille ne seraient au fond qu'une nouvelle manifestation du centralisme transmis par la France de l'Ancien Régime à l'Église catholique canadienne, puis à l'État québécois des années 1960.

En plus d'être improuvable, une telle explication ne colle pas à la réalité. Comme nous avons pu le voir en relatant les fortunes du plan au Québec, il est clair que la gestion bureaucratique ou « technocratique » s'est implantée lentement durant la Révolution tranquille et que sa domination a été brève. Par ailleurs, les transferts institutionnels de la France dans les années 1960 ont été plutôt symboliques (par exemple, le nom d'Assemblée nationale donné à l'Assemblée législative en 1968) ou limités à quelques secteurs (comme la Caisse de dépôt et placement créée en 1965 sur le modèle de la Caisse de dépôts et consignations), ou l'École nationale d'administration publique fondée en 1969 (inspirée de l'ÉNA). Cela ne signifie toutefois pas que toutes les instances de coopération et d'échanges entre la France et le Québec, mises en place au cours de cette même décennie, n'ont pas été fructueuses en matière de formation et de diffusion de pratiques exemplaires.

84 Voir J.-L. MIGUÉ, *Étatisme et déclin du Québec. Bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Varia, 1999, 249 p.; G. PAQUET, *Oublier la Révolution tranquille*, Montréal, Liber, 1999, 161 p.; et V. GELOSO, *Du grand rattrapage au déclin tranquille. Une histoire économique et sociale du Québec de 1900 jusqu'à nos jours*, Montréal, Éditions Accent Grave, 2013, 213 p. Pour une critique de cette approche, voir M. SARRA-BOURNET, « L'économie du Québec et le modèle libéral duplessiste dans une perspective comparée », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 24, n° 1, automne 2015, p. 56-74.

85 Sur les interprétations culturelles, voir J. MERCIER, *Les Québécois, entre l'État et l'entreprise*, Montréal, L'Hexagone, 1988, p. 65-80.

Notices biographiques

Bernard, Louis

Louis Bernard a fait sa marque à la fois dans l'administration publique et dans le secteur privé. En 1964, il commence sa carrière au sein de l'administration publique où il sera notamment sous-ministre adjoint au ministère des Affaires intergouvernementales, puis chef de cabinet du chef de l'opposition et, en 1976, chef de cabinet du premier ministre. En 1977, il est nommé secrétaire général associé à la Réforme électorale et parlementaire et, par la suite, secrétaire général du Conseil exécutif, poste qu'il occupera de 1978 à 1985, puis de 1994 à 1995. Après plus de 23 ans de service dans l'administration publique, monsieur Bernard se joint à la haute direction de la Banque Laurentienne, où il a travaillé durant 11 ans. Il a agi par la suite à titre de consultant.

Bernier, Luc

Luc Bernier est professeur titulaire en analyse des politiques publiques. Il a été directeur de l'enseignement et de la recherche à l'École nationale d'administration publique (ENAP) de 2001 à 2006. Il est l'auteur de plus de soixante-dix chapitres et articles scientifiques. On compte parmi ses ouvrages *Executive Styles in Canada* (2005), *De Paris à Washington: la politique internationale du Québec* (1996) et en 2015, *Les entreprises publiques aujourd'hui: missions, performance, gouvernance*. Il a été président de l'Institut d'administration publique du Canada en 2005-2006 et membre de plusieurs organismes de recherche. Il est titulaire d'un doctorat en science politique de la Northwestern University.

Bérubé, Harold

Harold Bérubé est professeur agrégé au Département d'histoire de l'Université de Sherbrooke. Il a une formation en histoire et en études urbaines et s'intéresse à l'histoire politique et culturelle des villes et de leurs habitants. Ses travaux les plus récents portent sur le rapport des élites aux espaces urbains durant les XIX^e et XX^e siècles, et tout particulièrement sur l'utilisation de ces espaces comme outils de reproduction sociale et comme symboles de prestige et de pouvoir. Ses recherches actuelles sont consacrées à la façon dont est pensée et gouvernée la ville au Québec durant les premières décennies du XX^e siècle.

Couture, Claude

Claude Couture est professeur de sciences sociales et d'études canadiennes à l'Université de l'Alberta depuis 1988. Ses intérêts de recherche sont dans le domaine de l'histoire intellectuelle et sociale. Parmi ses dernières publications, notons *L'ordre libéral colonial au Canada* (2013), *La nation et son double. Essais sur les discours postcoloniaux au Canada* (2012), *Récits du XIX^e siècle. Structure et contenu du discours historiographique au Canada au XIX^e siècle* (2009). Il avait aussi publié avec Yvan Lamonde, en 2000, *Discours d'Étienne Parent*.

Desrosiers, Georges

Georges Desrosiers, médecin, est professeur émérite au Département de médecine sociale et préventive de la Faculté de médecine de l'Université de Montréal. Il s'intéresse à l'histoire de la santé publique et du système de santé du Québec.

Gallichan, Gilles

Gilles Gallichan est diplômé en histoire de l'Université Laval et en bibliothéconomie à l'Université de Montréal. Il est retraité de l'Assemblée nationale du Québec où il a travaillé comme historien au programme de reconstitution des débats parlementaires antérieurs à 1964. Il a aussi été bibliothécaire de référence à l'Assemblée nationale, à la Bibliothèque nationale du Québec et au ministère des Communications du Québec. Il est membre de la Société des Dix depuis 1993. Ses recherches portent principalement sur l'histoire politique et parlementaire du Québec aux XIX^e et XX^e siècles, ainsi que sur l'histoire du livre et des bibliothèques.

Gaumer, Benoît

Benoît Gaumer est médecin et historien de la santé publique. Il est diplômé de la Faculté de médecine de Paris et docteur en sciences humaines appliquées de l'Université de Montréal (orientation histoire). Durant de nombreuses années, il a enseigné dans les divers départements du secteur de la santé publique de la Faculté de médecine de l'Université de Montréal. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles sur l'histoire de la médecine et de la santé publique au Québec et en Tunisie. Il a publié en 2006 *Le système de santé et de services sociaux du Québec. Une histoire récente et tourmentée: 1921-2006*. Avec Georges Desrosiers, il vient de publier une biographie de *Jean Grégoire. Médecin et administrateur. Premier sous-ministre de la Santé du Québec*.

Grandmont, Gérald

Gérald Grandmont a été sous-ministre adjoint au ministère de la Culture et des Communications de 2000 à 2007. Retraité de la fonction publique, il est actuellement professeur associé à la Chaire en gestion des arts aux HEC de Montréal.

Gow, James Iain

James Iain Gow, après cinq ans comme diplomate canadien, a fait carrière comme professeur d'administration publique au Département de science politique de l'Université de Montréal, où il est toujours professeur émérite. Ses principales publications ont porté sur l'histoire de l'administration publique québécoise, la fonction publique du Québec, l'innovation administrative, ainsi que la culture et l'éthique administratives.

Harvey, Fernand

Fernand Harvey est professeur honoraire à l'Institut national de la recherche scientifique, centre Urbanisation, Culture, Société (Université du Québec). Il est rattaché à la Chaire Fernand-Dumont sur la culture de ce centre, après en avoir été le premier titulaire de janvier 1998 à mai 2006. Il détient une licence en histoire de l'Université de Montréal (1968), une maîtrise en sociologie (1972) et un doctorat en sociologie (1977) de l'Université Laval. Il est membre de la Société royale du Canada et membre de la Société des Dix. Spécialiste en histoire et sociologie de la culture, Fernand Harvey a orienté ses recherches principalement sur le Québec, notamment sur l'histoire des politiques culturelles, les institutions culturelles, le patrimoine, la culture régionale et les relations culturelles entre la France et le Québec.

Martin, Yves

Yves Martin a été professeur au Département de sociologie de l'Université Laval, sous-ministre de l'Éducation, sous-ministre des Relations internationales et sous-ministre associé à la politique linguistique. Il a aussi été président-directeur général de la Régie de l'assurance maladie du Québec, recteur de l'Université de Sherbrooke, directeur général fondateur de l'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail et conseiller auprès des premiers ministres Jacques Parizeau, Lucien Bouchard et Bernard Landry.

Ouellet, Marie-Eve

Marie-Eve Ouellet a complété un doctorat en histoire à l'Université de Montréal, en cotutelle avec l'Université Rennes 2 (France). Ses recherches portent sur la comparaison des pratiques de gouvernance des intendants du Canada et des provinces de France au XVIII^e siècle. Parallèlement, elle nourrit une passion pour la vulgarisation scientifique. Depuis 2007, elle dirige Les services historiques Six-Associés, compagnie de Québec vouée à la diffusion de l'histoire au grand public.

Sarra-Bournet, Michel

Michel Sarra-Bournet est spécialiste de l'histoire politique, économique et intellectuelle du Québec. Après avoir terminé un doctorat en histoire à l'Université d'Ottawa et poursuivi des études postdoctorales à l'École nationale d'administration publique, il a été conseiller politique du chef de l'opposition officielle à la Chambre des communes d'Ottawa, puis du premier ministre du Québec. Chargé de cours en histoire, en science politique et en études québécoises à l'Université de Montréal et à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), il est membre du comité de

rédaction de la revue *Bulletin d'histoire politique* et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes de l'UQAM. Il a publié en 2015 un ouvrage d'entretiens avec Louis Bernard.

Savard, Stéphane

Stéphane Savard est professeur au Département d'histoire de l'Université du Québec à Montréal, où il se spécialise en histoire de la culture politique québécoise et canadienne après 1945, et chercheur au Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ). Ses recherches les plus récentes portent surtout sur les enjeux énergétiques au Québec, de même que les questions identitaires et mémorielles au Québec et au Canada français. Il a fait ses études de doctorat à l'Université Laval et a été chercheur postdoctoral à l'Université Concordia et au Centre interuniversitaire en recherche sur la science et la technologie (CIRST). Il est membre du Political History Group/Groupe d'histoire politique, un regroupement pancanadien de chercheurs qui désirent jeter les bases d'une nouvelle histoire politique. Il est membre fondateur et membre du comité de rédaction de la revue en ligne *HistoireEngagee.ca*, membre du comité de rédaction de *Conserveries mémorielles: revue transdisciplinaire de jeunes chercheurs* et directeur de la revue *Bulletin d'histoire politique*.

Tellier, Geneviève

Geneviève Tellier est professeure agrégée à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses principaux travaux de recherche portent sur les politiques budgétaires des provinces canadiennes ainsi que sur le rôle des institutions parlementaires dans le processus budgétaire.

Trudeau, André

André Trudeau cumule plus de 35 années de services au sein de l'administration publique québécoise. Il a occupé les fonctions de président-directeur général, de sous-ministre et de secrétaire général associé dans une dizaine de ministères et organismes gouvernementaux, dont les ministères du Conseil exécutif, de l'Environnement, de la Santé et des Services sociaux, des Affaires municipales, des Transports, et de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que dans deux organismes, le Centre de services partagés du Québec et la Régie des rentes du Québec.

Vallières, Marc

Marc Vallières a obtenu un doctorat en histoire et un diplôme en sciences de l'administration de l'Université Laval et a été professeur pendant 3 ans à l'Université de Sherbrooke et pendant 32 ans au Département d'histoire de l'Université Laval jusqu'à sa retraite en 2007. Spécialisé en histoire économique et en histoire urbaine, il a publié notamment *Des mines et des hommes. Histoire de l'industrie minérale québécoise des origines au début des années 1980*, en 1989, et a été le directeur et le principal auteur de *l'Histoire de Québec et de sa région*, en 2008,

un ouvrage en trois tomes de 2 500 pages. Il a publié par la suite des histoires en bref de la ville de Québec, de la Côte-de-Beaupré-Île d'Orléans et de Portneuf. Son dernier ouvrage s'intitule *Le Québec emprunte: syndicats financiers et finances gouvernementales, 1867-1987*.

Wilhelmy, Diane

Diane Wilhelmy a occupé divers postes dont les suivants : secrétaire générale associée chargée du secrétariat du Sommet sur l'économie et l'emploi, secrétaire générale associée aux affaires intergouvernementales canadiennes, responsable de la réforme administrative, déléguée générale du Québec à New York, puis sous-ministre du ministère des Relations internationales. En plus de sa carrière au sein du gouvernement, elle a occupé divers postes d'encadrement au sein de l'Université du Québec, en particulier à l'École nationale d'administration publique où elle a dirigé l'Observatoire de l'administration publique.



L'histoire de l'administration publique est faite des personnes et des activités qui ont contribué à l'exécution des décisions des autorités politiques d'un État. Cet ouvrage est consacré à ces individus de haut calibre qui ont participé à l'essor du Québec à partir de postes stratégiques dans les organisations publiques, ainsi qu'aux diverses missions de l'État à travers les âges. Chacune des cinq parties de l'ouvrage correspond à une période, de la Nouvelle-France jusqu'à la fin du XX^e siècle. Elles comportent toutes deux chapitres, le premier traçant le portrait d'un grand commis de l'État québécois, qui s'incarne dans un personnage ou une fonction, le deuxième exposant une grande mission de l'État liée au travail de ce personnage ou de cette fonction. Le témoignage éclairé d'un haut fonctionnaire contemporain vient clore chaque partie.

Cet ouvrage offre l'occasion de découvrir (ou de redécouvrir) les fonctions de l'intendant et du secrétaire de la province de même que les grands personnages qu'étaient Étienne Parent, Siméon Le Sage et Michel Bélanger. Il constitue une façon unique d'explorer les multiples sphères d'intervention de l'État québécois, que ce soit la justice, la police et les finances, le parlementarisme, la démocratie et la constitution, l'agriculture, la colonisation, l'immigration, les travaux publics et les municipalités, l'éducation, la culture, la santé et les affaires sociales, l'énergie, les ressources naturelles et l'économie. Réunissant les contributions de spécialistes de différents domaines comme l'histoire, la politique, la sociologie et l'administration publique, il donne aussi la parole à de hauts fonctionnaires de talent : Yves Martin, Louis Bernard, André Trudeau, Gérald Grandmont et Diane Wilhelmy. Ces regards croisés produisent un panorama unique de l'histoire administrative du Québec qui peut alimenter la réflexion des uns et favoriser la compréhension des autres.

Michel Sarra-Bournet est spécialiste de l'histoire politique, économique et intellectuelle du Québec. Après avoir réalisé un doctorat en histoire à l'Université d'Ottawa et poursuivi des études postdoctorales à l'École nationale d'administration publique, il a été conseiller politique du chef de l'opposition officielle à la Chambre des communes d'Ottawa, puis du premier ministre du Québec. Chargé de cours à l'Université de Montréal et à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), il est chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes de l'UQAM.

**Avec la
collaboration de**

Louis Bernard
Luc Bernier
Harold Bérubé
Claude Couture
Georges Desrosiers
Gilles Gallichan
Benôit Gaumer
James Iain Gow
Gérald Grandmont
Fernand Harvey
Yves Martin
Marie-Eve Ouellet
Michel Sarra-Bournet
Stéphane Savard
Geneviève Tellier
André Trudeau
Marc Vallières
Diane Wilhelmy

