Document generated on 10/12/2024 2:44 a.m.

Revue d'histoire de l'Amérique française

# GOW, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*. Montréal et Toronto, Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986. 441 p.

Marc Vallières

Volume 40, Number 3, Winter 1987

URI: https://id.erudit.org/iderudit/304471ar
DOI: https://doi.org/10.7202/304471ar

See table of contents

Publisher(s)

Institut d'histoire de l'Amérique française

ISSN

0035-2357 (print)
1492-1383 (digital)

Explore this journal

Cite this review

Vallières, M. (1987). Review of [GOW, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*. Montréal et Toronto, Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986. 441 p.] *Revue d'histoire de l'Amérique française*, *40*(3), 432–434. https://doi.org/10.7202/304471ar

Tous droits réservés © Institut d'histoire de l'Amérique française, 1987

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

GOW, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*. Montréal et Toronto, Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986. 441 p.

Avec la croissance effrénée des États occidentaux dans les années 1960 et 1970 et le freinage brusque des années 1980, il est devenu de plus en plus évident que comprendre à long terme le rôle de l'État dans l'économie et la société requiert une perspective que l'histoire seule peut faire ressortir. L'ouvrage de Gow constitue la première tentative de dégager les processus de croissance des institutions gouvernementales et de définition des programmes d'intervention de l'État du Québec depuis la Confédération. Le défi était gigantesque, même pour le moins téméraire. Disons d'abord que l'approche de Gow s'inscrit dans la continuité des travaux de J. E. Hodgetts (*Pioneer Public Service. An Administrative History of the United Canada, 1841-1867*, UTP, 1956, et *The Canadian Public Services: A Physiology of Government 1867-1970*, UTP, 1973), sur la période de l'Union (1840-1867) et sur la fonction publique canadienne depuis 1867. L'auteur, un chercheur en science politique de l'Université de Montréal, croit profondément à «l'importance de l'histoire pour comprendre notre situation actuelle» et à la capacité de l'histoire de montrer «que la plupart des problèmes de l'administration ont des origines lointaines et que nos prédécesseurs n'étaient pas si ignorants ou incompétents qu'on le pense parfois» (p. xix).

L'A. s'inspire de courants méthodologiques bien connus qu'il tente d'intégrer: d'une part une approche systémique «élémentaire», d'autre part une analyse stratégique, telle que développée par Herbert Simon, Michel Crozier et Vincent Lemieux. Ces courants dictent la grille d'analyse utilisée pour la sélection des «faits», ce qui donne une approche «à méthode régressive, l'historien remontant du présent au passé, l'expérience lui fournissant la grille d'interprétation nécessaire» (p. 9). Il en découle une organisation de la matière qui privilégie les «extrants» ou la production étatique et qui adopte le vocabulaire du PPBS, soit «programmes», «missions», etc. Ainsi, après un premier chapitre général sur les dépenses publiques qui couvre la période 1867-1970,

l'A. applique sa grille sur trois grande périodes définies essentiellement à partir de retournements politiques: 1896 (l'arrivée au pouvoir de libéraux), 1936 (leur départ et le début du régime Duplessis), enfin 1960 (le début de la Révolution tranquille). Pour chaque période, il étudie d'abord les activités ou interventions étatiques: la mission de souveraineté, les missions économique, sociale, éducative et culturelle, avec à l'intérieur de chacune d'elles les principaux programmes sectoriels qui dominent la période. Par la suite, il identifie les objectifs, les contraintes et les stratégies de l'action gouvernementale. Il étudie également l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique québécoise, notamment la gestion financière et celle du personnel. Il termine enfin par un survol de la situation des fonctionnaires, tant les effectifs, que les conditions de travail et de carrière et que leur situation politique. Cette structure homogène permet de suivre ainsi les thèmes de périodes en périodes et facilite un traitement équilibré des sujets.

Au terme des 400 pages bien remplies de cet ouvrage, le lecteur historien en ressort nettement désorienté. Il a le sentiment d'avoir été mis en présence d'une quantité considérable de «faits» bien classés dans une grille, mais dans la sélection et la critique manque la rigueur qu'il a l'habitude de retrouver. Il existe pourtant sur ce sujet une masse documentaire absolument énorme. Que l'on pense aux archives des ministères et organismes publics déposés aux ANQ; aux fonds privés d'hommes politiques et de fonctionnaires; aux documents officiels imprimés ou non (statuts, journaux législatifs, débats, rapports de ministères, rapports et documents de comités et commissions d'enquête, études techniques, comptes publics, etc). Il y avait là des ressources documentaires à analyser, à digérer et à exploiter, dont l'auteur n'a pu mettre à profit qu'une partie somme toute minime, soit essentiellement les *Comptes publics*, les *Statuts du Québec*, les *Discours du budget* et un échantillon de rapports annuels et rapports de comités et commissions d'enquête. Ces choix, forcés en partie par la taille même du projet, ont eu pour conséquence de privilégier des matériaux institutionnels, réglementaires ou législatifs, au détriment de l'évaluation même des programmes à partir de leurs «extrants».

L'étude s'appuie également sur quelques synthèses, des monographies, des thèses (presque uniquement en science politique) et des rapports de recherches sectorielles préparés dans le cadre du projet de recherche du professeur Gow. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le repérage et la sélection laissent à désirer. L'A. ignore la production pertinente des historiens, surtout sous la forme d'articles et de thèses, et ne retient que des éléments ponctuels des auteurs qu'il cite. Un seul exemple suffira: celui des chemins de fer, dans le chapitre 1867-1896, qui constitue certainement pour cette période le secteur dominant de l'intervention étatique québécoise et auquel l'A. consacre une moitié de page (p. 49) sans avoir utilisé l'ouvrage de Brian Young et les thèses de doctorat de Gaétan Gervais et de Michel Stewart. Le plus souvent, il s'appuie avec plus ou moins de discernement sur des travaux dépassés, des rapports d'étudiants non rompus à une méthode historique, des discours ou témoignages de contemporains mal contrôlés ou critiqués, etc. Bref, en dépit d'une information abondante sur une multitude de sujets reliés à l'administration publique québécoise, le lecteur sera bien avisé de continuer à fouiller et de vérifier à la source originale avant usage...

Dans son chapitre 2 (p. 15-34) sur les dépenses publiques, l'A. se livre à une exploitation des chiffres des dépenses publiques tirés des *Comptes publics* (voir son appendice 1 pour des notes méthodologiques). Bien qu'intéressant, cet exercice subit les contrecoups du choix de ne pas distinguer les dépenses de capital des dépenses ordinaires (p. 18), surtout en ce qui a trait aux dépenses de construction du QMO & O (Quebec, Montreal, Ottawa and Occidental), récupérées en bonne partie lors de sa vente en 1882 et lors du versement d'une subvention fédérale en 1885. Il souffre aussi de l'absence de mise en rapport des recettes et des dépenses, ce qui aurait permis par exemple à l'A. de constater qu'il est préférable de déduire du service de la dette publique les revenus du fonds d'amortissement pour se faire une image plus claire du poids réel de cette dette sur les finances publiques.

Dans les chapitres suivants, il est difficile de percevoir clairement les processus de changement à travers des portraits ponctuels. Ainsi, les changements de structures administratives sont présentés de façon discontinue et statique dans quatre organigrammes, soit en 1896 (p. 63), en 1934-1935 (p. 146), en 1958-1959 (entre 268 et 269) et en 1969 (entre 302 et 303), de sorte qu'au bout du compte il n'est pas possible de savoir quand et pourquoi les structures naissent ou se transforment.

Par ailleurs, le choix de conserver en un seul chapitre les interventions de l'État québécois de 1936 à 1970 a l'avantage de mettre en relation celles d'avant et de pendant la Révolution tranquille, mais a l'inconvénient majeur de voiler les transformations de fond et de la philosophie d'intervention des années 1960. On y perd une cohérence indispensable pour bien comprendre cette période et qu'aurait pu concrétiser un examen du rôle décisif joué par le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ), totalement ignoré par l'A. Malgré ces faiblesses importantes, certains dossiers sont mieux traités, en particulier celui de la fonction publique. Sur le plan formel, le texte aurait pu profiter d'une revision substantielle de la langue, de l'élimination de nombreuses coquilles et d'une amélioration de la conception graphique (par exemple, les sous-titres difficiles à repérer, les tableaux à mieux isoler du texte, etc).

Au total, une lecture décevante qui montre bien le chemin qui reste à parcourir avant de comprendre et d'évaluer la contribution de l'État québécois au développement économique, social, politique et culturel du Québec depuis la Confédération.

*Département d'histoire*
*Université Laval*

MARC VALLIERES