

L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE

L'État et l'administration publique au Québec en 1960

James Iain Gow, Département de science politique, Université de Montréal
Communication présentée lors de la Conférence de l'ENAP sur «L'État et l'Administration
publique dans la construction de la modernité du Québec», Québec, les 23 et 24 mars, 1994

Invité à décrire l'État au Québec en 1960, j'emprunte une formule à la chanson *Les lilas* de Georges Brassens : de l'État il n'y en avait guère, de l'État il n'y en avait pas. Du moins, les acteurs politiques et administratifs à l'époque n'en étaient pas conscients, car en 1960 il y avait à Québec un gouvernement avec de nombreux programmes et des structures complexes, le tout administré par des milliers de fonctionnaires.

Ce sera donc notre tâche de présenter ce gouvernement et son administration afin d'élucider la question de l'émergence d'un État québécois. Nous procéderons en trois temps : il y aura d'abord quelques indications sur ce qu'il y avait d'institutions, de dépenses et de fonctionnaires au Québec en 1960. Ensuite, nous traiterons de ce qu'il n'y avait pas à ce moment-là et qui pourrait être pertinent à l'analyse de l'État, toujours en termes de structures et de processus, de programmes et de personnel. Enfin, nous examinerons à nouveau la question afin de qualifier le genre d'État qu'il y avait au Québec en 1960.

1. L'ÉTAT DU QUÉBEC EN 1960

Pour présenter l'État québécois en 1960, il est plus facile de commencer par les structures, car celles-ci nous donneront une idée générale des programmes. Nous verrons ensuite les ressources financières et les effectifs de l'administration publique.

En ce qui concerne les structures, l'annexe 1 nous indique les différences entre les structures de 1959 et celles de 1896 afin de saisir les changements intervenus dans les activités étatiques qui méritaient, aux yeux des premiers ministres, un ministère distinct. En 1959, on voit les signes d'un développement universel en Occident : l'urbanisation, l'industrialisation, l'exploitation des richesses naturelles et l'automobile ont mené à des interventions étatiques, mais ont également engendré certains problèmes de santé et de bien-être social. On note aussi quelques anomalies héritées du passé : un ministère de la Colonisation, alors qu'il ne s'en faisait plus, et un Département de l'Instruction publique, ayant à sa tête non pas un ministère, mais le Conseil de

l'instruction publique et ses comités catholique et protestant. D'ailleurs, le ministère de la Jeunesse vient tout juste d'être séparé du ministère du Bien-être social. À ce moment-là, il ne s'occupe que des écoles techniques, mais bientôt il servira de tremplin à Paul Gérin-Lajoie pour préparer la création d'un ministère de l'Éducation. Deux grandes entreprises publiques viennent compléter le tableau. D'une part, la Commission des liqueurs assure depuis 1921 le monopole de la vente des boissons alcooliques, tout en octroyant les permis de vente des produits alcooliques aux débits de boisson. D'autre part, par l'expropriation en 1944 de la Montreal Light, Heat and Power Company, de la Beauharnois Light, Heat and Power Company et de la Montreal Island Power Company, Hydro-Québec a vu le jour. Lors de la « nationalisation » de sept autres entreprises hydroélectriques en 1963, Hydro-Québec produisait et vendait déjà plus de la moitié de l'électricité au Québec¹.

Si on regarde maintenant les ressources affectées par les gouvernements à ses activités, on peut être quelque peu surpris. Les gouvernements de Maurice Duplessis sont parmi les plus actifs depuis la Confédération, introduisant cinq ou six nouveaux programmes d'envergure en 1936, 1937, 1945 et 1946². De 1943-1944 à 1959-1960, le volume des dépenses totales en dollars a été multiplié par 6,81 (annexe 2). En termes de dollars constants par personne, les dépenses ont plus que doublé au cours de la deuxième période au pouvoir de Maurice Duplessis et le pourcentage des dépenses totales par rapport au revenu personnel et au produit national brut a augmenté dans des proportions semblables³.

Tout ceci a été revu et analysé dans un article fort remarqué de Daniel Latouche quelques années plus tard⁴. Ayant extrapolé les tendances inscrites dans les dépenses pendant les années 1945-1960, Latouche en est arrivé à la conclusion que s'il y a eu un bond dans les dépenses engagées pendant la Révolution tranquille, en termes de répartition fonctionnelle celles-ci n'étaient pas en rupture avec celles faites sous Duplessis. La Révolution tranquille n'aurait été, sous cet angle, que la poursuite de tendances amorcées dans l'après-guerre.

Certes, il y a eu un bond important dans les dépenses en dollars constants entre 1960 et 1966⁵ de même qu'il y a eu mouvement dans la répartition fonctionnelle des dépenses sous le gouvernement Duplessis. Comme nous pouvons le constater dans l'annexe 3, une hausse importante dans les dépenses de transports et de communications, d'éducation et de bien-être social est observable entre 1944-1945 et 1959-1960, et il y a eu une baisse relativement importante dans la part des dépenses affectées aux ressources naturelles et au service de la dette. Quatre fonctions consommaient les trois quarts du budget des dépenses en 1959-1960 : les transports (essentiellement la voirie), l'éducation, la santé et le bien-être social.

Du côté des ressources humaines, l'annexe 4 montre que les effectifs tant des ministères que de l'administration publique ont plus que doublé entre 1944 et 1959. Cette croissance est moindre si

¹ Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 199.

² *Ibid.*, p. 378.

³ *Ibid.*, p. 17 et 23.

⁴ Latouche, D. « La vraie nature de la Révolution tranquille », *Revue canadienne de science politique*, vol. 7, n° 3, p. 525-536.

⁵ La hausse est de 12,6 % ou de 16,6 %, selon la méthode de calcul, Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 22.

l'on tient compte de celle de la population, mais il y a tout de même une augmentation de plus de 50 %.

Mais qui sont ces gens? Ils sont des hommes dans une proportion de 71,4 %, soit un peu moins (1,5 %) que la présence masculine dans la main-d'œuvre à l'époque. Si les deux tiers étaient bilingues, 96 % avaient le français comme langue maternelle et presque dans les mêmes proportions, ils s'identifiaient comme étant d'origine ethnique française⁶.

Les fonctionnaires en 1959 étaient moins scolarisés que les fonctionnaires d'aujourd'hui : 85 % avaient 12 ans ou moins de scolarité. Néanmoins, la reclassification des emplois de 1959 avait dénombré un noyau de fonctionnaires spécialistes, dont environ 400 ingénieurs, 400 comptables, 300 agronomes, 150 médecins et 100 avocats⁷.

Il y avait donc en 1960 une administration publique d'envergure, dont la croissance depuis le XIX^e siècle n'avait été interrompue que par la crise des années 1930 et la guerre de 1939-1945. Les interventions étatiques s'étaient multipliées dans des champs qui traduisaient l'évolution du Québec d'une société agraire et rurale en une société industrielle et urbaine. Pourtant, nous disons qu'il n'y avait que peu d'État et le gouvernement de Jean Lesage ne cessait de répéter que le Québec était « en retard » par rapport aux autres provinces. Pour mieux comprendre ces observations, il faut maintenant se tourner vers les éléments qui manquaient à cet État et qui feraient bientôt l'objet d'innovations en termes de politiques, de programmes, d'institutions ou de pratiques.

2. CE QUI N'ÉTAIT PAS PRÉSENT EN 1960

L'opération peut paraître artificielle : apprécier cette administration par ce qui allait lui succéder peut donner lieu à une fausse impression d'inévitabilité. Néanmoins, elle nous informe sur la nature de l'État québécois de 1960.

La première chose que l'on remarque est l'absence de programmes sociaux universels. Plusieurs programmes ciblaient des catégories de personnes dans le besoin, les personnes âgées, les aveugles et les mères nécessiteuses, mais le seul grand programme était celui de la Loi de l'assistance publique adoptée en 1921. Cette loi prévoyait une aide financière pour l'hospitalisation de personnes indigentes, aide partagée en parts égales entre le gouvernement provincial, la municipalité concernée et l'institution, habituellement la propriété d'une communauté religieuse. Sous Maurice Duplessis, les choses ont cependant évolué dans la direction d'une modernisation. En 1941, un ministère du Bien-être jumelé avec celui de la Santé a été institué. Il fut autonome en 1944, puis jumelé avec la Jeunesse à partir de 1946. Ce ministère récupère la Loi de l'assistance publique du ministère de la Santé en 1957. En même temps, la contribution municipale est progressivement réduite à partir de 1952, pour finalement disparaître en 1960⁸. À partir de 1952 également, les différents programmes ciblés d'assistance à domicile

⁶ Lapointe, G. *Essais sur la fonction publique québécoise*, Documents de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, n° 12, Ottawa, Information Canada, p. 212-233.

⁷ Bolduc, R. « Le recrutement et la sélection dans la Fonction publique du Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 7, n° 2, 1964, p. 207.

⁸ Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 232-235.

relèvent d'une Commission des allocations sociales. De plus, le gouvernement Duplessis accepte, en 1959, de participer au programme fédéral d'assistance-chômage qui, au dire de Serge Mongeau, est « la première mesure réelle d'assistance publique au Québec (mis à part le secours direct des années 1930) car la loi de 1921 ne visait qu'à secourir les institutions »⁹.

La population ne bénéficiait pas non plus de programme universel en éducation. Évidemment, le système scolaire était confessionnel, mais ce n'est pas ce dont il s'agit ici, je me réfère plutôt à l'accessibilité. Ce n'est qu'en 1943 que la législature rend obligatoire l'instruction pour les enfants de six à quatorze ans. La voie d'accès à l'université était presque uniquement le collège classique, donc une institution privée. Le réseau catholique avait tardé à introduire l'instruction secondaire publique. C'est en 1958 qu'il a mis en œuvre ses programmes complets pour la 8^e à la 11^e année et seulement en 1960 pour la 12^e année.

Le gouvernement Duplessis avait accordé une forte priorité à l'éducation, dont les budgets ont sextuplé au cours de la décennie suivant son retour au pouvoir. Sous sa gouverne, un deuxième réseau d'écoles techniques relevant du ministère de la Jeunesse s'est développé. Le système scolaire est ainsi fortement divisé, relevant de deux ministères et au sein de l'un d'entre eux, de comités catholique et protestant.

Ce qui caractérise surtout cette époque n'est pas l'absence de programmes universels, bien que ce soit là un trait discriminant, mais plutôt la nature discrétionnaire, voire arbitraire, de la gestion de ces programmes comme de tant d'autres.

Dans le cas de l'éducation, la gestion par subventions était très peu encadrée. L'exemple le plus dramatique vient du Fonds de l'éducation créé en 1946 pour venir en aide aux commissions scolaires en difficulté. Alimenté pour moitié de revenus provenant de la taxe de vente et pour l'autre moitié de taxes sur les richesses naturelles et les communications, le Fonds devient rapidement excédentaire, lequel excédent sert à subventionner les commissions scolaires, l'enseignement technique et les universités. Au début des années 1950, les deux tiers des subventions reçues par les commissions scolaires proviennent du Fonds de l'éducation et le tiers seulement des crédits votés par l'Assemblée législative¹⁰. Et toutes ces subventions sont discrétionnaires.

Dans le domaine social relevant directement du gouvernement, on observe le même flou. Les demandes adressées à la Commission des allocations sociales étaient acheminées par des députés, des curés ou des médecins. La Commission était libre d'enquêter ou non avant de trancher. Il semble que l'on exigeait normalement la recommandation du député pour obtenir l'intervention de la Commission et que les médecins consultés par la Commission étaient recommandés par les députés. Chose certaine, il n'y avait pas de réglementation encadrant l'administration des allocations aux aveugles et de l'assistance-vieillesse¹¹.

Voilà ce qui nous semble être la caractéristique dominante de l'administration québécoise à la fin des années 1950 : l'absence de système. Cette absence peut être observée dans les processus de

⁹ Mongeau, S. *Évolution de l'assistance au Québec*, Montréal, Les Éditions du Jour, 1967, p. 84.

¹⁰ *Mémoire de la Fédération des Commissions scolaires catholiques du Québec à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, 1955, p. 120.

¹¹ Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 232.

direction de l'appareil administratif, dans la gestion des finances et dans celle des ressources humaines.

Pour ce qui est de la direction de l'appareil administratif, oublions la planification économique qui sera introduite par la réactivation du Conseil d'orientation économique créé sous le gouvernement Godbout pendant la guerre. Nous parlons de choses bien plus élémentaires ici. Il y avait bien un greffier du Conseil exécutif, mais celui-ci n'assistait pas aux réunions pour lesquelles il n'y avait ni ordre du jour ni procès verbal¹². Il y avait aussi un Bureau de la trésorerie, dont la tâche était de soutenir les travaux du Conseil exécutif. Cependant, son rôle était limité étant donné que d'une part le premier ministre en était membre d'office de 1938 à 1960 et que d'autre part le Bureau ne semble pas avoir siégé sous Duplessis¹³!

Dans la gestion financière, quatre grandes anomalies sont à signaler en 1960. D'une part, le recours aux fonds spéciaux, dont le Fonds d'assistance publique, le Fonds de l'éducation et le Fonds de la voirie, a eu comme effet que les députés ne votaient que 56 % des fonds dépensés annuellement entre 1945 et 1960. Ceci représentait une amélioration par rapport au chiffre de 35 % qui était la norme entre 1936 et 1940, mais ce progrès était attribuable au gouvernement libéral de 1939 à 1944¹⁴. Les fonds spéciaux faisaient l'affaire du premier ministre Duplessis.

Deuxièmement, depuis la création de ce poste en 1868, l'Auditeur de la Province devait approuver les dépenses avant paiement, de telle sorte qu'il participait à la gestion des finances dont il devait ensuite faire la vérification.

Troisièmement, les ministères et les organismes ne subissaient aucun contrôle des engagements. Ils pouvaient ainsi s'endetter et échapper au contrôle parlementaire.

Enfin, le Comité des comptes publics de l'Assemblée législative n'a pas siégé de 1940 à 1960.

On constate le même désordre dans la gestion des ressources humaines. La Commission du service civil était bien présente, mais de 1944 à 1960 il n'y avait qu'un seul commissaire, au lieu des trois prévus par la loi. Cette situation était le résultat de la démission forcée des trois premiers commissaires nommés par le gouvernement Godbout et de leur remplacement par Ernest Laforce, ami personnel de Maurice Duplessis. En 1960, Antonio Barrette donna enfin suite à une loi adoptée sous Duplessis en 1945. Aux termes de cette dernière, s'il y avait trois commissaires nommés, l'un d'entre eux devait l'être sur recommandation du Conseil général des employés de la Province, un organisme quasi syndical. La Commission, sous Ernest Laforce, faisait passer des examens au « petit » personnel, sans qu'il y ait de véritable concours. Mais la Loi sur le service civil semble avoir atteint l'un de ses buts : là où il y avait eu de nombreux renvois de fonctionnaires en 1936-1937 et de nouveau en 1939-1940 avec le retour des Unionistes, en 1944-1945, il n'y en avait presque pas eu¹⁵.

¹² Hamelin, J. et L. Beaudoin. « Les cabinets provinciaux, 1867-1967 », *Recherches sociographiques*, vol. 8, n° 3, 1967, p. 315.

¹³ Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 271

¹⁴ Bernard, A. *Parliamentary Control of Public Finance in the Province of Quebec*, thèse de maîtrise ès art, Montréal, Université McGill, 1965, p. 151, 178 et 203.

¹⁵ Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 276-277.

La gestion arbitraire du personnel a longtemps été facilitée par le désordre dans le système de classification des emplois. En 1945, à la demande du Conseil général des employés de la Province, Maurice Duplessis créa un comité spécial d'étude en vue de la révision de la classification de 1925. Le comité n'aura pas terminé son travail avant la mort de Duplessis en 1959 et ce fut son successeur, Paul Sauvé, qui adopta la nouvelle classification en moins de deux mois. Cette dernière constituait une amélioration, notamment en raison de l'intégration des emplois en une seule échelle de traitement. Par contre, il y avait toujours plus d'emplois propres à chaque ministère que d'emplois communs à l'ensemble des ministères (dits « interdépartementaux »), et ni les descriptions, ni les exigences des emplois n'étaient publiées. Un fonctionnaire pamphlétaire de l'époque dénonça les conséquences néfastes de ce manque de transparence et nota de nombreux cas où les fonctionnaires avaient un deuxième emploi pour arrondir leur revenu, pratique appelée alors les « *sidelines* »¹⁶.

En 1960, il n'y avait pas de syndicat chez les fonctionnaires provinciaux. Il y avait bien eu une tentative de syndicalisation sous le gouvernement Godbout avec la formation du Conseil général des employés civils par l'Association des employés civils et l'Association des fonctionnaires de la Province¹⁷, mais de retour au pouvoir, Maurice Duplessis désamorça ce mouvement par un dosage savant d'égards formels pour le Conseil général, d'augmentations sélectives de traitement des fonctionnaires et de procrastination. De plus, il faisait de ses relations conflictuelles avec le syndicat des enseignants, seul syndicat du secteur public apte à contester le pouvoir politique à l'époque, un exemple pour dissuader les fonctionnaires de se syndiquer. Cependant, en 1960, la modération du Conseil général et de l'Association des employés civils n'a pu leur permettre de profiter du nouveau climat social, et ils ont vite été contestés par un syndicat appuyé par la CSN, le Syndicat des fonctionnaires provinciaux.

Il n'y a aucun doute, l'absence de système administratif faisait l'affaire de Maurice Duplessis. Le seul organisme central qu'il ait créé était le Service des achats, un organisme qu'il contrôlait et qui a facilité les opérations de patronage¹⁸. Il avait aussi interdit aux sous-ministres de se réunir sur une base régulière¹⁹, car désireux de tout contrôler lui-même, il ne voulait point d'un système organisé et dirigé par des fonctionnaires. Au mieux, il contrôlait ce qui lui importait. Ainsi, lors des quinze exercices budgétaires couvrant la période allant de 1945 à 1960, il n'y a jamais eu de déficit lorsque l'on considère uniquement les dépenses courantes. Si on tient compte des immobilisations pour la même période, il y a eu neuf excédents globaux et seulement quatre déficits de quelque importance. En conséquence, la dette nette par personne est tombée de 87 \$ à 39 \$, soit le niveau le plus bas au Canada²⁰.

¹⁶ Vachon, S. *Le service civil de la Province de Québec vu de l'intérieur*, Charlesbourg, édité chez l'auteur, 1960, p. 6 et 10-11.

¹⁷ Gow, J. I. « Le syndicalisme des fonctionnaires du Québec, 1943-1964 : l'histoire du Conseil général des employés de la Province de Québec », *Revue canadienne de science politique*, vol 17, n° 1, 1984, p. 145-156.

¹⁸ Bourgault, J. et S. Dion. « Public Sector Ethics in Quebec, the Contrasting Society », dans J. W. Langford et A. Tupper, *Corruption, Character and Conduct*, Toronto, Oxford University Press, 1993, p. 70-71.

¹⁹ Bourgault, J. *Les sous-ministres du Québec de 1945 à nos jours*, thèse de maîtrise (science politique), Montréal, Université de Montréal, 1971, p. 371.

²⁰ Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 267.

3. LA NATURE DE CET ÉTAT

Nous sommes maintenant en mesure de mieux comprendre l'État du Québec en 1960. Il y avait bien un État provincial à ce moment-là. À certains égards, étant donné la promotion continue de tous les premiers ministres québécois depuis 1867 pour l'autonomie de l'ordre de gouvernement provincial, il y avait du « Province-Building » depuis longtemps. Par contre, depuis 1897, ce sont des gouvernements conservateurs et très prudents qui se sont succédé et qui ne voulaient pas monter aux barricades et occuper systématiquement tous les champs de compétence constitutionnelle provinciale.

Le résultat est un État paternaliste et pré-bureaucratique. Il intervient de façon substantielle dans la vie économique et sociale, mais de façon peu systématique et peu consciente.

L'État, selon Gérard Bergeron, est une « organisation d'organisations »²¹. Mais justement, d'après les préférences de ceux qui l'avaient animé jusqu'alors, l'État ne voulait pas assumer l'organisation de l'ensemble, préférant intervenir de façon sectorielle ou ponctuelle. C'était un État très décentralisé. Avec plus de 1 600 municipalités, il y avait un éparpillement et une grande inégalité des ressources. Avec plus de 1 900 commissions scolaires, on n'arrivait pas à offrir des programmes complets d'enseignement secondaire et le Québec affichait des taux de fréquentation scolaire en dessous de la moyenne canadienne. Les conditions de travail des enseignants ruraux étaient pénibles, les parents n'étaient pas consultés pour la gestion des écoles et seuls les propriétaires avaient le droit de vote aux élections scolaires²². Dans le domaine de la santé, l'absence d'intervention de l'État était encore plus prononcée. À l'exception de l'organisation des Unités sanitaires avec une mission de prévention et d'hygiène publique, l'État contrôlait très peu les installations sanitaires. Les hôpitaux relevaient d'une loi de 1925 qui les obligeait à obtenir un permis et à se soumettre à des inspections, et les asiles avaient leur propre loi d'encadrement. C'est seulement avec la Loi des hôpitaux de 1962 que l'on imposa aux hôpitaux des règles uniformes d'organisation et de fonctionnement²³.

Dans à peu près tous les cas des grandes commissions d'enquête des années 1960 – sur l'éducation, la fiscalité, la santé et le bien-être social, les institutions financières, l'urbanisme, la justice et les loisirs –, le même constat a ainsi été répété : il n'y a pas de politique d'ensemble dans le domaine étudié²⁴. Et pour cause, on n'en voulait pas!

Cet État partageait son pouvoir avec un grand partenaire et rival, l'Église. Que ce soit l'éducation, la santé, le bien-être social, la colonisation ou l'agriculture, l'État a dû passer par des organisations confessionnelles pour réaliser ses missions. Dans d'autres cas, comme le travail et la coopération, le poids de l'Église était aussi très lourd. Ce pouvoir sera bientôt contesté, mais rien n'annonçait en 1960 sa disparition prochaine. Il était commode pour un gouvernement de pouvoir se servir de

²¹ Bergeron, G. *Petit traité de l'État*, Paris, PUF, 1990, p. 181-182.

²² Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 178, 250 et 253.

²³ *Ibid.*, p. 242.

²⁴ Sur le nombre record de commissions et d'études, voir Bonenfant, J.-C. « Les commissions d'enquête du Québec », *Annuaire du Québec*, 1972, p. 52-70.

l'Église comme caution morale dans ces différents domaines, mais la contrepartie était la nécessaire approbation de l'Église avant tout changement d'importance²⁵.

Il y avait donc un État au Québec en 1960, mais la classe politique en était à peine consciente. L'État, surtout le « Grand État », était fédéral²⁶. On savait que les provinces étaient des États fédérés, mais on n'était guère habitué à voir dans leurs gouvernements « l'État ». Dans *Lesage s'engage*, le futur premier ministre n'en parle que peu, bien qu'il fut néanmoins l'un des premiers leaders politiques québécois à déclarer alors : « L'État québécois est le principal moyen d'action politique des Canadiens français »²⁷. Lesage annonce en même temps une politique de « grandeur nationale ». Dans le même ordre d'idées, en 1961, André Laurendeau écrit qu'il faudrait apprendre à bien utiliser l'instrument que l'on a sous la main, soit « l'État provincial du Québec »²⁸. Deux années plus tard, il souhaitera « un État plus fort et plus français »²⁹.

Toutes les provinces ont suivi des profils d'intervention étatique en décalage par rapport au gouvernement fédéral, mais plusieurs affirmaient en 1960 que le Québec connaissait un retard comparativement aux autres provinces et que ce retard était en partie attribuable au duplessisme. Par une manipulation habile du système politique, de l'idéologie dominante et des groupes d'intérêt, Maurice Duplessis a su retarder la modernisation politique du Québec³⁰. D'autres ont observé une contradiction entre les politiques de Maurice Duplessis envers le capital et l'idéologie qu'il a soutenue. Ce comportement lui a même valu l'épithète cruelle lancée par André Laurendeau de « roi-nègre »³¹.

Pour Guy Rocher, ce phénomène est plus profond qu'une simple question de régime ou de politiques publiques : « [...] le Québec a vécu une étrange contradiction dans la première moitié du XX^e siècle; il adoptait les structures de la civilisation industrielle, mais il gardait la mentalité, l'esprit et les valeurs de la société préindustrielle »³².

C'est vrai qu'il régnait encore dans les années 1950 une culture politique et sociale basée sur des valeurs chrétiennes, autoritaire, et dans laquelle l'individualisme compétitif et mercantile nord-américain avait peu d'assises³³.

²⁵ Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 267-268.

²⁶ Voir, Bourassa, G. « La crainte de l'État », dans A. Raynauld (dir.), *Le rôle de l'État*, Montréal, Les Éditions du Jour, 1962, p. 105-110; et de Koninck, C. *La Confédération, rempart contre le Grand État*, Annexe 1 au rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Québec, sans date (1956).

²⁷ Lesage, J. *Lesage s'engage*, Montréal, Les Éditions politiques, 1959, p. 113.

²⁸ Laurendeau, A. « Indépendance? Non : un Québec fort dans un fédéralisme neuf », *Le Magazine Maclean*, septembre 1961, repris dans Laurendeau, A. *Ces choses qui nous arrivent. Chronique des années 1961-1966*, Montréal, HMH, 1970, p. 34.

²⁹ Laurendeau, A. « Vers un État plus fort et plus français », éditorial du *Devoir* du 11 juin 1963.

³⁰ Voir Dumont, F., dans la préface du livre d'A. Laurendeau, *Ces choses qui nous arrivent*, p. xvii; et Boismenu, G. *Le Duplessisme*, Montréal, PUM, 1981, p. 13-352.

³¹ Monière, D. *André Laurendeau*, Montréal, Québec/Amérique, 1983, p. 232.

³² Rocher, G. *Le Québec en mutation*, Montréal, Hurtubise, 1973, p. 18.

³³ Cloutier, E. « Les conceptions américaine, canadienne anglaise et canadienne française de l'idée de l'égalité », *Revue canadienne de science politique* 9, 1976, p. 581-604; Harvey, P. « 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. 132-134; et Lemieux, L. *Le patronage politique, une étude comparative*, Québec, PUL, 1977, p. 196-203.

Pour des raisons historiques, les Canadiens français, poussés par leur situation de minorité linguistique et culturelle et encadrés par l'Église, principale institution de survie culturelle, sont restés peu politisés³⁴. L'idéologie traditionnelle, bien qu'elle admette l'existence d'une division naturelle de la société en classes, cherchait à surmonter cette division par l'organisation de la société dans un tout organique. Dans son étude sur le corporatisme au Québec, Clinton Archibald, reprenant Lionel Groulx, notait que jusqu'en 1950 l'institution par excellence pour réaliser cette unité, la corporation, était la paroisse³⁵. De son côté, André-J. Bélanger observe l'apolitisme des idéologies québécoises qui relève « d'une intention de supprimer les conflits internes sans recours à la gouverne »³⁶. Cette même idée avait été nommée l'anti-étatisme des Canadiens français par Pierre Elliott Trudeau et Michel Brunet³⁷.

Ce phénomène n'était pas exclusif au Québec, il participait d'une tendance nord-américaine. Richard J. Stillman remarque par exemple : « *the peculiar stateless origins* » de la théorie de l'administration publique américaine³⁸, tandis que Theodore Lowi souligne la nature quasi technocratique d'une science politique américaine sans théorie de l'État³⁹.

Mais dans le Québec d'avant 1960, on l'a vu, il y avait des raisons particulières de refuser d'envisager l'État comme responsable des grandes orientations de la collectivité. Sans théories de l'État, il n'est pas surprenant de ne rien trouver en termes de théorie de l'administration publique. Encore ici, il s'agit d'un phénomène propre à toutes les provinces, mais avec un accent particulier au Québec. Il est tout de même frappant de rappeler que bientôt il se publiera au Québec plus d'études, d'articles et de livres sur l'administration publique québécoise que ce que l'on trouvera dans toute autre province⁴⁰.

³⁴ Falardeau, J.-C. « Des élites traditionnelles aux élites nouvelles », *Recherches sociographiques*, vol. 7, n° 1-2, 1966, p. 143-144.

³⁵ Archibald, C. *Un Québec corporatiste?*, Hull, Editions Asticou, 1983, p. 62-63.

³⁶ Bélanger, A.-J. *L'apolitisme des idéologies québécoises. Le grand tournant des 1934-1936*, Québec, PUL, 1974, p. 356.

³⁷ Trudeau, P.-E. « La province de Québec au moment de la grève », dans P.-E. Trudeau (dir.), *La grève de l'amiante*, Montréal, Editions Cité Libre, 1958, p. 23-23; et Brunet, M. « Trois dominantes de la pensée canadienne-française : l'agriculturisme, l'anti-étatisme et le messianisme », *Écrits du Canada français III*, 1957, p. 33-117.

³⁸ Stillman, R. J. *Preface to Public Administration: A Search for Themes and New Directions*, New York, St. Martin's Press, 1991, p. 19.

³⁹ Lowi, T. « The State in Political Science: How We Become What We Study », *American Political Science Review*, vol. 86, n° 1, 1992, p. 1-7.

⁴⁰ Chandler, M. et W. Chandler. « Public Administration in Canada's Provinces », dans K. Kernaghan, *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths, 1983, p. 142.

CONCLUSION

En 1960, il y avait au Québec un État pré-bureaucratique et paternaliste, un État dont on est peu conscient. Il y aura bientôt un goût prononcé pour l'État, mais celui-ci sera d'une bien courte durée, cédant en moins de trente ans devant la vague néo-libérale⁴¹.

À ce titre, on est tenté de revenir aux *Lilas* de Georges Brassens et d'observer que « le temps est un barbare, dans le genre d'Attila ». Mais ce serait bien trop pessimiste. À chaque époque ses défis. En 1960, la modernisation passait par la bureaucratisation, son introduction était bien reçue par tous ceux qui avaient dû se plier aux aléas d'une administration peu systématique et paternaliste. Mais le monde évolue très vite et l'ère postmoderne s'accommode mal de bureaucratie. Nous doutons qu'il trouve satisfaction entière dans la transformation des relations sociales et politiques en relations marchandes, mais ce sera là l'objet d'un autre bilan, préparé par quelqu'un d'autre, pour le cinquantenaire de cette école, en 2019.

⁴¹ C'est notre thèse dans « L'administration publique dans le discours politique au Québec, Lord Durham à nos jours », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23, n° 4, 1990, p. 685-712.

ANNEXE 1 : LES MINISTÈRES DU GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS

En 1896	En 1959
Conseil exécutif	Conseil exécutif
Trésor	Finances
Agriculture et Colonisation	Agriculture
Instruction publique (Département)	Colonisation
Procureur général	Instruction publique (Département)
Secrétaire et Registraire	Jeunesse
Terres de la Couronne	Procureur général
Travaux publics	Secrétariat de la Province
	Terres et forêts
	Travaux publics
	Affaires municipales
	Bien-être social
	Chasse
	Industrie et commerce
	Mines
	Pêcheries
	Ressources hydrauliques
	Santé
	Transports et communications
	Travail
	Voirie

ANNEXE 2 : LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

	I	II	
	1943-1944	1959-1960	Ratio II/I
Dépenses totales d'activité (000 \$)	86 418,8	588 692,5	6,81
Dépenses per capita (\$ constants 1961)	60,95	125,32	2,06

	1943-1944	1958-1959	Ratio II/I
Dépenses en pourcentage du revenu personnel	4,37	8,53	1,95

	1946-1947	1960-1961	Ratio II/I
Dépenses en pourcentage du PNB	4,03	8,02	1,99

Source : Gow, J. I. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, PUM, 1986, p. 17 et 23.

ANNEXE 3 : LES DÉPENSES DE LA PROVINCE DE QUÉBEC PAR FONCTION (EN %)

Fonction	1944-1945	1959-1960
Législation et administration	7,8	3,5
Protection	6,0	5,2
Transports et communications	20,2	25,8
Santé	11,4	12,8
Bien-être social	8,2	12,6
Récréation et culture	0,1	0,8
Éducation	15,1	22,7
Ressources naturelles	15,5	9,9
Service de la dette	15,7	3,9
Autres	-	2,8
	100	100

Sources : *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, 1956, vol. I, 2^e partie, p. 131; *Rapport de la Commission d'enquête sur la fiscalité*, Québec, 1965, tableau 16.

ANNEXE 4 : CROISSANCE DES EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION QUÉBÉCOISE

	I	II	
	Au 1 ^{er} septembre 1944	Au 31 mars 1960	Ratio II/I
Ministères	11 744	25 063	2,13
Autres administrations et régies	1 108	4 235	3,82
Entreprises publiques	3 346	7 468	2,23
Total	16 198	36 766	2,25

Fonctionnaires par 1 000 habitants

Fonction publique*	3,67	5,70	1,55
Administration publique	4,62	7,15	1,55

* Fonction publique = employés des ministères, administrations et régies

Sources : *Annuaire du Québec 1964-1965*, p. 114-115; *Annuaire du Québec 1966-1967*, p. 202.

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de L'Observatoire de l'administration publique – ENAP. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à etat.quebecois@enap.ca

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives Canada, 2010

ISBN 978-2-923856-12-4 (PDF)

© L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2010