A38A42
A29/P5
Annexe 6
OFF

# annexe technique 6

au plan de développement 1967-1972
du bas-st-laurent, de la gaspésie
et des iles de la madeleine

(un projet arda)

---

## l'administration provinciale dans le territoire-pilote

---

mm. vincent lemieux
et yves leclerc

suivi de

---

## l'organisation formelle de l'exécution du plan

---

m. andré gélinas

bureau d'aménagement de l'est du québec

décembre 1965

Bibliothèque Nationale du Québec

18-7-67
Gratuit

3 ex

A38A42
A29/PS
Annexe 6
OFF

# annexe technique

au plan de développement 1967-1972
du bas-st-laurent, de la gaspésie
et des îles de la madeleine

(un projet arda)

---

**l'administration provinciale dans le territoire-pilote**

---

mm. vincent lemieux
et yves leclerc

suivi de

---

**l'organisation formelle de l'exécution du plan**

---

m. andré gélinas

bureau d'aménagement de l'est du québec

décembre 1965

# Avertissement

Le contenu de ces recherches est la responsabilité des signataires et non du B. A. E. Q., qui n'a fait qu'assurer la publication.

De plus, ces recherches font état de la situation au 1er août 1965.

Vincent Lemieux,
Professeur,
Département de Science politique,
Université Laval.

Yves Leclerc,
Chargé de recherches au B. A. E. Q.

André Gélinas,
Professeur,
Département de Science politique,
Université Laval.

# Table des matières

## L'ADMINISTRATION PROVINCIALE DANS LE TERRITOIRE-PILOTE

par Vincent Lemieux et Yves Leclerc


Introduction ..... 10

Première Partie : *Les Règles du Jeu*

1. — Les tâches administratives et les publics administrés 18
   1.1 — Les tâches ..... 18
   1.2 — Les publics ..... 20

2. — L'organisation centrale des ministères. 27
   2.1 — au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (M.A.C.) .... 29
   2.2 — au ministère des Terres et Forêts (M. T. F.) ..... 31
   2.3 — au ministère de la Famille et du Bien-Etre (M.F.B.E.) 34
   2.4 — au ministère de la Santé (M. S.) ..... 37
   2.5 — au ministère de la Voirie (M. V.) ..... 39

3. — L'organisation régionale des ministères. 45
   3.1 — au M. A. C. ..... 46
   3.2 — au M. T. F. ..... 51
   3.3 — au M. F. B. E. ..... 52
   3.4 — au M. S. ..... 54
   3.5 — au M. V. ..... 58

4. — Les relations entre l'organisation centrale et l'organisation régionale des ministères. 63
   4.1 — au M. A. C. ..... 63
   4.2 — au M. T. F. ..... 67
   4.3 — au M. F. B. E. ..... 71
   4.4 — au M. S. ..... 74
   4.5 — au M. V. ..... 75

Deuxième partie : *l'Autorité des Agents Territoriaux*

5. — L'autorité des fonctionnaires du territoire dans le système administratif. 80

5.1 — Les sujets et les objets de l'autorité ..... 80
5.2 — Les ressources de l'autorité ..... 82
5.3 — Les limites hiérarchiques à l'autorité ..... 85

6. — Le système administratif dans la société politique. 89

6.1 — Les forces politiques et la détermination des mesures politiques ..... 90
6.2 — Les forces politiques et l'application des mesures politiques ..... 92
6.3 — Les implications politiques des tâches administratives ..... 94

Troisième partie : *Les Stratégies des Agents Territoriaux.*

7. — Les stratégies envers les autres fonctionnaires 102

7.1 — à Québec ..... 103
7.2 — sur le territoire ..... 108

8. — Les stratégies envers les publics 114

8.1 — au M. A. C. ..... 114
8.2 — au M. T. F. ..... 118
8.3 — au M. F. B. E. ..... 119
8.4 — au M. S. ..... 121
8.5 — au M. V. ..... 122

9. — Les stratégies envers les forces politiques 124

9.1 — les partis ..... 124
9.2 — les associations ..... 129
9.3 — le B. A. E. Q. ..... 130

Conclusion générale. 133

Appendices :— Organigrammes complets (A) ..... 143
— 1ère position du problème (B) ..... 151
— Rapport d'étape (C) ..... 157
— Communication à Vancouver (D) ..... 175

## L'ORGANISATION FORMELLE DE L'EXECUTION DU PLAN

par André Gélinas


I — *Les fonctions de certains ministères.* 194

(terres et forêts - agriculture - industrie et commerce - tourisme santé - éducation - voirie - famille et bien-être).

II — *L'organisation centrale des ministères.* 196

1) — service auxiliaire - service de ligne ou direct 196
2) — le groupement de fonctions. 197

III — *L'organisation territoriale et les rapports avec l'organisation centrale des ministères.* 199

1) — quelques considérations sur les causes de déconcentration; 199
2) — différentes façons de déconcentrer et de coordonner intra-ministériellement; 203
3) — coordination interministérielle. 205

IV — *La participation populaire* 212

a) — les formes 212
b) — le degré d'intensité 213
c) — les structures. 213

1. Types de structures 214

2. La nature de l'exécutif en rapport avec les structures de participation 217

3. Transcription sur le plan territorial 220

Recommandations 222

## TABLEAUX ET ORGANIGRAMMES


TABLEAU I :

a) Configuration des tâches selon les ministères et relations avec les publics ..... 21
b) M. A. C. ..... 22
c) M. T. F. ..... 23
d) M. S. ..... 24
e) M. F. B. E. ..... 24
f) M. V. ..... 25

Organigrammes :

a) M. A. C. ..... 28
b) M. T. F. ..... 30
c) M. F. B. E. ..... 33
d) M. S. ..... 36
e) M. V. ..... 38

TABLEAU II : Divisions administratives ..... 43

TABLEAU III : Organisation générale (prototype) d'Unité Sanitaire à l'intérieur d'un district ..... 56

TABLEAU IV : Schéma des relations techniques et administratives (MAC) ..... 64

TABLEAU V : Schéma des relations techniques et administratives (MTF) ..... 68

TABLEAU VI : Schéma des relations techniques et administratives (MFBE) ..... 72

TABLEAU VII : Schéma des relations techniques et administratives (MS) ..... 74

TABLEAU VIII : Schéma des relations techniques et administratives (MV) ..... 76

# L'administration provinciale dans le territoire-pilote

par

VINCENT LEMIEUX et YVES LECLERC

# Introduction

Cette recherche se fonde sur celle d'André Gélinas et de ses assistants qui a porté sur l'organisation centrale et régionale ainsi que sur les fonctions officielles d'un certain nombre de ministères provinciaux (1). Elle a pour objet d'examiner et d'expliquer les conduites actuelles des fonctionnaires qui travaillent sur le territoire de la région-pilote, et d'indiquer comment ces fonctionnaires pourraient s'intégrer dans d'éventuelles structures d'exécution du plan.

Lorsque nous sommes arrivés à Mont-Joli, à la fin de juillet 1964, il nous a été recommandé de voir le fonctionnaire du territoire comme un technicien et comme un leader, c'est-à-dire comme un agent administratif et comme un agent social. C'est l'hypothèse que nous avons faite dans notre première position du problème, en date du 31 juillet 1964 ("Recherche sur l'action administrative et sociale des fonctionnaires du territoire"), dont on trouvera le texte en appendice.

Mais très tôt il nous est apparu que cette hypothèse initiale ne serait pas très fructueuse et qu'une autre opposition plus fondamentale devait servir de point de départ à notre recherche.

Cette opposition se trouvait formulée dans notre première position du problème, mais elle y était un peu voilée par la distinction faite entre action administrative et action sociale. Il s'agit de l'opposition entre les règles du jeu ou les règles d'action, et l'action elle-même. Nous l'estimons indispensable dans les sciences de l'homme, et nous n'en donnerons pour preuve que le cas de la linguistique où l'opposition entre la langue et le discours, ou encore le code et le message (c'est-à-dire le système et ses réalisations particulières), est la condition *sine qua non* d'une visée vraiment scientifique de l'objet.

---

(1) On trouvera dans l'étude complémentaire qui suit celle-ci (L'organisation formelle de l'exécution du plan, par André Gélinas) quelques-unes des conclusions qui se dégagent de cette recherche préliminaire à la nôtre.

Cette opposition tout à fait générale entre l'institution ou la règle et l'acte par lequel elle se réalise a été redécouverte et élargie récemment par la théorie des jeux, et c'est dans cette perspective que nous voulons la définir ici, d'autant plus que notre analyse qui se veut analyse stratégique s'inspire directement de cette théorie.

Si, dans la perspective de la théorie des jeux, nous considérons les fonctionnaires du territoire comme jouant des "parties" entre eux, avec leurs supérieurs à Québec, avec leurs publics, etc. les règles du jeu sont alors dans les termes mêmes de Snyder (1) : "Les conditions limitatives dans lesquelles se déroulent ces parties". Autrement dit, ce sont toutes les contraintes qui dans l'accomplissement des tâches administratives limitent le nombre des actions possibles, ou encore les options ouvertes aux agents publics. On pourrait diviser les règles en règles "sociales", "économiques", et "politiques". Les premières auraient trait aux conventions de toutes sortes qui régissent les relations entre les "joueurs". Les deuxièmes concerneraient l'utilisation des moyens dont disposent les administrations pour remplir leurs fonctions. Finalement, les règles "politiques" détermineraient de quelle autorité dispose le fonctionnaire, c'est-à-dire quelles décisions il peut imposer aux publics. Ajoutons que ces règles se traduisent par deux types de rapports internes aux administrations : les rapports "administratifs" ayant trait à la forme de l'action, c'est-à-dire à l'observance des règles, et les rapports "techniques" ayant trait au contenu de l'action, à l'intérieur des limites définies par les règles.

A ces règles on pourrait ajouter des règles culturelles ou psychologiques se rapportant aux représentations collectives ou individuelles qui orientent l'action des fonctionnaires, mais fidèles à la théorie des jeux, qui, comme le dit Guilbaud, est refus de tout psychologisme (2), nous ferons ici le pari d'aller le plus loin possible dans l'analyse de notre objet sans recourir à des explications en termes de mentalité.

---

(1) R. C. Snyder, "Game Theory and the Analysis of Political Behavior", dans S. K. Bailey et al. *Research Frontiers in Politics and Government,* The Brookings Institution, Washington, D. C., 1955 : 70 - 103.

(2) G. T. Guilbaud, "La théorie des jeux", *Revue d'Economie Politique,* mars-avril 1955 135-188,

Ajoutons qu'en nous inspirant de la théorie des jeux, nous nous rallions aux tendances aujourd'hui les plus fructueuses dans l'étude des organisations. March et Simon (1) ainsi que Crozier (2) ont en effet indiqué comment l'analyse stratégique en termes d'action (plus ou moins) rationnelle marquait un progrès sur l'analyse fonctionnelle en termes de "facteur humain", et encore plus sur les études psycho-sociologiques en termes de "relations humaines".

Ce progrès, qui est à la fois dépassement et réintégration d'approches antérieures en une approche plus parfaite, nous semble fort instructif, et il nous permet de conduire la critique de notre distinction initiale entre le fonctionnaire-technicien et le fonctionnaire-leader.

En effet, distinguer entre le fonctionnaire comme technicien et le fonctionnaire comme leader c'était se rattacher à ce courant qui, dans les années '30, aux Etats-Unis, a renouvelé l'étude des organisations en montrant que le système (officiel) des statuts formels dans l'organisation s'accompagnait nécessairement d'un système tout aussi contraignant de statuts informels. Plus exactement des sociologues comme Merton, Selznick, Gouldner ont montré que la résistance du "facteur humain" dans les organisations bureaucratiques ne manquait pas d'entraîner des disfonctions (Merton) ou des fonctions latentes (Gouldner), eu égard aux buts officiels de l'organisation. A la même époque, d'autres sociologues autour de Mayo et des psychologues sociaux autour de Lewin tentaient en agissant sur les relations humaines dans l'organisation de résoudre les contradictions entre le "formel" et l'"informel".

On voit comment la distinction entre le fonctionnaire comme agent administratif et le fonctionnaire comme agent social se rattache à cette problématique. Dans le premier cas on situe le fonctionnaire dans l'organisation administrative officielle et on insiste sur les aspects formels de son rôle. Dans le second cas on insiste sur les aspects "informels" en le situant d'ailleurs dans un univers plus vaste que l'univers administratif, tout comme les "interactionnistes" se préoccupaient de l'existence de l'individu hors de l'organisation.

---

(1) J. G. March et H. A. Simon, *Organizations,* New-York, John Wiley and Sons, 1958.

(2) M. Crozier, *Le Phénomène bureaucratique,* Paris, Editions du Seuil, 1963

Or, comme l'a montré Crozier, cette étape dans l'étude des organisations est aujourd'hui dépassée. Il nous semble que la raison profonde de cet échec réside dans le caractère trop polémique de ce courant d'études. Il ne faut pas oublier, en effet, que ces études sociologiques et psychologiques des années '30 et '40 se sont définies contre une approche trop strictement mécaniste des organisations, c'est-à-dire contre une définition des organisations en termes surtout de ce que nous avons appelé plus haut leurs règles "économiques". En réaction contre ce mouvement dit d'organisation scientifique du travail ("scientific management") les sociologues et psychologues ont insisté sur les rapports sociaux, au niveau de leur actualisation. Mais de cette façon ils perdaient de vue le niveau des règles du jeu, tout en ne réussissant pas plus que leurs prédécesseurs à saisir les problèmes de gouvernement, ou la dimension politique des organisations, dans leurs analyses.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la visée de l'analyse stratégique permet de réintégrer les deux approches antérieures et opposées, en même temps qu'elle marque un progrès certain sur elles par la place centrale qu'elle accorde à la dimension politique de l'action. On peut en effet considérer qu'en analyse stratégique les rapports sociaux et économiques, que ce soit au niveau des règles ou au niveau de l'action, ne sont que le champ et les moyens des rapports politiques qui ont la prééminence, puisque c'est finalement le pouvoir exercé ou non qui détermine les résultats de l'action.

Notons ici en passant comment cette analyse stratégique qui se situe au coeur même de l'action humaine, pour en expliciter la logique, nous semble un outil bien supérieur à toutes les analyses fonctionnelles qui soient. Ou plutôt, l'analyse stratégique, en plus de rétablir la distinction fortement posée par Durkheim entre le niveau des règles et le niveau de l'action, donne à une analyse fonctionnelle l'ancrage qui lui manque. Nous voulons dire par là qu'une analyse qui n'est que fonctionnelle risque toujours de verser en un modèle non-pertinent de catégories (les variables) qui ne sont que celles de l'observateur. Au contraire l'analyse stratégique se situe d'emblée chez l'agent observé et s'astreint à reconstituer des variables qui sont les siennes propres, c'est-à-dire qui font sens dans son action. Ajoutons qu'une analyse fonctionnelle pertinente aux sujets étudiés n'établit au mieux que des rapports de causalité, ou encore des liens fonctionnels entre les variables : elle ne montre pas comment ces liens résultent de ce que Radcliffe-Brown appelait la "co-adaptation" des agents les uns avec les autres. Ainsi, dans l'étude du "cercle vicieux bureaucratique" l'analyse fonctionnelle éta-

blit comment le processus cumulatif de bureaucratisation tient à la résistance du facteur humain, lequel s'exprime en une série de variables, mais ce n'est qu'avec l'analyse stratégique qu'on montre vraiment comment ce processus résulte du jeu, selon les règles, des agents administratifs les uns avec les autres (1). Autrement dit, le jeu entre les hommes se substitue au jeu entre les variables, qu'il réintègre du même coup, tant il est vrai que toute variable sociologique ne peut s'insérer et prendre un sens que chez les hommes qui l'assument.

Si nous revenons maintenant, après ce long détour, à l'objet de notre recherche, on voit qu'il s'agira d'abord pour nous d'établir les règles qui déterminent plus ou moins les stratégies puis les actions et opinions des fonctionnaires provinciaux du territoire. Nous entendons ici le terme stratégie au sens de la théorie des jeux, c'est-à-dire comme un plan rationnel d'action, établi sous la contrainte des règles, bien entendu, et qui indique comment l'agent se propose de jouer avec ou contre les autres agents dans chacune des situations qui se présentent (l'imprécision des règles, les contradictions entre elles, ou encore le manque d'information sont autant de facteurs limitatifs de la rationalité de ces stratégies, c'est-à-dire de leur efficacité quant aux buts poursuivis). Evidemment, il ne nous sera pas toujours possible de reconstituer les stratégies de nos fonctionnaires : plus d'une fois nous devrons nous contenter de leurs opinions sur les autres joueurs et sur les règles du jeu, ce qui toutefois, remarquons-le, nous donnera, indirectement, des indications sur leurs stratégies.

Or, dès nos premières entrevues, il nous est apparu que ces stratégies des fonctionnaires ne dépendaient pas uniquement des règles du système administratif dont ils sont les agents officiels, mais qu'elles devaient aussi être comprises en référence aux règles du système politique dont le système administratif n'est qu'un sous-ensemble.

Il est aujourd'hui courant en science politique de distinguer à l'intérieur du système politique au moins deux sous-systèmes: le sous-système administratif, par lequel les mesures politiques sont appliquées ou exécutées, et le sous-système qu'on pourrait appeler "délibératif" ou proprement "politique", par lequel les mesures politiques sont déterminées ou formulées. Dans une terminologie un peu différente, l'anthropologue M. G. Smith a récem-

(1) A ce sujet, voir le chapitre VII de M. Crozier, *op. cit.*

ment posé de façon assez nouvelle le problème des rapports entre ce qu'il appelle le sous-système politique et le sous-système administratif, à l'intérieur de ce qu'il appelle le système gouvernemental (1). Nous nous inspirons de lui dans notre rapport, d'autant plus que son livre s'achève sur une théorie du changement politique qui nous semble pleine de promesses.

Toutefois, contrairement à ce que semblait indiquer notre rapport d'étape, nous ne suivrons pas Smith quand il rattache la notion d'autorité au seul système administratif et la notion de pouvoir à ce qu'il appelle le système politique (et que nous avons proposé d'appeler le système "délibératif", ou proprement "politique"). Nous suivrons plutôt une tradition assez bien établie en science politique et en anthropologie, et nous parlerons *d'autorité* au niveau des règles politiques, officielles et officieuses, du système "délibératif" ou du système administratif, tandis que nous parlerons de *pouvoir* au niveau de l'action elle-même.

Ces remarques ainsi que toute notre introduction indiquent assez que notre recherche et le rapport qui en résulte se situent dans la tradition de la science politique, c'est-à-dire qu'au niveau des règles et au niveau de l'action, ce sont l'autorité et le pouvoir qui sont privilégiés, plutôt que les autres aspects économiques ou sociaux. Autrement dit, nous observons avant tout chez nos "joueurs" leur capacité prévisible (l'autorité) ou effective (le pouvoir) d'imposer aux autres joueurs, en coopération ou en conflit, un certain résultat.

Ceci dit, notre rapport sera divisé en neuf chapitres. Dans les quatre premiers chapitres, nous reprendrons, en les complétant par nos données, les rapports de l'équipe Gélinas et nous traiterons successivement des tâches administratives, de l'organisation centrale des ministères, de leur organisation régionale, et des relations entre les deux. Dans un cinquième chapitre, nous ferons la synthèse des règles administratives du jeu en montrant de quelle autorité disposent les agents territoriaux de nos ministères. Au chapitre six, nous replacerons le système administratif dans la société politique, ce qui nous permettra de montrer comment des contraintes politiques viennent restreindre l'autorité des agents territoriaux. Les trois derniers chapitres seront alors consacrés aux stratégies des fonctionnaires, envers les autres fonctionnaires, à Québec et sur le territoire (chapitre 7), envers les

---

(1) M. G. Smith, *Government in Zazzau,* Londres, Oxford University Press, 1960.

publics (chapitre 8), et envers les partis et les associations, y compris le B. A. E. Q. (chapitre 9). Enfin, après avoir synthétisé notre démarche, nous nous interrogerons, en conclusion, sur les rapports entre la politique et l'administration et sur le problème du changement administratif.

L'étude portera sur les fonctionnaires de cinq ministères : Agriculture et Colonisation (M. A. C.), Terres et Forêts (M. T. F.), Santé (M. S.), Famille et Bien-Etre (M. F. B. E.) et Voirie (M. V.).

PREMIÈRE PARTIE

# Les règles du jeu

## CHAPITRE 1

# Les tâches administratives et les publics administrés

Cette étude étant centrée sur l'action des fonctionnaires et sur les règles qui la commandent, il convient d'abord d'indiquer quelles sont les tâches qui les occupent ainsi que les publics avec lesquels ils entrent en relation.

Dans la relation de pouvoir, Robert Dahl (1) distingue plusieurs composants. On peut en retenir trois qui serviront à établir l'autorité, c'est-à-dire, le pouvoir prévisible dont disposent les agents territoriaux des ministères étudiés, et, par là, les règles du jeu du système administratif où ils travaillent.

Ce sont les *objets* de leur autorité, c'est-à-dire les tâches où ils peuvent imposer aux publics certains résultats; les *sujets* de leur autorité, c'est-à-dire les catégories de publics auxquels peut s'imposer cette autorité; et les *ressources* de leur autorité, c'est-à-dire les moyens qu'ils possèdent pour arriver à leurs fins.

Ce chapitre porte sur les objets et les sujets de l'autorité des fonctionnaires.

### 1.1 — *Les tâches* (objets de l'autorité).

Les tâches qui occupent les fonctionnaires sont très diverses. Toutefois, on peut les regrouper en quatre catégories : celles qui ont trait à des *services techniques,* celles qui ont trait à des *biens directs,* celles qui ont trait à des *bien indirects* et, finalement, celles qui consistent en des *contrôles.*

Dans ce dont s'occupent les administrations régionales, on peut, en effet, distinguer :

---

(1) Robert A. Dahl, "The Concept of Power", *Behavioral Science,* juillet 1957 : 201-215.

1) *Des services techniques* :
   a) des conseils (de l'agronome aux cultivateurs)
   b) des soins (soins des infirmières du M. S.)

2) *Des biens directs* :

   a) des primes (primes sur l'achat d'animaux de race)
   b) des privilèges (permis de coupe du bois)
   c) des dons de choses (nourriture et vêtement de l'assistance sociale)
   d) des dons d'argent (octrois aux coopératives)
   e) des récompenses (ordre du mérite agricole)
   f) des travaux (voirie, drainage . . .)
   g) des emplois.

3) *des biens indirects* :

   — dons d'argent, de choses, travaux (transmis par l'intermédiaire d'agences privées ou, par contrat avec des entrepreneurs).

4) *des contrôles* (reliés aux autres catégories de tâches).

Dans la première catégorie, celle des services techniques, entrent, par exemple, les conseils donnés par les agronomes sur les différentes cultures animales ou végétales, sur les méthodes de gestion, etc; dans cette catégorie entrent aussi les soins et les conseils des médecins d'Unités Sanitaires. Les deux autres catégories concernent des biens plutôt que des services, les biens directs étant transmis directement des administrations aux publics, alors que les biens indirects le sont par l'intermédiaire d'agents privés. Les primes sur l'achat d'animaux de race, les dons d'argent aux jeunes cultivateurs pour les aider au début de leur carrière, les permis de coupe de bois, les travaux effectués par les employés du ministère de la Voirie, sont des exemples de biens directs; tandis que les travaux commandités par le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation et par celui de la Voirie, mais exécutés par des entrepreneurs sous contrat, ou encore les prestations fournies par l'Etat, mais distribuées par les agences privées de service social, sont des exemples de biens indirects. Enfin, on observe des contrôles dans l'activité régionale de cinq ministères étudiés : ces contrôles peuvent être liés aux biens directs ou indirects, comme c'est le cas, par exemple, des contrôles sur la coupe du bois en forêt et des contrôles des travaux méca-

nisés faits chez les cultivateurs par les entrepreneurs; ils peuvent aussi s'exercer indépendamment de ces biens, comme c'est le cas des contrôles sur la salubrité des aliments, au ministère de la Santé, ou encore des contrôles qu'exercent les gardes-feu en forêts.

Plusieurs catégories de tâches peuvent être comprises dans une même relation, et surtout certaines relations en entraînent d'autres : ainsi, la distribution des biens et des travaux ne se passe pas de conseils et de contrôles. Par exemple, une prime pour l'élevage du mouton est inutile si elle ne s'accompagne pas de conseils de la part de l'agronome quant aux techniques d'élevage et de contrôles préalables à l'émission des primes. En fait, toutes les tâches ou fonctions remplies par les ministères impliquent des contrôles, et très souvent, des conseils.

1.2 — *Les publics* (sujets de l'autorité).

Quand aux sujets de l'autorité, ils peuvent être subdivisés en *individus, entreprises, associations* et *administrations*. Les agents territoriaux des cinq ministères traitent avec des individus et chacune des quatre catégories de tâches qu'on vient de distinguer peuvent s'appliquer à eux. Tous les ministères, sauf celui de la Famille et du Bien-Etre, traitent aussi avec des entreprises, qui, ou bien exploitent des biens directs comme au ministère des Terres et Forêts, ou bien fournissent des biens indirects aux publics, comme au ministère de la Voirie et au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, ou bien sont sujets à des contrôles comme dans tous les ministères, celui de la Famille et du Bien-Etre excepté. Par associations, il faut entendre les coopératives, les syndicats de l'Union Catholique des Cultivateurs (UCC), les comités locaux de gestion, les comités locaux d'aménagement, etc, qui reçoivent surtout des services techniques de la part des agents territoriaux, mais qui peuvent aussi recevoir des biens directs. Enfin, on peut grouper dans la catégorie des administrations, les corporations municipales et les corporations scolaires ainsi que les agences privées de service social, sujettes à des contrôles et à des services techniques de la part des agents territoriaux.

**TABLEAU I — a) : Configuration des tâches selon les ministères et relations avec les publics**

| PUBLICS | TACHES | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Biens indirects | | | | Biens directs | | | | Services techniques | | | | |
| Administration<br>Associations<br>Entreprises<br>Individus | Récompenses | Contrats | Emplois | Travaux | Primes | Dons de biens | Dons d'argent | Privilèges | Soins | Conseils | Contrôles | | |
| Cultivateurs, Associations, Entrepreneurs, | X | X | X | X | X | | X | | | X | X | M. A. C. | Service de la Vulgarisation |
| Cultivateurs, Associations, Coopérateurs, | | | | | | | X | | | X | X | | Service de la production et Mise en marché |
| Colons, | | | | | X | | | X | | | X | | Service de la Colonisation |
| Cultivateurs, Entrepreneurs, Conseils municipaux. | | X | X | X | | | | | | | X | | Service du Génie Rural |
| Cultivateurs-Colons, Concessionnaires, Entrepreneurs, Associations, de protection, Exploitants individuels. | | | X | X | | X | X | X | | X | X | M. T. F. | |
| Individus, Conseils municipaux, Commissions Scolaires, Producteurs laitiers, abattoirs, Commerçants. | | | | | | | | | X | X | X | M. S. | |
| Individus, Agence de service social, Organisation CARITAS | | | | | | X | X | | | | X | M.F.B.E. | |
| Individus Conseils municipaux, Entrepreneurs. | | X | X | X | | | | | | | X | M. V. | |

TABLEAU 1 — b) : **Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation**

| Catégories de tâches | | Service de l'aménagement de la ferme et de la vulgarisation |
|---|---|---|
| Contrôles | Dons d'argent | — Subventions à l'achat d'engrais chimiques |
| | Récompenses | — Concours d'avoine, ordre du mérite agricole |
| | Conseils | — Vulgarisation de la science agronomique |
| | | **Service de la production et de la mise en marché** |
| Contrôles | Dons d'argent | — Subvention lors de la fusion de fabriques de produits laitiers |
| | | — Aide au transport du bétail |
| | | — Primes sur l'achat d'animaux de race pure |
| | Récompenses | Prix donnés à l'occasion des concours pour l'amélioration des productions avicoles. |
| | | **Service de la Colonisation — agences administratives** |
| Contrôles | Dons d'argent | |
| | Privilèges | — Aide à l'établissement des colons - Primes de défrichement |
| | Travaux | — Permis de coupe du bois sur lots de colonisation |
| | | — Contrôle des travaux pour chemins de colonisation |
| | | **Service du Génie Rural** |
| | Travaux | — Travaux d'amélioration des terres à travaux mécanisés |
| | | — Chemins de colonisation — aspect technique |
| | | — Travaux de drainage |

TABLEAU I - c) : **Ministère des Terres et Forêts.**

| Catégories de tâches | | Service de la protection |
|---|---|---|
| Contrôles | Contrôles | — contrôle du système de protection des forêts de la province |
| | Dons d'argent | — remboursent 50% des dépenses encourues pour l'extinction des incendies, aux associations de protection. |
| | | **Service forestier** |
| Contrôles | Privilèges | — émission de permis d'exploitation forestière |
| | Travaux | — reboisement sur les terres de la Couronne |
| | | — entretien et surveillance des pépinières |
| | | — travaux de restauration forestière |
| Contrôles | Contrôles | — mesurage des bois coupés sur les forêts de la Couronne |
| | Conseils | — éducation forestière des propriétaires des lots boisés |
| | | **Service des terres** |
| | Contrôles | — arpentage et spécifications de terrains |
| | | — examens de titres et règlements de litiges |

TABLEAU I — d) : **Ministère de la Santé**

| Catégories de tâches | Service des Unités Sanitaires |
|---|---|
| Contrôles | — Contrôle épidémiologique, médecine préventive, hygiène dentaire, protection des eaux, inspections sanitaires des camps forestiers, hygiène des lieux publics. |
| Soins et conseils | — Conseils des infirmières aux mères enceintes, aux enfants, à l'occasion des cliniqües. Visites dans les familles, soins des infirmières des dispensaires dans les villages de colonisation. |

TABLEAU I — e) : **Ministère de la Famille et du Bien-Etre**

| Catégories de tâches | Service de l'administration de l'assistance publique. |
|---|---|
| Dons d'argent et contrôles | — Contrôle de l'émission de l'assistance à domicile par les agences du service social, contrôle de la distribution des mesures d'assistance aux invalides, aux mères nécessiteuses, etc. |

TABLEAU I — f) : **Ministère de la Voirie**

| Catégories de tâches | Section des opérations : Service des travaux, Service de l'entretien |
|---|---|
| Travaux<br>Contrôles<br>Emplois | — Entretien des routes et construction des routes par le ministère ou par les entrepreneurs privés sous contrats et contrôlés par les fonctionnaires des districts. Emploi de la main-d'oeuvre occupée aux travaux du ministère. |

Ces tableaux nous donnent une idée des tâches accomplies par les fonctionnaires rattachés aux services indiqués. Cette liste est loin d'être exhaustive. De plus, les fonctionnaires s'ils relèvent administrativement d'un seul service, relèvent techniquement de plusieurs services, (d'où la distinction entre relations techniques et relations administratives en introduction) et sont appelés à remplir plusieurs catégories de tâches. Par exemple, au MAC, les agronomes de comté rattachés administrativement au service de la vulgarisation et de l'aménagement de la ferme exécutent la presque totalité des tâches de contrôle impliquées par l'action des services du ministère pour aider financièrement les producteurs au moyen de primes et de travaux de toutes sortes.

Ces tableaux nous indiquent aussi que des ministères différents traitent avec les mêmes publics, ce qu'il importe de retenir puisque, comme nous le verrons au chapitre 3, les ministères se donnent des divisions administratives différentes et cherchent peu à coordonner leurs activités au niveau régional. Par contre, les publics avec lesquels certains ministères traitent (le M.T.F. et le M.S.) sont très diversifiés, ce qui rend encore plus urgente une coordination des activités aux niveaux local et régional.

Il va de soi que l'action gouvernementale atteindra son objectif dans la mesure ou les services d'un même ministère sauront coordonner leurs activités, et cela à tous les échelons de la hiérarchie administrative. Dans le chapitre 2, nous nous demanderons comment se fait la division du travail au niveau central dans chaque ministère.

Nous donnerons pour ce, un organigramme simplifié en indiquant, si possible, les modes de coordination entre services.

---

CHAPITRE 2

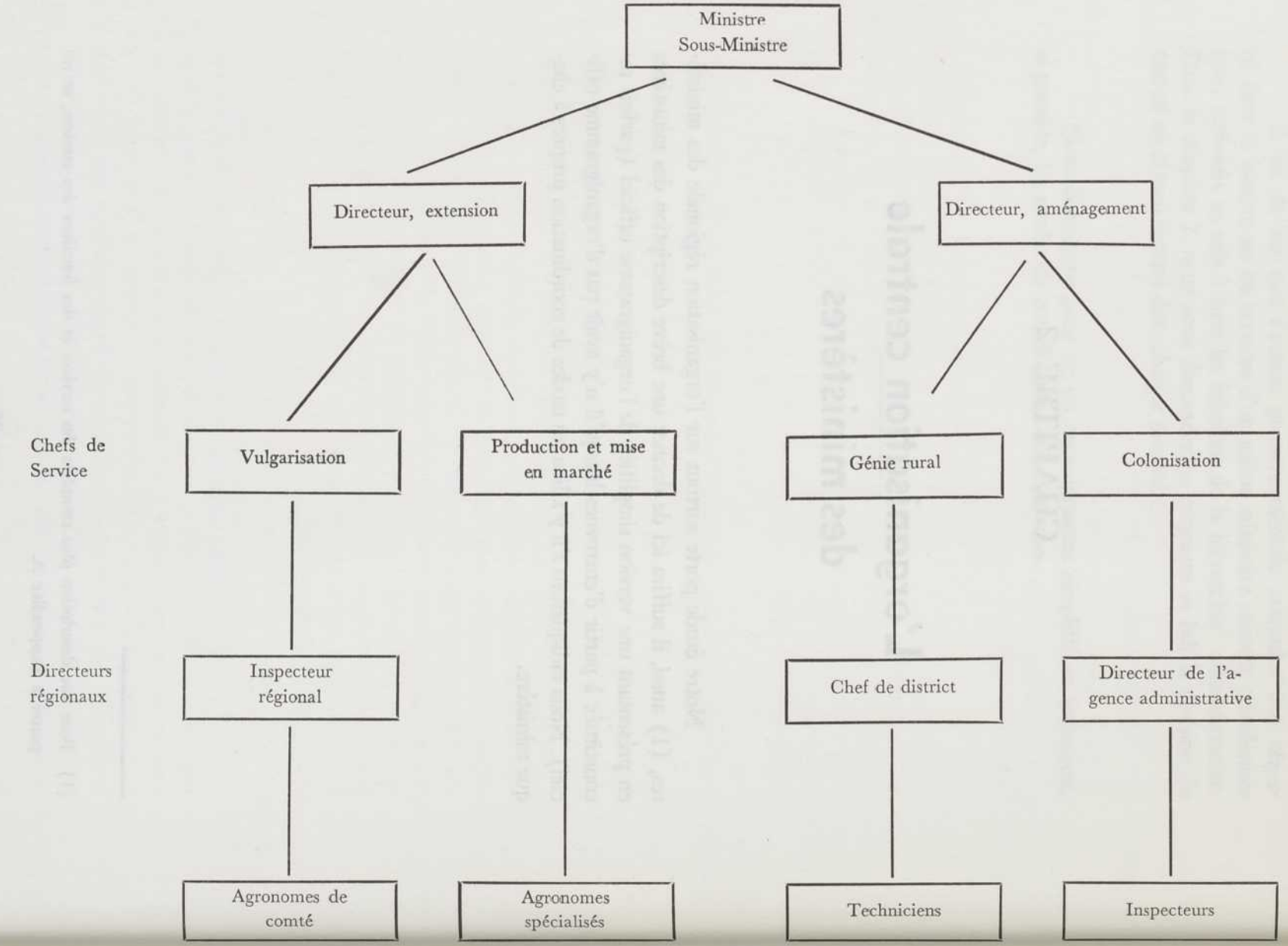
# L'organisation centrale des ministères

Notre étude porte surtout sur l'organisation régionale des ministères, (1) aussi, il suffira ici de donner une brève description des ministères en présentant une version simplifiée de l'organigramme officiel (parfois reconstituée à partir d'entrevues lorsqu'il n'y avait pas d'organigramme officiel). Nous indiquerons s'il y a lieu les modes de coordination propres à chaque ministère.

---

(1) Pour une description plus complète des services et des fonctions des services, se reporter à l'appendice A.

## MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA COLONISATION — Services déconcentrés



## 2. 1 — Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation.

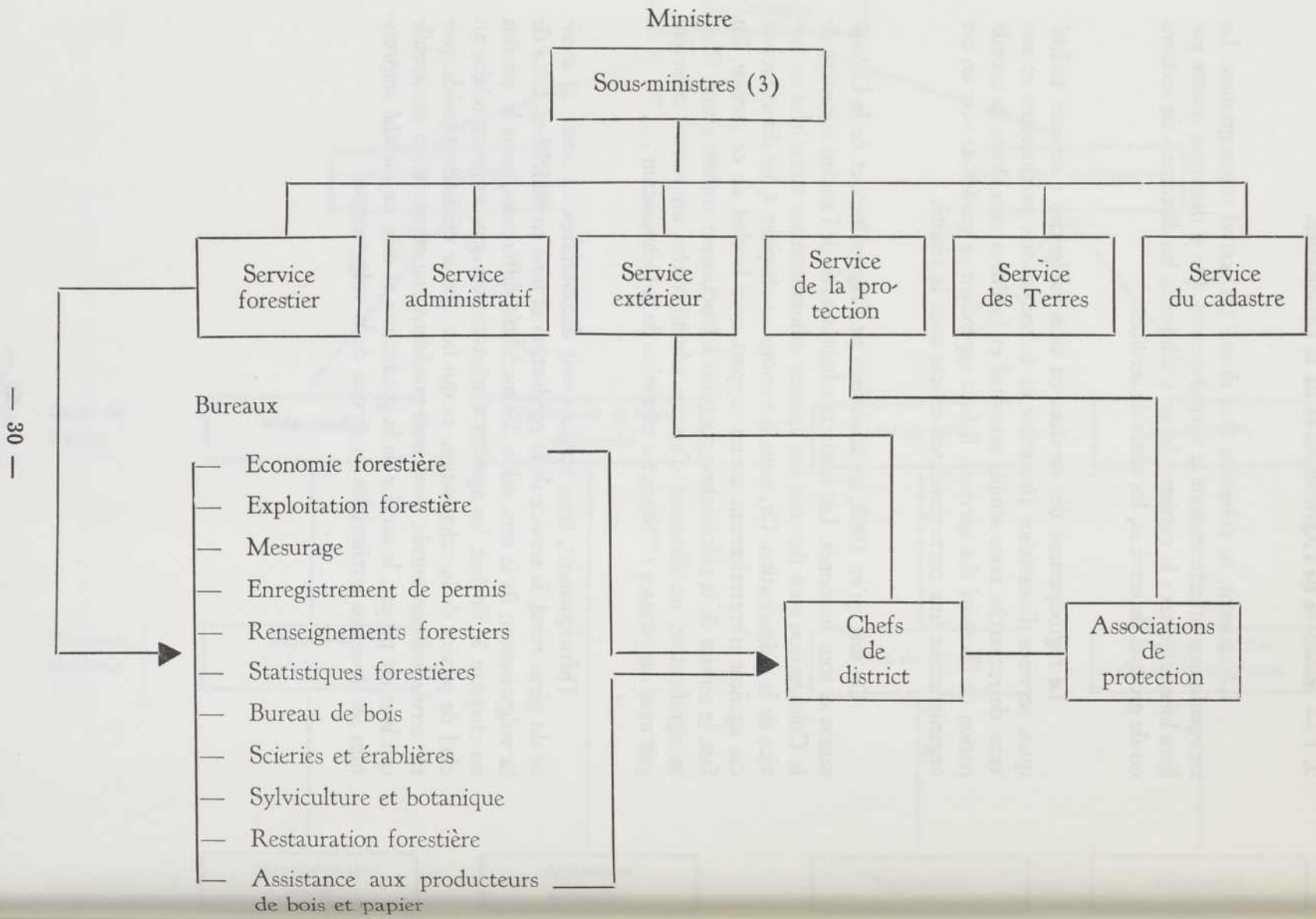
Récemment, ce ministère s'est donné un nouvel organigramme. La réorganisation affecte surtout le niveau central. On y distingue quatre paliers hiérarchiques : le ministre, les sous-ministres, les directeurs de sections ou de groupes de services, les chefs de services.

Le regroupement des services en trois catégories : services techniques, services d'assistance financière et technique aux producteurs et services de recherche nous semble rationnel et facilitera sans doute la coordination de l'activité des services. Il faut cependant se garder de voir en cet organigramme une correspondance exacte avec la réalité.

On sait qu'en 1962, les ministères de l'Agriculture et de la Colonisation se sont fusionnés. Les districts administratifs de l'ancien ministère de la Colonisation sont devenus des agences administratives rattachées au service de la vulgarisation. Or, nous le verrons au chapitre 4, les directeurs de ces agences n'entretiennent aucun rapport avec le chef de ce service. En fait, le service de la colonisation continue à fonctionner comme avant. Chose significative, un directeur d'agence administrative interviewé commençait ainsi ses phrases : "Nous, au ministère de la Colonisation . . . "

Théoriquement, trois services sont déconcentrés, ce sont : le service du génie rural, le service de la production et mise en marché et, celui de la vulgarisation; ils le sont selon des modalités différentes, nous le verrons au chapitre 3. En fait, les agences administratives sont toujours reliées au chef de service de la colonisation, ce qui fait que ce ministère possède quatre services déconcentrés, dont trois possèdent une organisation territoriale qui leur est propre, le service de la production et mise en marché empruntant ses divisions territoriales au service de la vulgarisation.

## MINISTERE DES TERRES ET FORETS



## 2. 2 — Ministère des Terres et Forêts.

Ce ministère comprend deux services administratifs et quatre services techniques.

1) Services administratifs.

a) Le service extérieur : Ce service joue le rôle de coordonnateur des activités du ministère sur le territoire. Il doit unifier l'administration des unités : districts, pépinières, forêt domaniale de Matane (qui constitue un district spécial), école forestière de Duchesnay et parc des Laurentides. Le directeur de ce service est le principal agent de liaison entre l'organisation centrale et les districts et il joue un rôle important dans la répartition du budget selon les districts.

b) le service administratif : Ce service a une division du personnel qui voit aux promotions à l'intérieur des districts et dans tout le ministère, mais le service extérieur intervient aussi dans la promotion du personnel, ce qui peut entraîner des conflits. Il voit de plus à la distribution et à l'agencement des locaux, à leur entretien, et touche ainsi au budget des districts contrôlés par le service intérieur. On voit mal pourquoi ce service ne serait pas une simple division du service extérieur.

2) Services techniques.

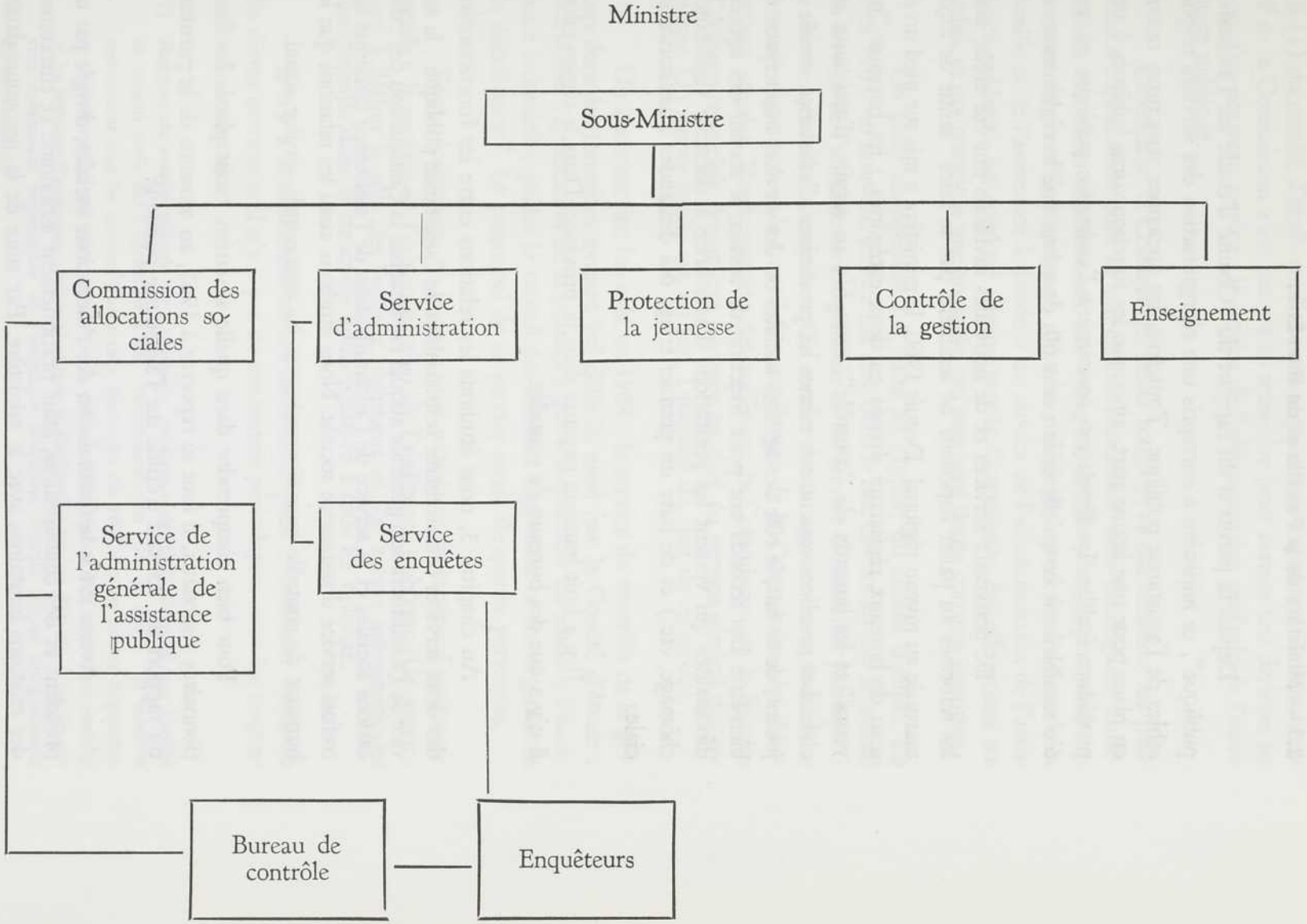
Le service forestier est le plus important des services techniques du ministère. Il comprend 13 bureaux. Le chef de district, responsable de l'administration de l'unité régionale, est relié à ces bureaux du point de vue technique. Les autres services techniques sont : le service des terres, les services des arpentages et le service de la protection. Ce dernier service agit par délégation : il délègue aux associations privées des fonctions de protection de la forêt et rembourse à ces associations 50% des dépenses encourues lors des incendies.

Trois sous-ministres adjoints sont chargés de coordonner les activités de ces services. Deux d'entre eux ont des fonctions bien définies. Un sous-ministre adjoint agit comme trésorier: il a la responsabilité de la répartition du budget selon les unités territoriales, avec le directeur du service extérieur. Un autre sous-ministre adjoint voit à l'aspect technique des tâches du ministère. Il est relié plus particulièrement au directeur du service forestier.

Le sous-ministre et le ministre voient à l'intégration de l'aspect technique et de l'aspect administratif des tâches.

Cette intégration ne se fait pas sans heurts. En effet, le budget impose une limite aux réalisations techniques du ministère: tels travaux de reboisement envisagés par le service forestier à tel endroit seront renvoyés aux filières par une répartition du budget selon les districts qui en rend la réalisation impossible. Doit-on planifier et préparer ensuite le budget? Actuellement c'est l'inverse qui se pratique, puisqu'il n'y a pas de véritable planification. Ce problème, on le retrouve dans tous les ministères, mais il semble que ce soit au M.T.F. qu'il cause le plus de difficultés.

Même si le directeur du service extérieur et celui du service forestier sont sur un pied d'égalité, le contrôle qu'exerce le directeur du service extérieur sur la répartition du budget selon les districts lui confère un certain droit de veto sur les projets du service forestier, ce qui n'est pas sans causer de graves difficultés. Cependant, une meilleure coordination par les sous-ministres adjoints devrait résoudre certaines de ces difficultés.


Ministre
Sous-Ministre
Commission des allocations sociales
Service d'administration
Protection de la jeunesse
Contrôle de la gestion
Enseignement
Service de l'administration générale de l'assistance publique
Service des enquêtes
Bureau de contrôle
Enquêteurs

### 2.3 — Ministère de la Famille et du Bien-Etre.

Depuis la parution du rapport du "Comité d'étude sur l'assistance publique", ce ministère a entrepris une réorganisation des services responsables de l'assistance publique. Toutefois, les anciennes structures restent en place pour une bonne part, ainsi que les fonctionnaires habitués à une procédure établie. La législation concernant l'assistance publique est restée sensiblement ce qu'elle était avant 60, de même que la réglementation.

De nouveaux services et de nouvelles divisions ont été créés, mais les réformes au palier supérieur ne semblent pas se faire sentir de façon marquée au niveau régional. Depuis 1960, le ministère a mis sur pied un réseau de bureaux régionaux divisés en deux catégories : les bureaux "payeurs" et les bureaux de "contrôle", rattachés au service d'assistance sociale. Les premiers versent eux-mêmes les prestations d'assistance sociale et jouent, de ce fait, le rôle des agences sociales ou des services municipaux de bien-être. Les seconds ont pour fonction de reviser le travail des agences diocésaines qui versent les prestations d'assistance à domicile (assistance-chômage, etc.) et de faire un premier triage des demandes d'assistance sociale.

Il y a huit bureaux payeurs dans la province. Dans la région-pilote il n'y a que des bureaux de contrôle.

Au chapitre 3, nous étudions les relations entre les fonctionnaires des deux services déconcentrés responsables de l'assistance publique : le service de l'administration générale auquel est attachée la Commission des Allocations sociales et le service de l'administration de l'assistance publique autrefois service d'assistance sociale. Nous étudions aussi les relations que les bureaux de contrôle entretiennent avec les agences de service social.

Pour bien comprendre dans quelle situation sont placés les fonctionnaires régionaux, il faut se reporter à 1963, au moment de la parution du rapport du "comité d'étude sur l'assistance publique".

Avant 1963, la Commission des Allocations sociales, dirigée par un président et des commissaires, était pratiquement autonome et entretenait des relations lointaines avec le ministère. Par suite de la recommandation

19 (1) du comité d'étude sur l'assistance publique, le personnel administratif de la Commission a été intégré au ministère pour former une division au sein d'un nouveau service : le service de l'administration générale de l'assistance publique.

Cependant, la Commission existe toujours et elle conserve ses pouvoirs d'adjudication pour ce qui est des allocations dites cataloguées : allocations aux mères nécessiteuses, aux aveugles, etc. De plus, le personnel des bureaux de contrôle régionaux, rattaché judicativement à la division de la famille et de l'assistance à domicile du service de l'administration de l'assistance publique, est employé et payé par la Commission des allocations sociales, ce qui constitue une anomalie qui sera sans doute corrigée sous peu.

Un autre changement fait suite au rapport du comité d'étude. En avril 1964, un nouveau service fut créé dans le but de coordonner le travail du service de l'administration générale et du service d'assistance publique : le service général des enquêtes. Ce service devait agencer les activités des bureaux régionaux et le travail des enquêteurs de la Commission des Allocations sociales. Toute enquête demandée par la Commission ou le Service d'Assistance sociale devait être adressée au chef du service général des enquêtes. On ignore quelle est, en fait, l'autorité du chef de ce service.

Un autre service fut créé en 1964 : le service du contrôle de la gestion dont les fonctions avaient été définies ainsi par le Comité d'étude : "surveiller l'application de la politique gouvernementale en matière d'assistance à domicile; guider le travail des bureaux régionaux et des organismes de distribution". Le personnel de ce service serait de quinze personnes.

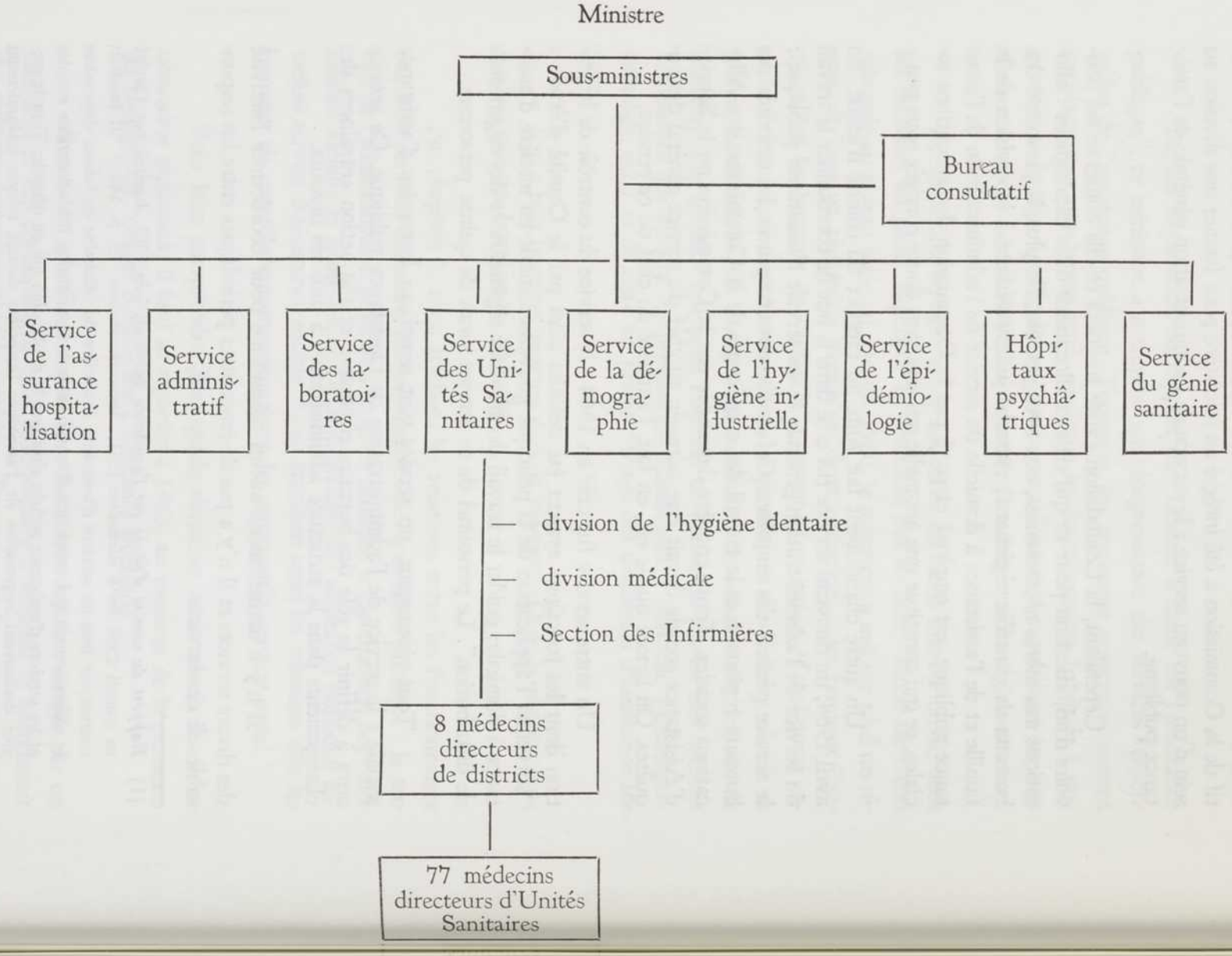
Tout récemment, un service vint remplacer le service d'assistance sociale : le service de l'administration de l'assistance publique. Ce service aura à définir le rôle des bureaux régionaux et son action entraînera des changements dans la structure administrative à tous les niveaux.

Il n'y a actuellement aucun mécanisme pour coordonner l'activité des divers services et il n'y a pas de rencontres périodiques entre les responsables de ces services.

---

(1) *Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique*, juin 1963. Institué par l'arrêté en conseil 2369 du 6 décembre 1961, recommandation 19, p. 140 : "Il faudrait restructurer tous les services d'assistance financière du Ministère en faisant disparaître le cloisonnement qui existe actuellement entre la Commission des allocations sociales et les services d'assistance sociale ainsi que la duplication qui en découle. Tout le service dorénavant responsable de l'assistance financière devrait relever intégralement du sous-ministre".

## MINISTERE DE LA SANTE



## 2.4 — **Ministère de la Santé.**

L'étude ne porte que sur les Unités Sanitaires et donc sur le service des Unités Sanitaires. Ce service dirige et coordonne les activités des Unités Sanitaires et en contrôle le rendement. Ces Unités ont comme fonction d'assurer l'hygiène publique et ainsi prévenir la maladie.

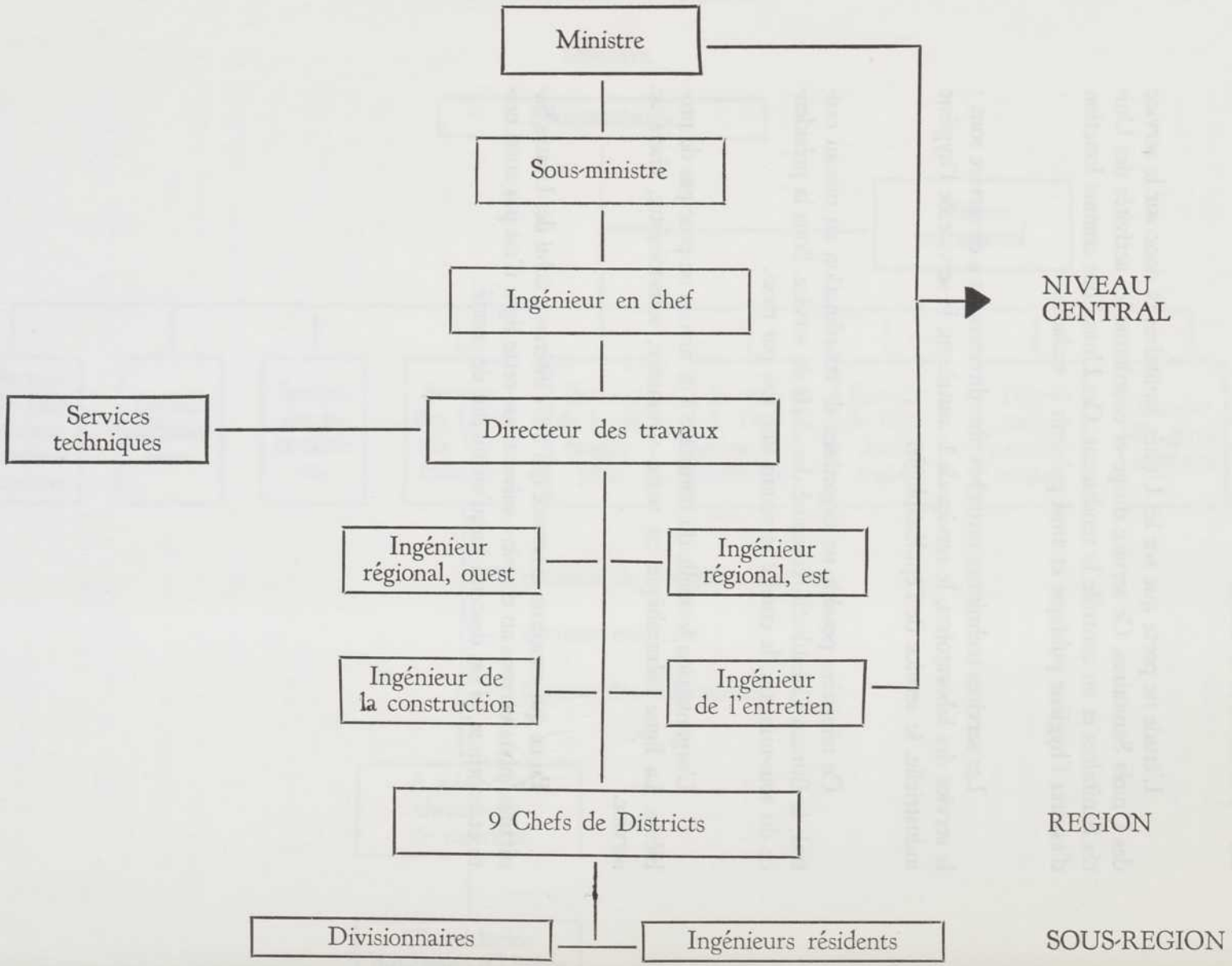
Les services techniques rattachés plus directement à ce service sont : le service des laboratoires, le service de la nutrition, le service de l'hygiène industrielle, le service de l'épidémiologie.

Ce ministère possède un organisme de coordination au niveau central; le Bureau Consultatif, composé des chefs de service. Sous la présidence du sous-ministre, le comité se réunit une fois par mois.

L'organisation formelle du ministère à ce niveau ne pose pas de problème. La ligne hiérarchique est nette : ministre, sous-ministre, chefs de service.

En ce qui concerne le service qui nous intéresse, celui des Unités Sanitaires, nous verrons au chapitre suivant que cette ligne n'est pas aussi nette et continue, si on descend jusqu'au niveau de comté.

**MINISTERE DE LA VOIRIE**




(Organigramme complet en appendice)

## 2.5 — Ministère de la Voirie.

L'organisation centrale de ce ministère en est une des plus complexes. Nos données ne nous permettent pas de faire une analyse de son fonctionnement, i.e. : des relations qui existent entre les divers services qui sont au nombre de 19. Il ne semble pas y avoir de problèmes de coordination entre les services déconcentrés qui nous intéressent plus particulièrement. Ils font partie de la section des opérations. Ce sont : le service de l'entretien et le service de la construction. Les ingénieurs qui les dirigent relèvent du directeur des travaux lui-même, relié directement à l'ingénieur en chef; la ligne hiérarchique est nette et la division des tâches nous semble logique.

Ce ministère est un des plus centralisés. Un bon indice : le directeur régional ou chef de district est localisé à Québec, contrairement à ce qui se passe dans les autres ministères. Certains informateurs nous ont proposé comme explication qu'il était bon que le chef de district soit près des services techniques et du centre de décision. On sait que ce ministère est très "politisé". Le chef de district étant à Québec peut plus facilement contacter les députés qui jouent un rôle important dans l'élaboration des programmes de voirie à l'intérieur des districts, comme nous le verrons au chapitre 6.

Ce ministère a des subdivisions territoriales plus grandes que celles des autres ministères qui délèguent un représentant par comté électoral.

Seule la section des opérations divisée en deux services complémentaires est déconcentrée en partie, avec un chef de district stationné à Drummondville, un autre à Montréal. Les chefs de districts 1, 2, 3 et 7 sont localisés à Québec.

Les deux principaux services (déconcentrés) du ministère : le service de la construction et le service de l'entretien étaient autrefois réunis en un seul service. Cette division, selon nos informateurs, est artificielle et entraîne des conflits inutiles, les problèmes de construction et d'entretien étant intimement liés. Si, par exemple, le service de la construction veut élever la route à un endroit donné, il importe que les responsables de l'entretien soient consultés pour savoir quelles difficultés d'entretien cela peut causer. Cependant, comme les directeurs des deux services relèvent du directeur des travaux, une coordination peut, en principe, se faire à ce niveau.

Le service de la Planification ne fait pas toute la planification du ministère. Il s'occupe presqu'exclusivement des auto-routes reliées aux grands centres urbains. Il est responsable du système d'auto-routes que l'on construit en vue de l'Exposition Universelle, à partir de critères scientifiques uniquement. Nous verrons au chapitre 6, que la planification à l'intérieur du district se fait pour ainsi dire en collaboration avec l'organisation politique, en fonction de critères politiques surtout.

# CONCLUSION

Des cinq ministères étudiés, trois ont conservé le même organigramme depuis 1960. Ce sont d'ailleurs les ministères qui nous semblent les mieux structurés, du moins au niveau central : le M. T. F., le M. V. et le M. S. Au M. A. C., malgré les changements de structure, la situation est restée sensiblement la même. La fusion complète des ministères de la Colonisation et de l'Agriculture commencée en 1962 est loin d'être accomplie. Le ministère n'a pas, officiellement du moins, de politique précise à l'égard du problème des colonies. Si les agences administratives sont rattachées selon l'organigramme officiel au service de la vulgarisation, les directeurs d'agences continuent à être liés au service de la colonisation et administrent leurs districts comme avant 1962, selon les mêmes lois et règlements.

Le M. F. B. E. est le ministère où il s'est produit le plus de changements depuis 1960. Le rapport du comité d'étude sur l'assistance publique n'est paru qu'en juin 1963, et déjà la direction du ministère a entrepris certaines réformes. Cependant, comme l'ont souligné plusieurs informateurs, les mêmes hommes sont restés en place et le ministère éprouve certaines difficultés à recruter un personnel pour remplir les nouveaux postes.

Une des principales difficultés du ministère est de reprendre l'administration de l'assistance sociale qui avait été laissée presque sans contrôle aux agences de service social diocésaines.

Toutefois, certaines ambiguités pourraient être corrigées assez facilement, nous semble-t-il. On comprend mal l'utilité d'un service composé de quinze membres, le service du contrôle de la gestion, dont les fonctions telles que définies par le ministère sont déjà remplies par d'autres services.

Nous comprenons mal, de plus, qu'il n'y ait pas de rencontres périodiques entre les responsables des différents services, dans un ministère où les transformations structurelles sont urgentes. On semble opter souvent pour la création de nouvelles structures lorsqu'un problème se présente au lieu de changer les fonctions des services existants, ce qui alourdit inutilement l'appareil administratif et risque d'entraîner une confusion dans les directives techniques et administratives adressées aux fonctionnaires sur le terrain, et c'est effectivement ce qui se produit au sein de ce ministère, comme nous le verrons au chapitre 4.

Voyons maintenant comment se présente l'organisation régionale des ministères.

---

## DIVISIONS TERRITORIALES DES MINISTÈRES ET LOCALISATION DES PRINCIPAUX EFFECTIFS

------ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE -·-·-· DE LA COLONISATION

a) Subdivisions territoriales de la région No I du Service de la Vulgarisation (S.V) ————

N.B La région No I, en plus de la région-pilote comprend les comtés de Kamouraska et de l'Islet

- Inspecteur-régional
- Agronome de comté et l'adjoint
- Agronome du Service de la Production et Mise en Marché (S.P.M.M)
- Agronomes et techniciens du Service du Génie rural (S.G.R)

b) Districts No VIII, IX, X du Service de l'Administration -·-·-·

N.B. a) La division des chemins de colonisation du S.G.R. a les mêmes divisions territoriales
b) Le district No X comprend en plus le comté de Kamouraska
c) Le district No I de la division du drainage du S.G.R. comprend en plus de la région-pilote le comté de Kamouraska

- Chef de l'agence administrative
- Chef de district de la division du drainage
- Agronomes et techniciens de la division du drainage

°°°°°° MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS

Districts du Service forestier

N.B Le district est la plus grande unité territoriale du M.T.F.

- Chef de district
- Ingénieur forestier

N.B Le district No IX comprend les comtés de Rivière-du-Loup, Témiscouata, Kamouraska, l'Islet

STE-ANNE-DES-MONTS

MATANE

GASPÉ

MONT-JOLI

VAL-BRILLANT

AMQUI

RIMOUSKI

ISLE-VERTE

RIVIÈRE-DU-LOUP

CABANO

NOTRE-DAME-DU-LAC

BONAVENTURE

NEW-CARLISLE

0 10 20 30 40

milles

## DIVISIONS ADMINISTRATIVES

——— MINISTÈRE DE LA VOIRIE

Subdivision du district No 2 des Services de la construction et de l'entretien

N.B Le district No 2 en plus de région-pilote comprend les comtés Kamouraska, l'Islet

- ◎ Divisionnaire
- O Ingénieur résident

——— MINISTÈRE DE LA SANTÉ

Subdivision du district No 3 du Service des Unités sanitaires

N.B Le district No 3 correspond à la région-pilote.

- ▲ Médecin directeur du district / Médecin directeur de l'Unité sanitaire
- ▲ Bureau avec directeur
- △ Bureau sans directeur

..... MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE

Territoire couvert par le Bureau de Contrôle .....

N.B a) Le bureau régional de Rimouski a juridiction sur le diocèse de Rimouski
b) Les Iles-de-la-Madeleine relèvent du bureau de Gaspé

——— Limites des diocèses de Rimouski et de Gaspé

- ◑ Directeur du Bureau de Contrôle
- ◒ Bureau de l'Agence du Service social

-·-·-·- MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE

- ◌ Délégué industriel (1) Région du Bureau d'Expansion industrielle
- ○ Chef de district (2) District du Service de la Protection (Pêcherie) (District No I, II, III.

DÉPARTEMENT DU PROCUREUR GÉNÉRAL

Districts judiciaires ═══

N.B Le district de Kamouraska comprend les comtés de Kamouraska, Riviere-du-Loup, Témiscouata.

Les Iles-de-la-Madeleine constituent une division ou une subdivision pour les ministères suivants: Agriculture, Vulgarisation, Santé, Industrie, Commerce.

CAP-AUX-MEULES

B.A.E.Q.

## CHAPITRE 3

# L'organisation régionale des ministères

Ce chapitre étudie plus spécifiquement l'organisation territoriale des ministères, les relations qui existent entre les fonctionnaires du territoire et les modes de coordination qui existent entre services déconcentrés. Ce problème se pose de façon différente, cela va de soi, dans un ministère ayant plusieurs services déconcentrés, surtout si chacun de ces services, comme c'est le cas au M.A.C., possède ses propres divisions territoriales.

Les règles du jeu sont ici d'au moins trois ordres différents, ce qui nous amènera à diviser l'examen de chacun des ministères en trois parties.

1) Il y a d'abord la carte même de chacun des services déconcentrés et les diverses catégories de fonctionnaires (selon leurs fonctions et attributions) qui se trouvent sur le territoire délimité par la carte. (cf : — carte des divisions territoriales, ci-haut).

2) Il y aussi les moyens en hommes et en équipement dont sont pourvues les organisations régionales.

3) Dans un autre ordre d'idées, il faut dire un mot des relations officielles qui sont prévues à l'intérieur de l'organisation régionale des différents services et ministères, que ces relations soient verticales ou qu'elles soient horizontales. Enfin, nous verrons quelles sont les relations également officielles qui sont prévues entre les services d'un même ministère ou de ministères différents. Nous constaterons d'ailleurs que ces relations sont très limitées.

### 3.1 — Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation.

*Organisation territoriale*

On distingue au sein de ce ministère trois schémas différents d'organisation territoriale. Voici un tableau indiquant les services, divisions ou sections qui utilisent l'un ou l'autre de ces schémas.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1o. Schéma | 7 régions | Service de la Vulgarisation | Service de la Production et Mise en Marché | Section des Cercles des Jeunes agriculteurs. |
| 2o. Schéma | 11 agences | Service de la Vulgarisation | Service de la Colonisation<br>Service de l'Administration. | Division des chemins de colonisation. |
| 3o. Schéma | 5 districts | Division de l'hydraulique agricole | Service du Génie Rural | |

Tableau préparé par l'équipe d'André Gélinas.

Si on se réfère maintenant à l'organigramme (appendice A), on voit que le service de la vulgarisation possède deux schémas de divisions territoriales et que la division des chemins de colonisation est rattachée au service du drainage dont les districts peuvent englober parfois trois agences administratives, comme c'est le cas dans la région-pilote. Cela est dû à ce que le service du drainage est chargé de l'aspect technique des travaux sur chemins de colonisation et que les agences administratives voient à l'administration de ces travaux : emploi du personnel, location de la machinerie, etc.

Théoriquement, ce ministère possède deux services déconcentrés ayant leur propre organisation territoriale : le service de la vulgarisation et de l'aménagement de la ferme, et le service du drainage. Trois autres services ont des fonctionnaires sur le territoire et empruntent les structures des deux premières : ce sont le service de la production et de la mise en marché, le service de la colonisation et le service de l'administration.

Quelles sont les divisions territoriales pour chaque service dans la région-pilote ?

a) Le service de l'aménagement de la ferme et de la vulgarisation divise la province en sept régions. Une de ces régions correspond au territoire-pilote avec en plus les comtés de Kamouraska et de l'Islet. A la tête d'une région il y a un inspecteur régional qui coordonne l'activité des agronomes de comté. Il a juridiction administrative sur les agronomes spécialisés du service de la production et mise en marché.

Selon certains le critère qui a présidé au découpage de ces régions est le genre de culture. Selon d'autres ces régions correspondent plutôt à celles du département fédéral des statistiques. Ces régions groupent toujours un certain nombre de circonscriptions électorales. Dans la région-pilote on note une anomalie : un agronome est localisé à Mont-Joli et son territoire est très restreint. Il comprend quelques paroisses des comtés de Matane et de Matapédia. Des influences politiques ont joué lors du découpage de cette unité territoriale il y a une trentaine d'années. Ce secteur réunit plusieurs bonnes terres et il est propice à l'agriculture .

b) Les services de l'administration et de la colonisation divisent la province en 11 agences administratives qui sont, en fait, les anciens districts de la colonisation. Les directeurs de ces agences continuent à remplir les mêmes fonctions qu'avant 1962 et ils relèvent toujours du chef de service de la colonisation.

Il y a dans la région-pilote trois agences administratives :

Agence no. 8: comprenant Gaspé-Nord, Matane, Matapédia, Rimouski.

Agence no. 9 : comprenant Bonaventure, Gaspé-Sud.

Agence no. 10 : comprenant Kamouraska, Rivière-du-Loup, Témiscouata.

Les Iles-de-la-Madeleine, chose surprenante, sont rattachées à l'agence no. 11-A qui comprend les comtés de Charlevoix, Duplessis, Iles-de-la-Madeleine, Lévis, Lotbinière, Montmagny, Québec et Saguenay.

c) Il n'existe pas de divisions administratives pour le service du drainage comme tel. Chaque division du service possède ses propres structures territoriales. La division des chemins de colonisation emprunte les divisions territoriales des services de l'administration et de la colonisation. La divi-

sion de l'hydraulique agricole comprend 6 districts. Un de ces districts correspond à la région-pilote avec en plus le comté de Kamouraska.

On voit que la région du service de la Vulgarisation comprend un comté de plus, celui de l'Islet, que celle de la division de l'hydraulique agricole du service du Génie Rural. Cela ne pose pas de graves problèmes de coordination. En effet, le chef de district de l'hydraulique agricole communique directement avec l'agronome de comté qui reçoit les demandes pour travaux de drainage des individus et des municipalités.

*Effectifs.*

a) *Service de la Vulgarisation.*

Au niveau régional, le personnel de ce service est constitué d'un inspecteur régional qui coordonne les activités de treize agronomes et de huit adjoints à ces agronomes. Quatre agronomes de comté sont sans adjoints, ce sont ceux de Gaspé-Nord, des Iles-de-la-Madeleine, de Matane Est de Matane Ouest (Mont-Joli). Il faut dire qu'à l'exception de Matane Est ces comtés sont très peu agricoles.

b) *Service de la production et de la mise en marché.*

On compte sept agronomes spécialisés dans la région-pilote. (1) La division de la coopération délègue un seul inspecteur des coopératives et il est localisé à Rimouski.

La division de la production animale n'a pas de représentant dans la région. En aviculture il y a un seul spécialiste pour la région, de même qu'en productions horticoles. La division des produits laitiers délègue deux spécialistes.

Cela fait pour les deux services une trentaine d'agronomes pour une région qui compte deux comtés de plus que la région-pilote.

Le manque d'agronomes se fait donc sentir de façon particulière dans la région. Pendant longtemps les agronomes qui partaient des centres industriels pour venir s'établir dans la région passaient pour avoir été punis par la direction, s'ils n'étaient pas originaires de la région. Notons que la

(1) Pour localisation des effectifs, cf. carte des divisions territoriales.

plupart des agronomes actuellement dans la région en sont originaires. Beaucoup d'agronomes sont d'avis que des "bonis d'éloignement" tels qu'ils existent dans d'autres ministères, la voirie par exemple, encourageraient les jeunes à venir s'y établir.

Le facteur distance impose, certes, une limite à l'action des fonctionnaires. Par exemple, l'agronome de Matane, qui n'a pas d'adjoint, doit s'occuper d'environ 1150 fermes réparties dans dix-sept paroisses situées le long du fleuve sur une distance d'environ 100 milles.

Le territoire couvert par les spécialistes est encore plus vaste. On voit mal le spécialiste en production avicole partir de Rivière-du-Loup pour mettre sur pied un groupe de producteurs à Gaspé.

c) *Service de la Colonisation.*

Une agence administrative est formée du directeur de l'agence, appelé aussi chef de district, et des inspecteurs. Idéalement, il doit y avoir un inspecteur par colonie. Ils sont au nombre de trente-neuf dans la région. Dans les agences plus étendues, il y a des inspecteurs spéciaux chargés plus spécialement de l'administration des travaux et de l'entretien des chemins de colonisation.

Les inspecteurs sont engagés par la Commission du service civil. Ils n'ont aucune formation spéciale, mais le directeur de l'agence, qui a son mot à dire dans cet engagement, exige certaines qualités de leadership et une bonne connaissance du milieu de la part des candidats.

Le personnel de ce service semble qualifié et il suffit à remplir les tâches prévues. Les techniciens d'autres services et ministères exécutent certaines tâches pour les agences, ce sont les ingénieurs et techniciens du service du génie rural et les inspecteurs et mesureurs du ministère des Terres et Forêts qui contrôlent la coupe du bois sur lots de colonisation.

d) *Service du Génie Rural.*

En plus du chef de district de la division de l'hydraulique agricole, il y a dans la région-pilote, quatre techniciens, dont deux sont agronomes, chargés de la direction technique des travaux de drainage et de la construc-

tion des chemins de colonisation. Ce personnel est insuffisant au point que le chef de district dit ne pouvoir répondre à plus d'une demande sur dix pour travaux de drainage.

*Relations officielles*

En principe, l'inspecteur régional visite les agronomes de comté une fois par mois, ceci dans le but de coordonner leurs activités. Comme ces activités se résument, en fait, à des tâches cléricales qui réfèrent à une réglementation assez stricte, on voit mal l'utilité de ces rencontres. Les fonctions de l'inspecteur régional sont mal définies et il exerce peu d'autorité sur les agronomes de comté qui demeurent très autonomes.

Les relations entre l'inspecteur régional et les spécialistes du service de la production et mise en marché sont aussi mal définies. En fait, l'inspecteur régional n'est qu'un intermédiaire administratif entre eux et la direction, puisqu'ils relèvent de leurs chefs de division respectifs au point de vue technique. Ces spécialistes ont très peu de relations entre eux, sauf s'ils travaillent dans le même bureau, et même là, ils s'occupent isolément de leur secteur propre. Ces spécialistes doivent collaborer avec les agronomes de comté. Cette collaboration est possible lorsqu'ils partagent les mêmes bureaux, comme c'est le cas dans les comtés de Rimouski et de Rivière-du-Loup. Cependant cette collaboration ne peut être que réduite au minimum entre, par exemple, l'agronome de Gaspé et le spécialiste en aviculture stationné à Rivière-du-Loup.

Il n'y a pratiquement pas de relations entre les directeurs d'agences administratives et l'inspecteur régional. Ces agences continuent à fonctionner comme avant 1962.

Une fois l'an, l'inspecteur régional réunit les fonctionnaires des divers services déconcentrés à Rimouski. Les chefs de services sont invités à y participer.

Les agronomes souhaitent que de telles réunions soient plus fréquentes et qu'elles apportent des résultats plus concrets. Actuellement, on y traite surtout de questions administratives.

### 3.2 — Ministère des Terres et Forêts.

*Organisation territoriale*

Le service extérieur divise la province pour fins administratives en dix-huit districts forestiers. Contrairement au M.A.C., ce ministère s'est donné une seule organisation territoriale. Les chefs de district sont les seuls intermédiaires administratifs entre l'organisation centrale et l'organisation régionale. Le territoire-pilote est divisé en cinq districts, mais le district no. 9 comprend, en plus des comtés de Rivière-du-Loup et Témiscouata, les comtés de Kamouraska et de l'Islet.

*Effectifs*

Le district forestier se compose, dans l'ordre hiérarchique, du chef de district, responsable de l'administration générale du district; des ingénieurs forestiers de classe 1 qui assistent le chef de district; du chef mesureur, sous la direction immédiate du chef de district qui dirige le travail des mesureurs et vérifie les formules de spécifications; de l'inspecteur régional qui coordonne le travail des inspecteurs et sert d'intermédiaire entre le chef de district et les associations de protection; des inspecteurs divisionnaires qui contrôlent et vérifient (selon les instructions de l'inspecteur régional) le travail des gardes-feu et gardiens de barrières. Puis, viennent les mesureurs de bois, les gardes forestiers et gardes-feu.

Ce personnel est engagé sur une base permanente par la Commission du Service Civil et le chef de district.

Ce ministère à l'instar du M.A.C. a de la difficulté à recruter des ingénieurs et des techniciens. Avec la mise sur pied de travaux d'envergure en sylviculture, le manque de personnel technique se fera de plus en plus sentir dans la région. Si le personnel affecté aux contrôles : gardes forestiers, inspecteurs etc., n'arrive pas à contrôler parfaitement les petits exploitants ni à empêcher le pillage de la forêt par les individus (ce problème se pose surtout dans les colonies et les terres de la couronne en bordure des lots de colonisation), cela est dû plutôt au manque d'autorité suffisante pour faire respecter la loi qu'au manque de personnel.

*Relations officielles*

Nous distinguons quatre niveaux hiérarchiques à l'intérieur d'un district : le chef de district et les ingénieurs forestiers qui l'assistent; l'inspecteur régional et le chef mesureur; l'inspecteur divisionnaire et son assistant; les gardes forestiers et gardes-feu.

Il n'y a aucune réunion officielle prévue entre les fonctionnaires d'un même district. Ces réunions sont moins nécessaires qu'au M.A.C.. En effet, les fonctions de chaque poste sont bien définies, la ligne hiérarchique est nette, le district, subdivisé en unités administratives plus petites, peut être administré de façon efficace sans que le chef de district ait à se déplacer inutilement. Chaque mois les inspecteurs divisionnaires vont au bureau du district pour rédiger un rapport des activités de leur secteur, et préparent avec le chef de district et l'inspecteur régional le programme du mois à venir.

Ce type d'organisation assure la bonne circulation des informations et des directives. Une définition précise des fonctions de chacun élimine les causes de conflits entre fonctionnaires.

### 3.3 — Ministère de la Famille et du Bien-Etre.

*Organisation territoriale*

Les services qui administrent l'assistance sociale ont leurs propres structures régionales. La Commission des allocations sociales a divisé la province en grandes régions dont une comprend le Bas-du-Fleuve et la Gaspésie ainsi que la Côte-Nord. Cette région est dirigée par un chef enquêteur régional stationné à Québec.

Le service d'assistance sociale a institué des bureaux de contrôle reliés aux agences de service social diocésaines et leurs filiales. La politique du ministère est d'en établir un par comté. Dans la région-pilote on en compte six. Le bureau de Rimouski, appelé à devenir une sorte de bureau chef pour la région, couvre les comtés de Témiscouata, Rimouski et Matapédia. Les Iles-de-la-Madeleine relèvent du bureau de Gaspé. S'ils sont établis sur la base des circonscriptions électorales, ces bureaux sont chargés de la surveillance des agences de service social diocésaines et de leurs filiales qui administrent les mesures d'assistance à domicile et dont le territoire suit la li-

gne des diocèses, ce qui pose certains problèmes. Ainsi le comté de Bonaventure est divisé par la frontière des diocèses de Gaspé et de Rimouski. Dans ce cas la partie du comté de Bonaventure comprise dans le diocèse de Rimouski relève du Bureau de Rimouski.

Avec la création d'un service devant s'occuper de toutes les mesures d'assistance sociale, ce ministère adoptera sans doute une seule organisation territoriale, mais il semble que la circonscription électorale demeurera l'unité de base.

*Effectifs*

Etant donné que le ministère délègue aux agences de service social des fonctions d'administration des mesures d'assistance à domicile (assistance-chômage) et veut éviter de leur imposer un contrôle serré, le personnel affecté aux bureaux de contrôle est très restreint. C'est un facteur qui limite considérablement l'action du directeur du bureau de contrôle qui peut difficilement exercer un contrôle réel sur l'émission de ces mesures. Le territoire desservi par un bureau est souvent trop vaste, compte tenu du personnel. Ainsi, le bureau de Rimouski couvre trois comtés. Les deux enquêteurs rattachés à ce bureau, qui relèvent de l'enquêteur en chef situé à Québec, s'occupent surtout des enquêtes relatives aux allocations dites cataloguées : pensions aux invalides, aux aveugles, mères nécessiteuses, etc.

Le directeur du bureau de contrôle reste pratiquement seul pour vérifier les formules de demandes d'assistance que lui transmet l'agence.

Les enquêteurs du ministère sont choisis par la Commission du Service Civil uniquement. Au dire de quelques directeurs, ils ne sont pas toujours compétents; certains n'ont même pas une formation secondaire. De plus, ils sont en général originaires de l'endroit où ils travaillent, ce qui les rend plus vulnérables au favoritisme.

*Relations officielles*

Aucune rencontre officielle n'est prévue entre les directeurs de bureaux de contrôle à l'intérieur d'un diocèse.

Le directeur du bureau de contrôle peut utiliser les enquêteurs de la commission des allocations sociales pour vérifier certaines formules de demandes d'assistance à domicile que les agences lui font parvenir. Il n'a cependant aucune autorité sur eux. (Là, où il n'y a pas d'enquêteurs, c'est le cas dans Gaspé-Nord, le directeur doit vérifier ces demandes lui-même).

C'est dans leurs rapports avec les agences de service social que les directeurs de bureaux de contrôle rencontrent le plus de difficultés (quelques directeurs ont cependant affirmé ne rencontrer aucune difficulté de ce côté). Les bureaux régionaux, selon un directeur, "ont été ouverts dans le but de centraliser la procédure, d'individualiser l'assistance sociale et de surveiller l'utilisation des deniers publics ou encore de contrôler de plus près la distribution des fonds d'assistance. Le bureau fait la relation entre les agences privées qui relèvent du diocèse et la direction du ministère". Nous verrons au chapitre 8, que les directeurs n'ont pas tous la même conception de leur rôle vis-à-vis les agences et qu'ils adoptent à l'égard de celles-là des stratégies diverses.

### 3.4 — Ministère de la Santé.

*Organisation territoriale*

Le service des Unités Sanitaires divise la province en huit districts. Les critères qui ont servi à cette division territoriale sont le facteur population et le facteur communications.

Les Unités Sanitaires sont au nombre de 77 dans la province, soit une par comté environ. La circonscription de comté demeure donc l'unité de base, d'autant plus que, nous le verrons au chapitre 4, le poste de chef de district est récent et encore mal défini.

Il y a dix Unités Sanitaires dans la région-pilote qui correspond au district no 3. On a ici comme au M.A.C. dérogé à la règle d'une unité par comté, en donnant à Mont-Joli une Unité Sanitaire qui dessert une partie des comtés de Matane, de Matapédia et de Rimouski.

*Effectifs*

Voici, en gros, comment se présente l'organisation d'un district. A la tête du district no 2 le médecin-directeur de district qui agit, en principe,

comme coordonnateur des Unités Sanitaires. Il est assisté d'un dentiste, responsable de l'éducation en hygiène dentaire; de l'infirmière de district, qui fait le lien entre la direction de la section des Infirmières des Unités Sanitaires; de l'inspecteur sanitaire principal, responsable de l'hygiène publique; du technicien-conseil qui inspecte les usines de pasteurisation; et de la nutritioniste chargée de renseigner les infirmières en diététique.

L'Unité Sanitaire comprend : un médecin-directeur, un dentiste-clinicien, une infirmière-hygiéniste principale, les infirmières et un inspecteur sanitaire.

Il y a dans chaque village de colonisation un dispensaire qui sert de logement et de bureau à l'infirmière du dispensaire, personnage important dans une colonie.

Dans la région, les Unités Sanitaires manquent de personnel. Les Unités Sanitaires d'Amqui et de Cabano sont sans médecin-directeur. Ces bureaux sont dirigés respectivement par les médecins de Mont-Joli et de Rivière-du-Loup. Certains médecins ne voient pas d'inconvénients à ce qu'un médecin dirige deux Unités, puisqu'il agit surtout comme administrateur.

Il n'y a que deux dentistes-cliniciens dans la région. Comme pour les médecins le recrutement est difficile, car le traitement est nettement insuffisant, compte tenu de la compétition du secteur privé. Certains médecins-directeurs sont d'avis que le dentiste est plus utile à la population dans le secteur privé, puisqu'il doit se borner à l'examen dentaire à la clinique. De plus, certaines expériences passées ont fait que des directeurs s'opposent maintenant à la présence d'un dentiste à l'Unité. Certains dentistes ayant accepté de traiter des patients trop pauvres pour se payer les soins d'un dentiste, ils furent vite débordés par la demande et ils rencontrèrent de nombreuses complications lorsqu'ils se virent obligés de mettre fin à cette pratique.

TABLEAU III :

Organisation générale (prototype)
d'unité sanitaire à l'intérieur d'un district

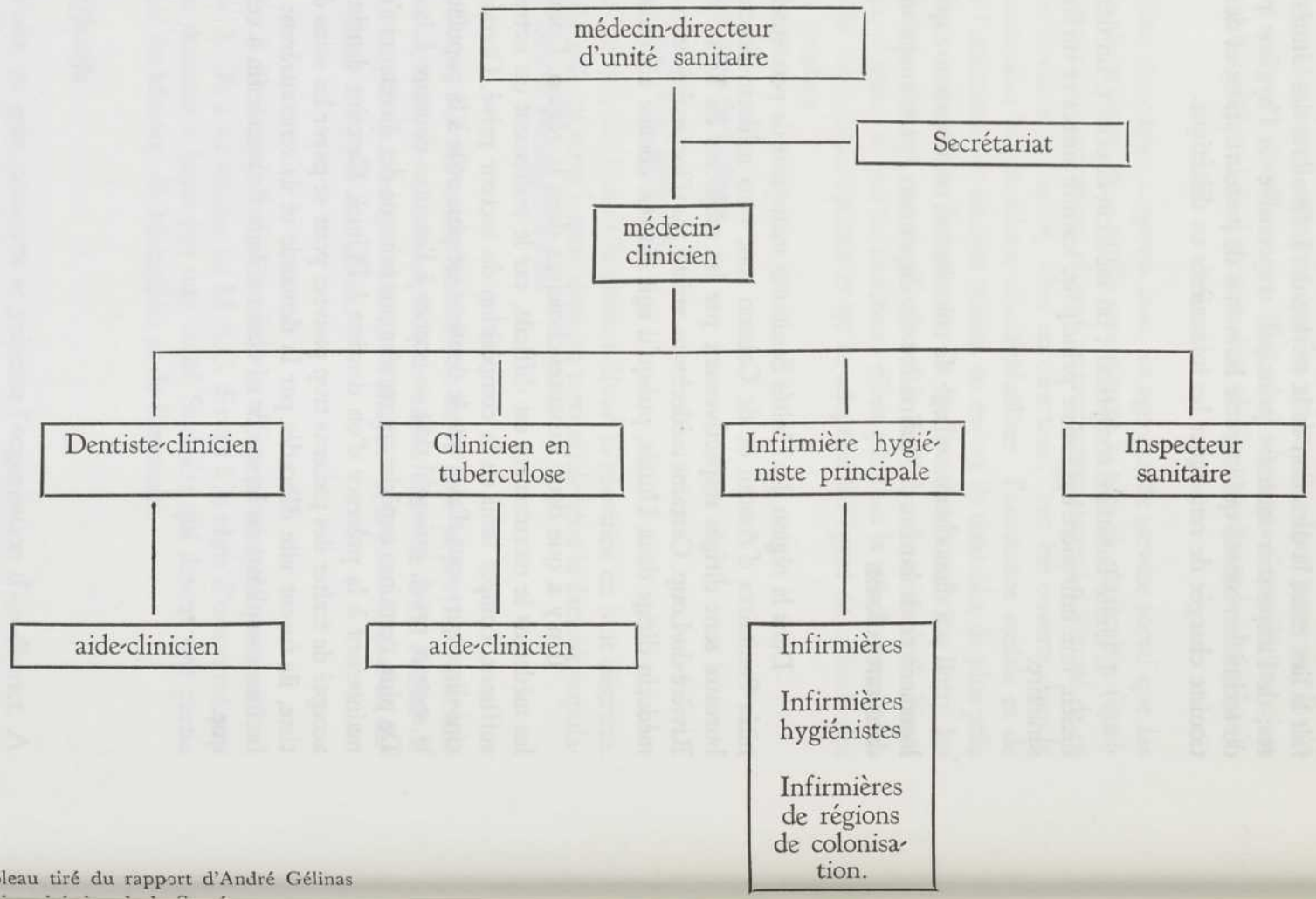



Tableau tiré du rapport d'André Gélinas

Il n'y a aucun vétérinaire rattaché au ministère dans la région.

Les Unités ont beaucoup de difficulté à recruter des infirmières. Il en manque dans chacune d'elles. Actuellement le ministère prévoit une infirmière pour 4,000 habitants. De l'avis des médecins-directeurs, il en faudrait une pour 2,000 habitants. Un tel objectif est loin d'être atteint dans la région-pilote. Dans Bonaventure, il y a trois infirmières pour une population de 40,000 habitants, répartie sur 150 milles de distance.

Dans Rivière-du-Loup, il y a quatre infirmières pour 48,000 personnes environ. Le médecin-directeur de l'Unité Sanitaire aurait besoin de sept infirmières au lieu de quatre. Sur 27 dispensaires, onze sont vacants. Depuis l'assurance-hospitalisation certaines autorités du ministère sont d'avis que les infirmières doivent être intégrées aux Unités Sanitaires et que les dispensaires devraient être fermés. Nous verrons plus loin que les fonctionnaires du territoire ne partagent pas tous cette opinion.

*Relations officielles*

Si des rencontres officielles sont prévues au niveau district entre le chef de district et les directeurs d'Unités Sanitaires, elles n'ont pas lieu dans la région. Le statut du chef de district est encore ambigu, et ses relations avec les Unités Sanitaires et les dispensaires sont mal définies. Si ses fonctions sont bien définies, son rôle n'est pas perçu clairement par les médecins-directeurs. Un d'entre eux disait : "Je suis seul à savoir ce qui se passe dans mon comté et je ne reçois pas de directives de la part du chef de district". Il faut dire cependant que ce poste est récent et qu'il est appelé à prendre plus d'importance dans l'avenir.

Il en est de même pour ce qui est des rapports entre Unités Sanitaires et dispensaires. En principe, les infirmières des dispensaires relèvent du médecin-directeur de l'Unité. Une infirmière rencontrée disait entrer en contact avec l'Unité une fois par année, lors de la clinique dans les écoles. Une autre n'avait pas vu le directeur du district ni le directeur de l'Unité Sanitaire depuis deux ans. Elle disait ne recevoir aucune directive de l'Unité Sanitaire et ne lui faisait aucun rapport administratif.

L'Unité Sanitaire demeure donc la principale unité territoriale du service des Unités Sanitaires. Le district est une entité plus théorique que réelle.

### 3.5 — **Ministère de la Voirie.**

*Organisation territoriale*

Le service de la construction et le service de l'entretien dépendent du directeur des travaux. Ils ont la même organisation territoriale, soit neuf districts pour la province.

Ces districts ont ceci de particulier : le chef de district ne réside pas dans la région qu'il administre. A une exception près, ils demeurent à Québec. Ces districts ont été regroupés en deux régions : la région est et la région ouest, chacune sous le contrôle administratif et technique d'un ingénieur régional relié au directeur des opérations.

Les districts sont formés de divisions administratives, dirigées par un divisionnaire, qui comprennent un ou plusieurs comtés. Il y a sept divisions dans le district no. 2 qui correspond au territoire-pilote, avec en plus les comtés de Kamouraska et de l'Islet.

*Effectifs*

Les principaux fonctionnaires d'un district sont dans l'ordre hiérarchique : le chef de district assisté d'un ingénieur professionnel, le divisionnaire et les ingénieurs résidents, les commis, contremaîtres et techniciens.

Contrairement aux fonctionnaires des autres ministères rencontrés, les divisionnaires et ingénieurs résidents n'ont pas manifesté le désir de voir augmenter le personnel. Ils n'étaient pas toujours satisfaits cependant des locaux dont ils disposent. De plus, ici comme ailleurs, les ingénieurs techniciens se disent mal payés. Ils revendiquent des bonis d'éloignement. Autrefois les ingénieurs résidents étaient stationnés à Québec et lorsqu'ils se déplaçaient pour aller diriger des travaux de construction dans une division éloignée, ils bénéficiaient de bonis d'éloignement de $1,000. par année environ. Maintenant qu'ils sont stationnés en permanence dans la division, ils continuent à toucher ce boni. Les divisionnaires revendiquent le même traitement, cela d'autant plus qu'étant chargés de l'administration du budget ils ont plus de responsabilités que les résidents. Certains ont de plus fait état de l'arbitraire qui existe au sein du ministère, concernant les promotions et augmentations de salaire.

*Relations officielles*

Etant donné que le chef de district est localisé à Québec, que le divisionnaire administre un budget et est responsable des activités du ministère au sein de la division, nous considérons la division comme la principale unité régionale et reportons la discussion des rapports entre fonctionnaires de la division et chef de district au chapitre 4.

Les relations entre l'ingénieur résident et le divisionnaire n'ont jamais été clairement définies. Seul le chef de district a autorité sur l'ingénieur résident, mais en tant qu'administrateur du budget de la division le divisionnaire exerce sur lui un certain contrôle.

Il revient au chef de district de coordonner le travail de ces fonctionnaires.

Durant la saison d'hiver, alors que les travaux de construction sont arrêtés, l'ingénieur résident et le divisionnaire collaborent à la préparation des plans et devis en prévision des travaux de construction et d'entretien à réaliser durant l'année.

L'ingénieur résident dirige les travaux exécutés directement par le ministère, au point de vue technique et administratif. Il voit à l'engagement du personnel, à la location de l'outillage, aux achats, etc. La comptabilité se fait au bureau du divisionnaire, qui peut intervenir dans l'administration de ces travaux en tant que responsable du budget.

Une définition stricte des relations devant exister entre le divisionnaire et l'ingénieur résident ne semble pas souhaitable ni même possible, d'autant plus qu'ils relèvent d'une même autorité : le chef de district qui peut arbitrer les conflits, s'il y a lieu.

Les problèmes qui se posent au niveau régional concernent plutôt les rapports qui existent entre les fonctionnaires et agents privés : les entrepreneurs en construction et entretien de routes supportés le plus souvent par le pouvoir politique, comme nous le verrons au chapitre 6.

# CONCLUSION

Une constatation s'impose concernant l'organisation territoriale des ministères : la grande diversité des unités administratives régionales, et cela, parfois, à l'intérieur d'un même ministère. C'est au M.A.C. que la situation est la plus confuse. Cela est dû en partie à la fusion récente des deux ministères. Déjà, avant 1962, les services de la vulgarisation et du génie rural avaient leur propre région, la région du service de la vulgarisation comprenant un comté de plus, le comté de l'Islet.

Notons que pour plusieurs ministères la région englobe le territoire-pilote avec, en plus, les comtés de Kamouraska et, parfois, de l'Islet. C'est le cas pour le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, le ministère de la Voirie et le ministère des Terres et Forêts. Ce dernier ministère constitue cependant un cas distinct, puisque la plus grande unité est le district (il y en a quatre dans la région-pilote, si on compte la forêt domaniale de Matane).

Il va sans dire qu'une telle diversité dans l'organisation territoriale des ministères constitue un obstacle à une éventuelle coordination inter-ministérielle au niveau régional.

Quant aux moyens en hommes et en équipement dont disposent les organisations régionales, nous avons noté un manque de professionnels et de personnel technique dans tous les ministères, sauf celui de la Voirie.

Parfois, une partie du territoire est défavorisée par rapport à l'autre. C'est le cas au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (service de la production et mise en marché). Sur sept spécialistes pour la région, ce qui est nettement insuffisant, on en compte six stationnés à Rimouski et Rivière-du-Loup.

Par contre, au ministère de la Santé, la situation est la même pour tout le territoire. Les Unités Sanitaires éprouvent beaucoup de difficultés à recruter des infirmières.

Plusieurs fonctionnaires ont manifesté le désir de recevoir des bonis supplémentaires, surtout en Gaspésie où le coût de la vie est plus élevé. Ils se croient d'autant plus justifiés d'en réclamer que certains fonctionnaires bénéficient actuellement de bonis. C'est le cas pour les ingénieurs résidents du ministère de la Voirie.

C'est au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation que les fonctionnaires manifestent le plus d'insatisfaction en ce qui a trait à l'équipement de bureau.

On refuse d'allouer aux agronomes des machines à calculer, ce qui réduit considérablement leur rendement, surtout s'ils sont responsables d'un groupe de gestion ou des travaux mécanisés.

Quant aux locaux dans lesquels les fonctionnaires travaillent, ils sont souvent vétustes, trop étroits et mal éclairés.

Sur ce plan, les agronomes sont loin d'être favorisés, de même que le personnel des Unités Sanitaires.

Le gouvernement devrait songer à réunir les bureaux des ministères dans un même édifice, au lieu de les disperser un peu partout dans une même ville, ce qui réduirait les coûts d'administration et faciliterait l'accès des bureaux gouvernementaux au public.

Il est plus difficile d'évaluer la situation concernant les relations entre les fonctionnaires au niveau régional.

L'absence de coordination inter-ministérielle à ce niveau ne surprend pas, puisqu'il n'y en a pas au niveau central, et cela, d'autant plus qu'il n'y en a pas entre les services déconcentrés d'un même ministère (au M.A.C. par exemple). Nous verrons au chapitre 4 - que les obstacles à une telle coordination à l'intérieur d'un même ministère, et à fortiori entre les ministères, sont nombreux. Ainsi, ils n'ont pas tous le même degré d'autorité, certains administrent un budget, d'autres pas. De plus, ils ont très peu de pouvoir officiel de décision (ou d'autorité).

Nous avons indiqué que l'organisation régionale de certains ministères, (le M.T.F. et le M.V.), par une délégation graduelle de l'autorité et une division plus rationnelle des tâches, facilite les contacts entre fonctionnaires et rend moins nécessaires les déplacements de la part du directeur régional.

Nous venons de voir quelles sont les conditions dans lesquelles travaillent les fonctionnaires du territoire. Nous verrons maintenant comment fonctionne l'ensemble du système administratif.

---

CHAPITRE 4

# Les relations entre l'organisation centrale et l'organisation régionale des ministères

L'étude des relations entre le palier central et les paliers régional et sous-régional sera pour nous l'occasion de parler de tout le système administratif. Il sera question des rencontres officielles prévues entre chefs de services et fonctionnaires du territoire (alors que ces derniers sont consultés sur les problèmes d'application des mesures politiques), et des rapports que les fonctionnaires régionaux entretiennent avec l'autorité centrale dans l'exécution de leurs tâches. Comme nous l'avons déjà indiqué en introduction, les relations d'autorité qui impliquent des ordres, des directives, des comptes-rendus d'activité, sont des relations administratives. Les relations verticales et horizontales qui impliquent des conseils techniques, des renseignements, seront appelées : relations à contenu technique. Bien sûr, une même relation peut contenir des renseignements et des directives, mais nous devons distinguer les deux, pour fins d'analyse. Cette distinction est d'ailleurs faite par les fonctionnaires eux-mêmes, comme quoi il ne s'agit pas d'une simple distinction analytique.

Ce chapitre portera sur les rencontres officielles prévues entre les chefs de services et les directeurs régionaux, et sur les relations occasionnées par l'exécution des tâches administratives. Nous compléterons ainsi le chapitre précédent quant aux relations des fonctionnaires du territoire entre eux, en les situant dans l'ensemble du système administratif.

## 4.1 — Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation

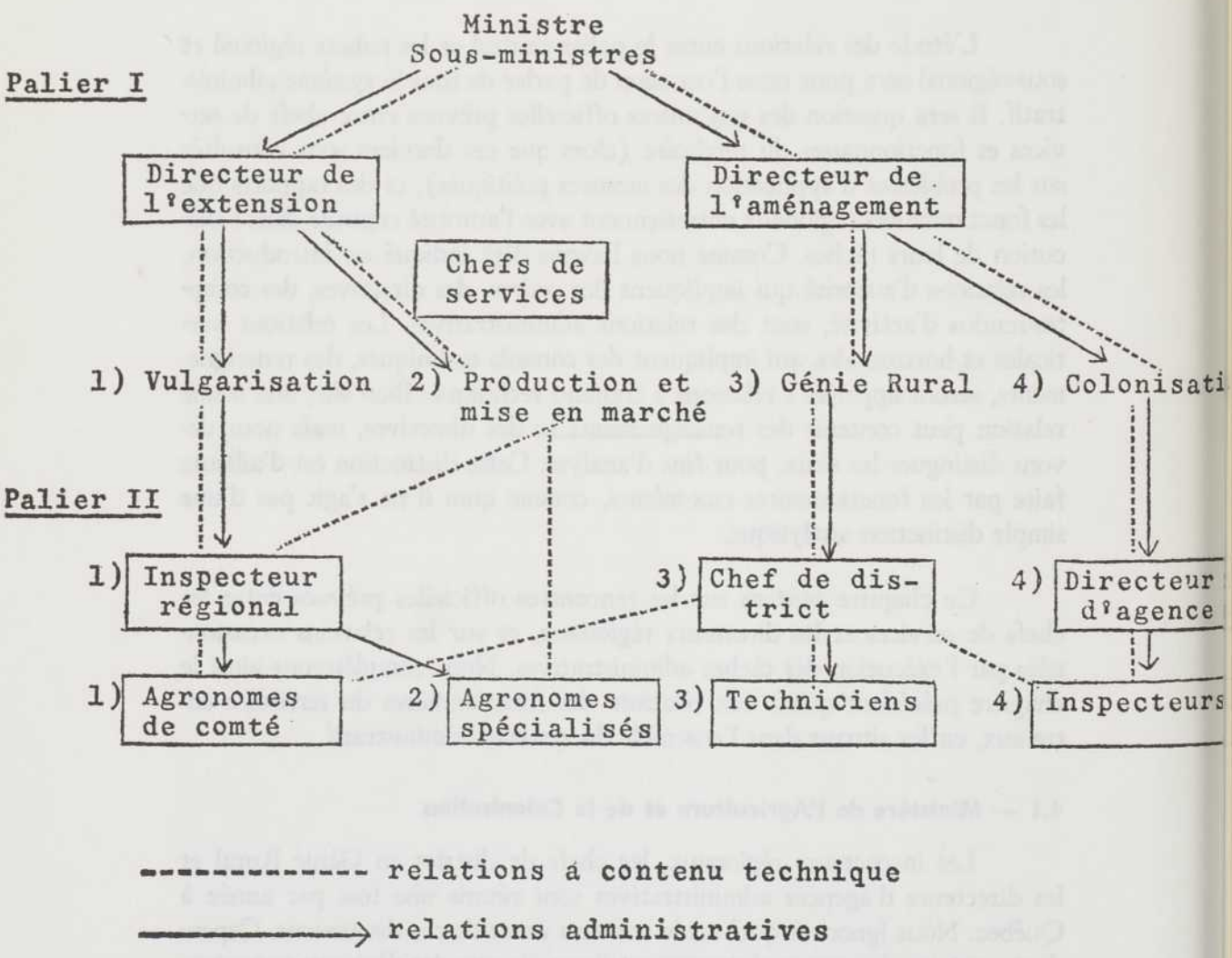
Les inspecteurs régionaux, les chefs de district en Génie Rural et les directeurs d'agences administratives sont réunis une fois par année à Québec. Nous ignorons quel est le contenu exact de ces discussions. Cependant, certains directeurs régionaux se disent absents des décisions importantes qui se prennent au niveau central, "par un petit groupe".

L'inspecteur régional visite régulièrement son chef de service, en plus de lui faire parvenir un rapport hebdomadaire de ses activités et de celles des agronomes de sa région, qu'il visite aussi régulièrement.

En Génie Rural, les chefs de district se réunissent quatre fois par année. Il semble y avoir ici une certaine participation aux prises de décision.

TABLEAU IV :

**Schéma des relations techniques et administratives** (MAC)



Ce schéma indique que la coordination entre les services se fait au niveau central seulement, même si les fonctionnaires du palier II sont appelés à collaborer dans l'exécution de leurs tâches. Remarquons qu'il ne se fait aucune coordination au niveau régional.

Le service de la production et mise en marché n'a pas de directeur régional. L'inspecteur régional du service de la vulgarisation sert d'intermédiaire au point de vue administratif entre les agronomes spécialisés qui travaillent en collaboration avec les agronomes de comté, et la direction du ministère. Les agronomes spécialisés réfèrent directement au chef de la division à laquelle ils sont rattachés, pour les questions d'ordre technique.

Lorsqu'un spécialiste du service du génie rural est affecté à un projet de drainage sur ferme ou à la construction de chemins de colonisation, il relève administrativement du directeur du service qui exécute les travaux tout en continuant à recevoir des directives d'ordre technique de son service.

a) *Service de la vulgarisation.*

Les demandes d'assistance sont examinées et contrôlées par l'agronome de comté qui en fait une première sélection. Elles sont transmises par l'intermédiaire de l'inspecteur régional aux divers chefs de services. Certaines demandes approuvées par l'agronome de comté peuvent être rejetées au niveau central.

Ce ministère exécute des travaux dits "d'amélioration de fermes". Ces travaux se font à contrat, sans soumissions, puisqu'ils ne commandent pas de gros montants. L'agronome de comté contrôle l'exécution de ces travaux, approuve la liste des cultivateurs devant en bénéficier, signe le rapport du contracteur et surveille les travaux. Dans certains comtés ce sont les agences administratives qui sont chargées de l'administration de ces travaux.

Les forces politiques : député, comités locaux, organisateurs, jouent un rôle important lors de la préparation des programmes et dans le choix des entrepreneurs, ce qui sera traité au chapitre 6.

b) *Service de la Colonisation.*

*Assistance financière* : Les tâches d'assistance financière sont primordiales dans ce service. Pour l'émission de primes, la procédure est la suivante : l'inspecteur s'assure que le client remplit les conditions d'éligibilité puis transmet la demande au bureau de l'agence. Ce bureau possède un dossier complet pour chaque lot de colonisation. Un vérificateur s'assure que le dossier du client est en ordre et réfère le cas au chef de district qui approuve ou rejette la demande. Dans le cas d'un refus, la décision du directeur de l'agence est finale. Il est rare qu'une demande soit rejetée au niveau central.

Selon le règlement, les primes ne doivent être accordées que si le dossier du client révèle des progrès réalisés en défrichage, en nombre d'acres cultivés, etc. Cependant les colons, après avoir exploité leur boisé se sont rarement souciés de défricher et de cultiver une terre qui la plupart du temps n'était pas propice à la culture. Pour être éligibles à certaines allocations sociales du M.F.B. ils ont dû démontrer leur état d'indigence en vendant leurs animaux. Pour empêcher l'exode le ministère de la Colonisation s'est montré libéral dans l'émission des mesures d'assistance, de sorte que la réglementation est pratiquement désuète.

Le comité diocésain, formé de l'évêque et du missionnaire des colonies, qui remplit habituellement les fonctions de propagandiste pour l'U.C.C., a droit de regard sur les demandes d'établissements des colons, ainsi que sur les demandes d'agrandissement de lots. Toute demande d'établissement sur lot de colonisation est adressée à la fois au bureau de l'agence administrative et au comité diocésain. Ce comité attache beaucoup d'importance à la conduite religieuse du candidat. Selon certains informateurs, ce comité a encore beaucoup d'influence sur l'orientation de la politique du service.

Dans l'attribution des permis de coupe du bois, le ministère s'est montré libéral pour empêcher l'exode et permettre aux colons de se procurer un revenu d'appoint, d'autant plus qu'il s'est avéré impossible d'empêcher les colons de couper le bois sans permis. La décision concernant ces permis se prend à Québec.

Le directeur de l'agence administrative dispose d'un budget. L'administration de ce budget, qu'il a lui-même préparé, lui confère une autorité dont ne dispose pas l'inspecteur régional. Le territoire qu'il administre

est moins vaste que la région du service de la vulgarisation. Cela lui permet d'avoir des contacts plus fréquents avec les inspecteurs des colonies. Il a entière autorité sur les fonctionnaires de son district, il est le seul à communiquer directement avec Québec. Le bureau du district (ou de l'agence) possède un fichier complet des lots de colonisation, ce qui lui permet de suivre pas à pas chacun des colons et d'avoir en tout temps une idée précise de la situation. On peut se demander cependant quelle utilité a ce fichier puisque, comme nous le disions précédemment, le ministère a fait des mesures d'assistance aux colons bien plus une sorte d'assistance sociale et d'aide directe qu'un encouragement aux colons qui ont réalisé des progrès sur leur ferme, de sorte que la réglementation ne peut plus servir de critère, d'où le renvoi presque automatique des formules à Québec où se prend la décision.

c) *Service du Génie Rural.*

Le chef de district est autorisé à prendre certaines décisions. Ses fonctions sont clairement définies, elles se limitent aux travaux de drainage. La demande du client est soumise à plusieurs contrôles, ce qui facilite la prise de décision : la demande va à l'agronome de comté qui fait un rapport sur les conditions de la ferme et de ses besoins en drainage. Le conseil municipal approuve le projet ou le rejette, selon le cas. Les demandes qui parviennent à Québec sont généralement approuvées.

### 4.2 — Ministère des Terres et Forêts.

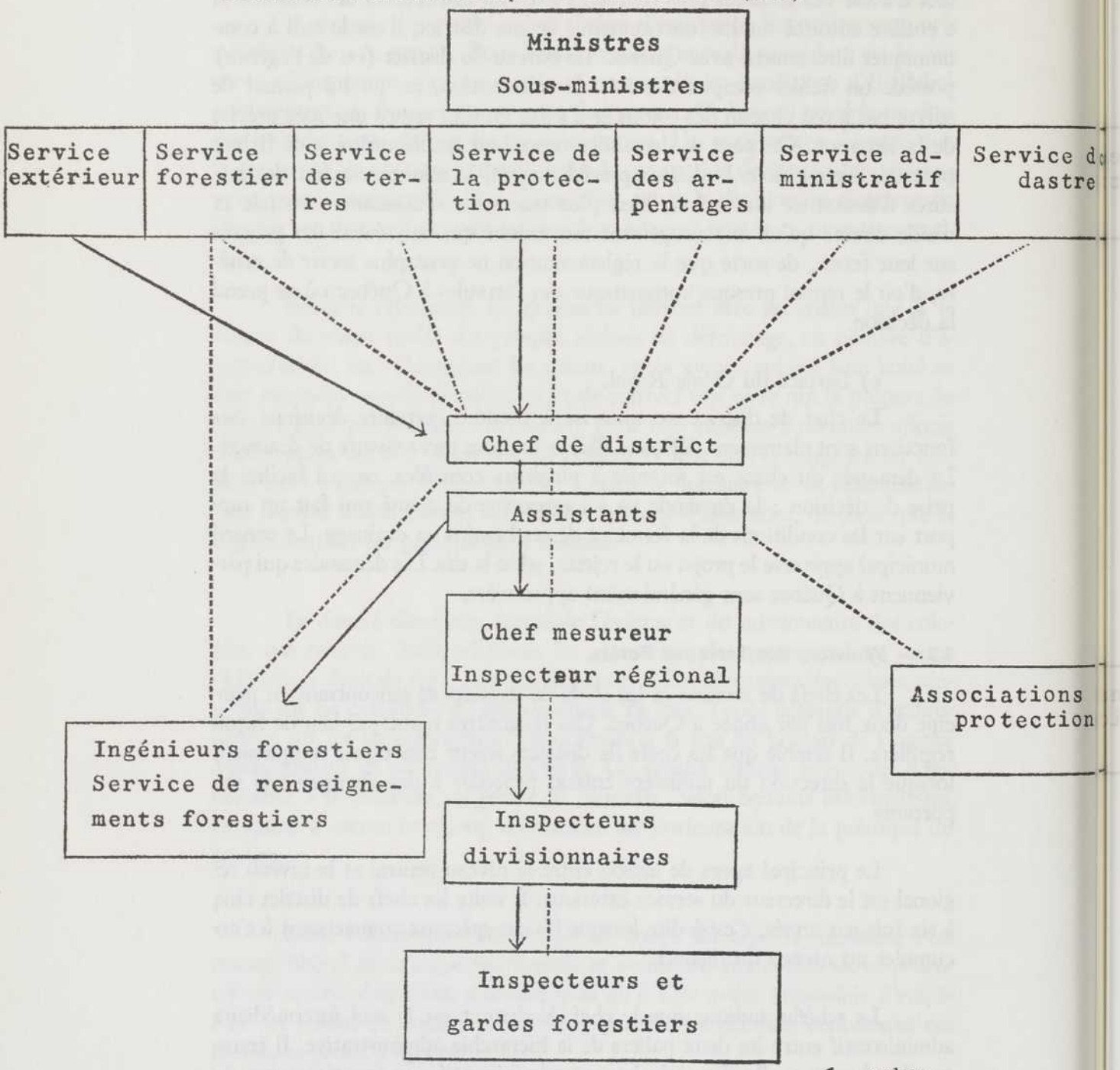
Les chefs de services et les chefs de districts se rencontrent en principe deux fois par année à Québec. Ces rencontres n'ont pas lieu de façon régulière. Il semble que les chefs de districts soient convoqués uniquement lorsque la direction du ministère entend procéder à des changements importants.

Le principal agent de liaison entre le niveau central et le niveau régional est le directeur du service extérieur. Il visite les chefs de district cinq à six fois par année, c'est-à-dire lorsque les cas spéciaux commencent à s'accumuler au niveau du district.

Le schéma indique que le chef de district est le seul intermédiaire administratif entre les deux paliers de la hiérarchie administrative. Il transmet les directives d'ordre technique et administratif aux fonctionnaires du district, lui-même organisé en quatre paliers hiérarchiques, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Théoriquement, le chef de district dispose d'une certaine autorité. Voyons d'abord, en rapport avec les tâches administratives, où se prennent les décisions.

TABLEAU V :

**Schéma des relations techniques et administratives** (MTF)



Le M.T.F. remplit surtout des fonctions de contrôle auprès de ses publics. Le contrôle de l'exploitation de la forêt se fait principalement par l'émission de permis. Divers types de contrôles sont prévus une fois les permis accordés. Ce ministère exécute aussi des travaux : travaux de reboisement et de restauration forestière. Ces travaux créent des emplois. Le chef de district voit à l'engagement du personnel affecté à ces travaux. Les forces politiques, nous le verrons plus loin, interviennent dans l'exécution de chacune de ces tâches. Voici brièvement quelle est la procédure reliée à ces tâches.

D'abord, à propos des permis émis par le ministère, nous en distinguerons quatre types :

1) Permis aux concessionnaires,

2) Permis spéciaux pour exploitants des terres vacantes de la Couronne,

3) Permis d'usagers pour réserves cantonales,

4) Permis pour coupe du bois sur lots de colonisation.

1) *Permis aux concessionnaires.*

Les principaux territoires forestiers de la province ont été concédés, et cela pour une période de 99 ans. La décision se prend au niveau central sans consultation avec le chef de district. Toutefois, les concessionnaires sont soumis à un certain contrôle, puisqu'ils doivent faire approuver leur programme de coupe annuel par le ministère qui émet un permis. Ces permis sont renouvelés annuellement : le chef de district se contente d'envoyer la formule à Québec.

Le chef de district voit à ce que 10% de la coupe soit mesurée, et ses inspecteurs surveillent la coupe pour qu'elle soit faite selon la réglementation. Les experts consultés estiment que le mesurage à 10% est suffisant car les concessionnaires ont leurs propres mesureurs qualifiés. De plus, le mesureur du ministère doit vérifier le mesurage de la compagnie lorsque des travailleurs adressent une plainte au chef de district.

2) *Permis spéciaux.*

Ce sont les permis pour petits exploitants : propriétaires de moulins à scie, coopératives, entrepreneurs, qui exploitent les terres vacantes de la Couronne. La coupe dépasse rarement 200,000 pieds. La décision finale concernant l'émission de ces permis se prend au niveau central, bien que le chef de district soit consulté. Il semble que l'on tienne compte de son opinion.

Nous verrons au chapitre 6, comment l'intervention des politiciens joue sur la prise de décision.

Le bureau d'économie forestière, qui en principe détient les inventaires des ressources forestières pour les réserves cantonales, peut décider si le permis peut être accordé. Or, cet inventaire est très incomplet. Certains ingénieurs estiment cependant que ce bureau peut juger approximativement de la possibilité annuelle de coupe dans ces réserves.

Une fois le permis émis, l'inspecteur divisionnaire est chargé de circonscrire le terrain de coupe. Le chef mesureur voit à ce que l'entier de la coupe soit mesuré et les inspecteurs voient à ce que la coupe se fasse selon les règlements du ministère.

3) *Permis d'usagers.*

Les demandes doivent être soumises au bureau d'exploitations forestières. Ce sont les permis d'exploitants individuels. L'individu qui veut couper 50 cordes de bois de chauffage sur les terres de la Couronne doit demander un permis. Le chef de district doit transmettre ces demandes au bureau des exploitations forestières où se prend la décision. Ces demandes sont nombreuses et le chef de district devrait pouvoir décider de l'émission de ces permis, ce qui libérerait le bureau central d'une multitude de demandes. Nous verrons au chapitre 6 que ces demandes de permis se font souvent par l'intermédiaire du député, ce qui complique les règles du jeu.

Les mesureurs doivent mesurer entièrement la coupe de ces exploitants et fournir des rapports au chef mesureur qui vérifie et envoie le tout à Québec. Si le client a dépassé le nombre de cordes allouées, il doit payer une amende sur chaque corde supplémentaire, sinon le bois supplémentaire est saisi. La décision se prend au niveau régional en ce cas.

4) *Permis de coupe sur lots de colonisation.*

Les permis de coupe de bois sur lots de colonisation sont émis par le service de la colonisation du M.A.C. Cependant, comme les inspecteurs de ce service, autrefois ministère de la Colonisation, n'avaient pas la compétence voulue pour effectuer les contrôles, ils demandèrent l'assistance des gardes forestiers du M.T.F. De plus, les colons empiétaient sur les terres de la Couronne, ce qui obligeait les gardes forestiers à exercer auprès d'eux une surveillance assez étroite. Peu à peu ils se chargèrent entièrement du contrôle de la coupe sur lots de colonisation, même si légalement cette surveillance revenait aux inspecteurs de la colonisation.

Il va sans dire que ce sont les exploitants individuels qui donnent le plus de travail aux inspecteurs du M.T.F. Dans une division de la région, ces inspecteurs doivent surveiller 386 lots, et pour ce ils doivent parcourir de grandes distances ce qui rend le contrôle à peu près impossible.

Le ministère fait aussi des travaux de reboisement et de restauration forestière. Ces travaux font l'objet de budgets spéciaux. Le chef de district est responsable de la préparation de ces programmes et fait une estimation du coût de ces travaux. Ce programme est étudié au bureau de la restauration forestière et le budget est approuvé par le ministre. Pour l'exécution de ces travaux les instructions d'ordre technique viennent du bureau de restauration forestière et sont transmises par le chef de district aux fonctionnaires sur le terrain. Tous les rapports des ingénieurs responsables vont au chef de district qui en envoie trois copies à Québec (il existe en effet trois systèmes de filières au niveau central).

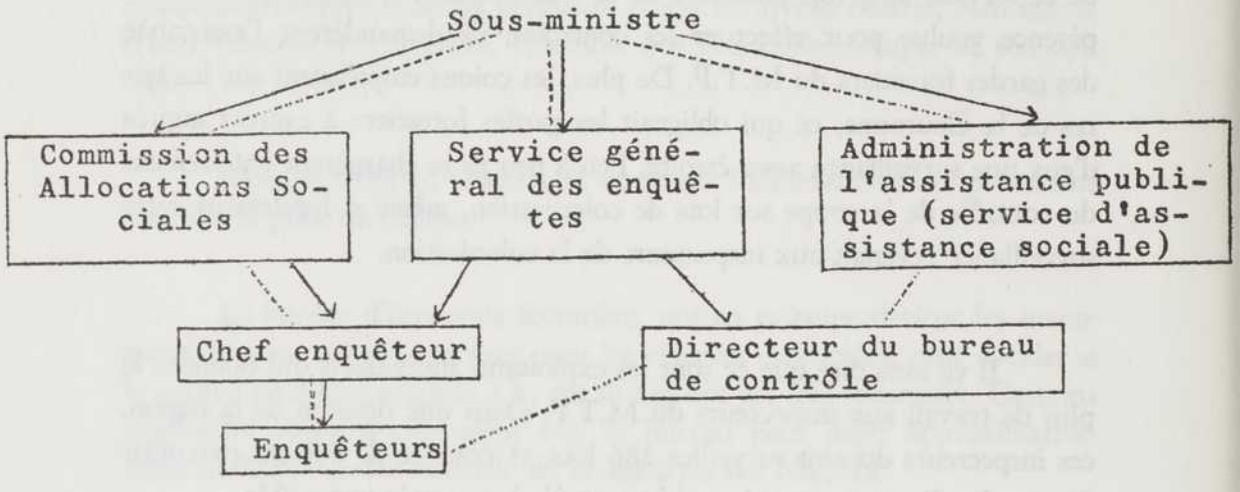
### 4.3 — Ministère de la Famille et du Bien-Etre

Il n'y a aucune rencontre officielle prévue au niveau central entre les chefs de service et les fonctionnaires du territoire.

Avant 1963, les enquêteurs étaient rattachés aux bureaux de contrôle et ils le sont encore en certains endroits. Ils sont maintenant rattachés

TABLEAU VI :

*Schéma des relations techniques et administratives* (MFBE)




au service des allocations sociales et relèvent judicativement du chef enquêteur situé à Québec. Ils effectuent aussi des enquêtes pour les bureaux de contrôle, bien que les directeurs de ces bureaux n'aient pas autorité sur eux.

Le Service général des enquêtes a comme principale tâche de coordonner le travail des enquêteurs et des directeurs de bureaux de contrôle. En effet, toute enquête demandée par la Commission des allocations sociales et le Service d'assistance sociale doit être adressée au Service général des enquêtes.

Les enquêteurs et les directeurs de bureaux régionaux relèvent donc administrativement de ce service, et judicativement de deux autres services. Cependant, les directeurs des bureaux de contrôle qui relèvent judicativement du service de l'assistance sociale sont employés et payés par la Commission des allocations sociales. Cette situation est due au fait que le service des enquêtes était auparavant une division administrative de la Commission.

On distingue deux types d'assistance financière au MFBE: les allocations sociales dites "cataloguées" : pensions aux veuves, invalides; et les mesures d'assistance à domicile, appelées aussi assistance chômage. Les premières relèvent de la Commission des allocations sociales et du service général des enquêtes. La procédure est simple quant à ces mesures. L'enquêteur reçoit une demande transmise soit par le conseil municipal, l'agence de service social ou le bureau de contrôle. Il fait enquête et transmet sa demande au chef enquêteur, qui confie le cas à la Commission. La réglementation est stricte et les clients sont soumis à d'autres contrôles une fois leur demande acceptée.

Pour ce qui est des secondes : les allocations d'assistance chômage administrées là où il n'y a pas de bureaux payeurs (c'est le cas dans la région-pilote) par les agences de service social diocésaines, la situation est plus compliquée comme on l'a vu au chapitre précédent.

Les demandes d'assistance chômage sont adressées au bureau de contrôle, au ministre, aux agences de service social. Ces demandes vont au bureau de l'agence qui envoie ses enquêteurs chez le client. Une fois approuvées par un enquêteur, les demandes vont au bureau de contrôle où elles sont revisées par un "reviseur", s'il y en a un et ensuite par le directeur du bureau de contrôle. Les formules approuvées sont transmises à Québec où une décision finale est prise.

Lorsqu'une demande est approuvée, le directeur avise l'agence qu'elle peut verser une somme donnée au client. Cette somme est ensuite remboursée à l'agence par le ministère.

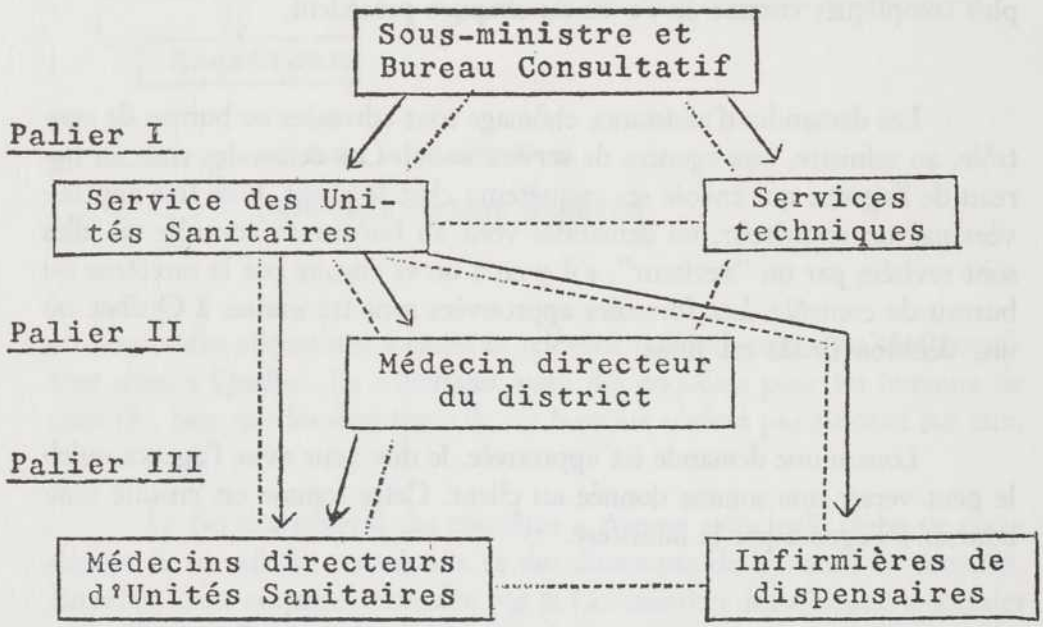
Certains directeurs s'en tiennent au contrôle préalable à l'émission des allocations. D'autres vont plus loin et cherchent à trouver de l'emploi aux indigents ou chômeurs en communiquant avec le bureau de placement. Beaucoup se sont plaints du peu de collaboration qu'ils reçoivent de ces bureaux qui les avisent rarement lorsque des emplois sont disponibles. Ils voient aussi à ce que les agences ne continuent pas à verser d'allocations aux personnes qui ont trouvé de l'emploi et ne sont plus éligibles à l'assistance chômage, comme cela s'est produit et se produit encore à plusieurs endroits. Ils font face alors à des difficultés, puisqu'ils s'en prennent ainsi aux méthodes administratives de l'agence, mettant en doute son efficacité et sa compétence.

### 4.4 — Ministère de la Santé.

Les médecins directeurs de districts et le chef du service des Unités Sanitaires se rencontrent une fois par mois, soit à Québec, soit à Montréal. De plus, il y a annuellement au ministère une journée d'étude qui réunit les chefs de services et le personnel des Unités Sanitaires. Les médecins directeurs d'Unités Sanitaires sont consultés, semble-t-il, lorsqu'il s'agit d'établir de nouvelles politiques régionales.

TABLEAU VII :

*Schéma des relations techniques et administratives* (MS)




Explication

..... relations à contenu technique : informations, conseil, renseignements scientifiques et renseignements relatifs à la réglementation.

→ relations administratives : engagement du personnel, achats, budget, questions litigieuses, ordres et directives.

La liaison entre les districts et les Unités Sanitaires d'une part et les directeurs de services et de divisions se fait par le chef du service des Unités Sanitaires, tant au point de vue technique qu'administratif. Il arrive cependant qu'un médecin directeur de district ou un directeur d'Unité Sanitaire communique directement avec un bureau des services techniques, par téléphone.

Les infirmières de dispensaires communiquent avec Québec surtout pour se procurer des médicaments. Elles doivent pour ce faire envoyer une réquisition au directeur du district qui la transmet au service des laboratoires, qui remplit la commande. Les médecins directeurs d'Unités Sanitaires communiquent directement avec Québec et vice versa. Le médecin directeur de district n'est pas un directeur administratif, comme l'est par exemple le chef de district du M.T.F. Il participe à la présentation du budget annuel des Unités Sanitaires, quoique son rôle semble assez limité en ce domaine.

### 4.5 — Ministère de la Voirie.

Le chef de district coordonne le travail des ingénieurs résidents et des divisionnaires sous sa juridiction. Il rencontre les ingénieurs divisionnaires une fois par mois pour vérifier leur travail. Les divisionnaires lui soumettent mensuellement des rapports : rapports financiers, rapports sur l'allocation de l'outillage, sur la condition de vente, etc.

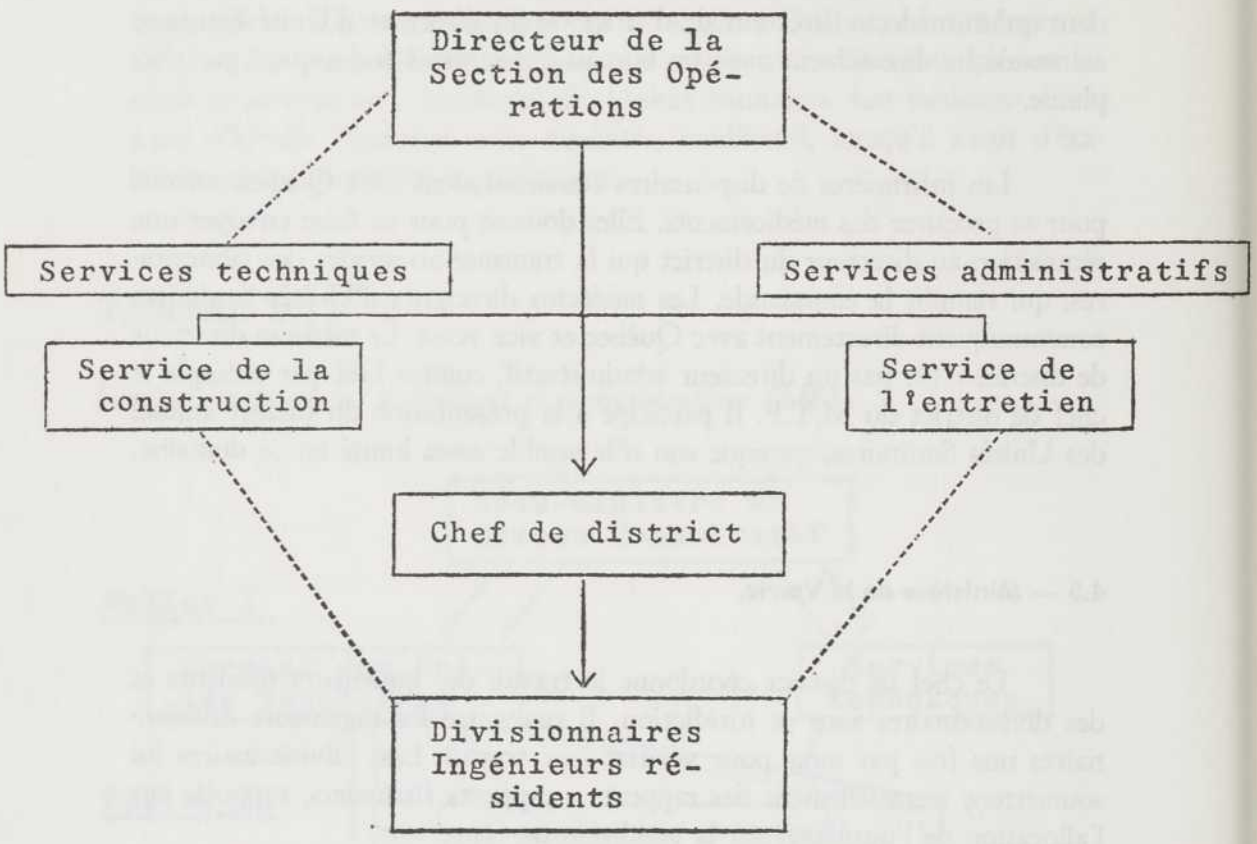
Les réquisitions d'achats d'équipement sont soumises au Service du Pourvoyeur, après approbation du chef de district.

Le chef de district est le seul intermédiaire entre la direction des services et les fonctionnaires du territoire. Le fait qu'il soit localisé à Québec ne semble pas poser de problèmes majeurs, étant donné qu'il délègue des responsabilités administratives importantes au divisionnaire et à l'ingénieur résident qui communiquent constamment avec lui.

Au niveau de la division, toute l'administration passe par le divisionnaire. Lorsque le chef de district veut envoyer des instructions d'ordre technique et administratif à l'ingénieur résident chargé d'un travail de construction, une copie de ces instructions parvient au bureau du divisionnaire. Cet ingénieur peut cependant communiquer directement avec le chef du district ou un chef de service pour toute question d'ordre technique.

TABLEAU VII :

**Schéma des relations techniques et administratives** (MV)




# CONCLUSION

Une analyse plus approfondie des relations entre Québec et les fonctionnaires devrait inclure une étude de l'utilisation des moyens de communication, tels le téléphone et le courrier. Au cours des entrevues, nous demandions aux fonctionnaires s'il leur arrivait de communiquer par téléphone avec Québec. On se rend compte que les directeurs régionaux communiquent souvent avec leurs supérieurs à Québec, par téléphone. Certains ont admis qu'ils le faisaient pour se protéger, ou parce qu'ils n'étaient pas autorisés à prendre des décisions.

En fait, une première conclusion à tirer de notre analyse, c'est que les directeurs régionaux, et à fortiori les fonctionnaires situés à un échelon plus bas, prennent très peu de décisions.

Prenons, par exemple, l'émission de permis de coupe du bois au M.T.F. Un directeur régional se plaignait de ne pouvoir émettre de permis à un individu qui voulait couper quelques cordes de bois pour son usage personnel.

Une autre observation s'impose : la diversité des sources de directives administratives et techniques dans certains ministères.

Au M.A.C. les spécialistes relèvent techniquement de leur chef de service; cependant, ils doivent obéir à l'inspecteur régional du service de la vulgarisation lorsque ce dernier leur demande d'aller aider un agronome de comté situé à quelques centaines de milles de distance.

De même au M.F.B.E. les enquêteurs sont toujours rattachés à un inspecteur régional situé à Québec, tout en recevant des directives du directeur du bureau de contrôle qui n'a sur lui aucune autorité officielle.

Ces problèmes ne se posent pas au M.T.F. et au M.V. qui n'ont qu'un seul service déconcentré avec un directeur régional, qui fait le lien entre les fonctionnaires du territoire et les divers chefs de service.

Nous avons fait état des rencontres officielles prévues entre les directeurs régionaux et les chefs de services. Mais en fait, sauf au M.V. où le chef de district est stationné à Québec, ce qui lui permet d'avoir avec ses supérieurs des contacts fréquents, mais par contre l'éloigne des fonctionnaires du territoire, les directeurs régionaux ont très peu de contacts avec leurs supérieurs. Ils sont rarement consultés quant à l'orientation des politiques de leur ministère.

Le diagnostic posé par la plupart des fonctionnaires rencontrés est celui d'un cloisonnement prononcé entre la région et Québec. Il y a très peu d'informations circulant de bas en haut et vice versa, de sorte que très souvent, le fonctionnaire du territoire administre des mesures politiques tout en sachant qu'elles ne sont pas appropriées à la région.

---

DEUXIÈME PARTIE

# L'autorité des agents territoriaux

CHAPITRE 5

# L'autorité des fonctionnaires du territoire dans le système administratif

Nous disions en introduction qu'au niveau des règles et à celui de l'action nous nous attacherions surtout à établir l'autorité et le pouvoir des fonctionnaires régionaux, c'est-à-dire leur capacité prévisible (l'autorité) et effective (le pouvoir) d'imposer un certain résultat aux autres joueurs. Nous voudrions justement dans ce cinquième chapitre tenter de faire le point sur l'autorité dont disposent les principaux fonctionnaires régionaux de nos cinq ministères dans le système administratif dont nous venons de décrire les règles du jeu. Autrement dit, nous ferons ici la synthèse des quatre chapitres précédents du point de vue que nous privilégions, soit celui du "gouvernement" des systèmes administratifs.

L'autorité, avons-nous dit, est la capacité prévisible d'imposer aux autres joueurs un certain résultat. Nous verrons d'abord (en 5.1) quels sont parmi les publics, les "joueurs" auxquels les fonctionnaires régionaux peuvent imposer leur autorité, et à propos de quoi. Ensuite nous montrerons (en 5.2) sur quelles ressources repose cette autorité des fonctionnaires. Et finalement nous verrons (en 5.3) comment cette autorité est limitée par les rapports hiérarchiques avec les autorités supérieures à Québec.

## 5.1 — Les sujets et les objets de l'autorité.

Il s'agit ici de reprendre d'une façon synthétique ce qui a été établi dans notre premier chapitre, portant sur les tâches administratives et les publics administrés. Dans les tableaux qu'on trouve à ce chapitre les catégories des tâches renvoient, en effet, à ce que nous appelons ici les *objets* de l'autorité, et les catégories de publics à ce que nous appelons ici les *sujets* de l'autorité.

L'autorité que peut exercer un fonctionnaire varie d'abord selon les tâches auxquelles il s'emploie, c'est-à-dire selon l'objet même de cette autorité. De ce point de vue les tâches que nous avons distinguées au premier chapitre se regroupent en au moins quatre catégories. Il y a d'abord ce qu'on appelle parfois *l'assistance technique* (ou les *services techniques*) où se regroupent les conseils et les soins. Il y a ensuite l'assistance matérielle, c'est-à-dire tout ce qui implique la transmission de biens matériels des administrations aux publics (privilèges, dons et prêts d'argent, primes, récompenses, travaux); il est important ici de distinguer deux grandes catégories : les *biens directs* qui sont transmis directement des administrations aux publics et les *biens indirects* qui le sont par l'intermédiaire d'agents privés (entrepreneurs, agences de service social). Finalement les *contrôles* constituent une quatrième grande catégorie qu'ils soient liés ou non aux trois premières catégories.

Quant aux publics avec lesquels les fonctionnaires "jouent" dans l'accomplissement des tâches administratives et qui sont ainsi sujets à leur autorité, on a vu au premier chapitre qu'ils peuvent être constitués *d'individus* (cultivateurs, patients), de *groupes* (comités de gestion, publics de conférence), *d'associations* (coopératives, associations de protection), *d'entrepreneurs* (concessionnaires, permissionnaires, "contracteurs"), même *d'administrations* (administrations municipales, agences privées de service social).

A partir de cette double classification, on voit comment l'autorité de nos fonctionnaires régionaux se présente différemment d'un ministère à l'autre.

C'est sans doute au ministère de la Santé que la situation est la plus simple. L'autorité des fonctionnaires n'y a pour objet que des services et des contrôles, et elle s'applique surtout à des individus, à des entrepreneurs et à des administrateurs. Les fonctionnaires du MAC qui relèvent du service de la production et de la mise en marché exercent eux aussi leur autorité par des services et des contrôles avant tout, même s'ils s'occupent également de fournir des biens directs aux individus, groupes et associations qui constituent leurs publics. Au service de la vulgarisation du MAC ainsi qu'au MTF l'assistance technique fait partie de l'autorité des fonctionnaires régionaux, mais les biens directs et les contrôles qu'ils entraînent occupent une part plus grande de leur temps, auprès des individus et des entrepreneurs. Ces fonctionnaires ont aussi autorité sur les entrepreneurs ou agents privés qui fournissent des biens indirects aux publics, c'est-à-dire qu'ils doi-

vent les contrôler. Même situation au service du génie rural du MAC et au MV, où en plus de ces contrôles sur les travaux qui produisent des biens indirects les administrations régionales fournissent elles-mêmes, directement, des biens par des travaux. Enfin, les fonctionnaires de la colonisation (MAC) et les fonctionnaires du MFBE exercent surtout leur autorité par des contrôles, auprès d'individus (colons) dans le premier cas, et d'administrations privées (agences de service social) dans le second. Dans les deux cas ce sont des biens distribués à des individus qui entraînent ces contrôles.

On peut noter dès maintenant, qu'abstraction faite de ce qui sera précisé dans les deux sections suivantes, l'autorité des fonctionnaires régionaux aura d'autant plus de chances d'être grande qu'elle aura pour objet des services plutôt que des biens, et des biens directs plutôt que des biens indirects. De même pour ce qui est des contrôles liés à ces tâches.

Du côté des sujets à l'autorité, on peut également noter que les fonctionnaires auront généralement la partie plus facile avec les associations, les groupes et les administrations, qu'avec les individus et les entrepreneurs, le tout dépendant évidemment des tâches ou des objets qui seront en jeu.

Cela s'explique par les ressources que ces sujets peuvent opposer à l'exercice de l'autorité par les fonctionnaires, ce dont nous traiterons aux chapitres suivants. Mais il faut d'abord traiter des ressources dont disposent les fonctionnaires régionaux pour exercer leur autorité, et des limites hiérarchiques à cet exercice.

### 5.2 — Les ressources de l'autorité.

Parmi les composantes d'une relation d'autorité il y a, en plus de l'objet et du sujet, les ressources dont dispose celui qui a autorité, c'est-à-dire les moyens qu'il peut mettre en oeuvre pour arriver à ses fins.

Ces moyens sont divers et dans un système administratif le principal est sans doute *la légitimité*. Nous entendons par légitimité la possibilité de se référer à des lois ou règlements autorisant, au sens strict, telle ou telle action. On comprend facilement que la légitimité sera d'autant plus grande que la loi ou le règlement seront relativement simples et précis. Elle le sera aussi d'autant plus que le fonctionnaire régional se verra déléguer des attributions pré-

cises et suffisantes (par Québec). Ainsi, l'autorité du fonctionnaire régional aura plus de légitimité à propos des primes qu'à propos des travaux mécanisés, à propos des contrôles de la coupe du bois en forêt qu'à propos du contrôle des agences privées de service social.

Toutefois, la légitimité n'est pas la seule ressource constitutive de l'autorité, à moins qu'on ait de celle-ci une notion purement formelle. Il faut distinguer au moins quatre autres ressources qui, au même titre que la légitimité, entrent comme composantes dans l'autorité des fonctionnaires régionaux, soit les ressources financières (budget) qu'ils commandent, leur popularité auprès des publics, l'information qu'ils possèdent ou qu'ils peuvent recevoir, et l'équipement (hommes, temps, argent) dont ils disposent.

Il faut d'abord dire un mot d'une ressource, étroitement liée à la légitimité et sur laquelle nos administrations régionales n'ont à peu près pas de contrôle, soit les *moyens financiers* et plus exactement les budgets régionaux. Ces budgets régionaux existent au service de la colonisation et au service du Génie Rural (MAC), au MTF et au MV, (pas encore au MS), mais si les fonctionnaires régionaux participent à leur élaboration des forces plus puissantes qu'eux président aux décisions finales et à l'allocation précise aux différents postes selon les tâches prévues (ce sur quoi le directeur régional peut difficilement revenir). Les directeurs régionaux ont aussi un certain contrôle sur les emplois subalternes de leur agence territoriale, mais ils peuvent difficilement par là affecter la marche de cette agence. Au total, donc, nous n'avons pas là des ressources que les directeurs régionaux peuvent utiliser efficacement pour arriver à tels résultats plutôt qu'à tels autres.

Nous n'avons pas abordé la question de la *popularité* dans les chapitres précédents, tellement elle s'impose de façon évidente à quiconque étudie les rapports des administrations avec leurs publics. Qu'il suffise de signaler ici que cette popularité, c'est-à-dire les représentations plus ou moins favorables que se font les publics des fonctionnaires, vient le plus souvent limiter la légitimité des administrations régionales. Nos entrevues, parce que faites auprès des fonctionnaires eux-mêmes, ne nous fournissent pas assez de données pour aller bien loin dans l'étude de cette question, mais si on pense en termes de tâches administratives ou d'objets de l'autorité, il semble évident que c'est comme dispensateur de biens directs que le fonctionnaire régional est le plus populaire auprès des publics. Les biens indirects, en effet, sont attribués aux agents privés qui les transmettent (et aux forces politiques qui les contrôlent), quant aux contrôles ils contribuent à perpétuer l'image du fonctionnaire-policier. Les services (conseils et soins) sont aussi bien reçus, à

moins que l'image du policier ne vienne troubler la relation entre l'administrateur et son public.

Cette popularité est elle-même dépendante de la compétence du fonctionnaire, c'est-à-dire de son "*information*", qui est d'ailleurs une ressource beaucoup plus générale. Les chapitre 3 et 4 nous ont indiqué de sérieuses limites de ce côté, dans les administrations régionales que nous étudions. Contrairement à ce qu'on entend dire d'habitude, nous sommes d'ailleurs convaincus que ces limites ne sont pas tellement dues, sauf dans quelques cas évidents, à l'incompétence foncière des fonctionnaires, mais plutôt à l'information bien insuffisante qu'ils reçoivent de Québec ou des autres fonctionnaires régionaux. Il semble bien, en effet, que ni les rencontres prévues ni l'information écrite qui vient de Québec ne permettent aux fonctionnaires (du MAC surtout) de maintenir ou de développer une compétence qu'ils pouvaient avoir au point de départ, ce qu'ont d'ailleurs reconnu quelques-uns d'entre eux, parmi les plus lucides. Le manque de contacts et de relations entre les ministères, ou même entre les services déconcentrés d'un même ministère, empêche aussi les fonctionnaires de pouvoir disposer d'une information factuelle ou même fondamentale qui dans bien des cas serait une ressource utile à leur autorité. L'exemple le plus grave de ce manque de communications nous semble être le MAC, où agronomes et inspecteurs de colonisation s'ignorent à peu près complètement et où les fonctionnaires du drainage n'ont que des contacts administratifs avec ceux de la vulgarisation.

Enfin une autre ressource dont la rareté n'est pas sans affecter l'autorité des fonctionnaires est *l'équipement* dont ils disposent pour remplir leurs tâches. Nous avons vu au chapitre 3 que dans tous les ministères étudiés, sauf peut-être à la Voirie, l'équipement humain et souvent aussi l'équipement matériel étaient nettement insuffisants, ce qui est aggravé par les distances à franchir qui sont souvent considérables. Ajoutons que dans la plupart des ministères les bonis d'éloignement et les frais de déplacement sont ou très minces ou inexistants, ce qui n'incite pas les fonctionnaires à venir dans la région ou à s'y déplacer : c'est pourquoi d'ailleurs les quelques centres urbains importants de la région (ainsi Rimouski et Rivière-du-Loup) et leur entourage immédiat sont privilégiés, alors que toute la Gaspésie, par contraste, se trouve dans un grave état de sous-développement administratif, comme nous l'avons indiqué au chapitre 3. Il faudrait ajouter ici que de façon générale les traitements insuffisants des fonctionnaires régionaux (bien qu'améliorés depuis quelques années) ne contribuent pas à relever leur popularité et donc leur autorité auprès des publics. C'est l'oc-

casion de rappeler que les différentes ressources que nous avons distinguées se composent étroitement entre elles (autre exemple : si on ne s'informe pas c'est en partie parce qu'on n'en a pas le temps) pour former la base sur laquelle se trouve assise l'autorité des fonctionnaires.

Pour conclure sur les ressources de l'autorité, disons que dans les cinq ministères que nous étudions nous avons cru observer des manques assez sérieux pour restreindre grandement l'autorité des fonctionnaires, c'est-à-dire leur capacité prévisible d'imposer aux publics certains résultats. Les ressources semblent assez restreintes au MAC : la légitimité est mal assurée à propos de tous les objets sauf peut-être les biens directs, il n'y a pas de budget régional à la vulgarisation, la popularité est assez basse, l'information est pauvre et l'équipement humain et matériel est insuffisant. La légitimité est peut-être encore plus mal assurée au MFBE, et la popularité ainsi que l'information sont encore plus limitées, quant à l'équipement il est aussi très insuffisant : au total c'est probablement là le ministère le plus dépourvu de ressources. Au MTF le chef de district dispose d'un budget régional et les autres ressources semblent un peu plus nombreuses qu'au MAC, qu'il s'agisse de la légitimité, de l'équipement ou de l'information (nous ne saurions nous prononcer sur la popularité). Enfin c'est dans les deux autres ministères que la situation semble la plus acceptable, au MV surtout, le MS ayant des ressources humaines beaucoup trop restreintes.

### 5.3 — Les limites hiérarchiques à l'autorité.

Si les fonctionnaires régionaux ont une certaine autorité sur leurs publics, ils sont eux-mêmes sous l'autorité de leurs supérieurs à Québec, de qui leur autorité administrative est d'ailleurs déléguée. Il s'agit pour nous d'établir ici, non pas tellement quel est le champ officiel de cette délégation, ce qui a été indiqué au chapitre précédent, mais comment les relations hiérarchiques produisent des blocages inattendus ou latents qui viennent limiter encore plus l'autorité des fonctionnaires régionaux.

On peut distinguer au moins deux facteurs qui dans les relations entre organisation centrale et organisation régionale ont cet effet limitatif. Il y a d'abord la mauvaise coordination à Québec des services qui traitent avec un même fonctionnaire du territoire. Nous ne pouvons évidemment pas nous avancer très loin sur ce terrain, étant donné que notre recherche était limitée aux fonctionnaires du territoire, mais il reste que certains d'entre eux nous ont fait part de difficultés dans leurs rapports avec leurs supérieurs à Québec, qui étaient dues au fait qu'ils relevaient de plus d'un service. Evi-

demment c'est là un fait inévitable, mais qui peut être corrigé par la solution que propose André Gélinas dans l'étude complémentaire qui fait suite à celle-ci, soit un comité conjoint du centre et du territoire groupant les sous-ministres, les directeurs généraux (quand il y en a), les chefs de service impliqués et les directeurs régionaux. Les ministères, actuellement ou bien ont une division défectueuse de leurs services (MTF, MFBE, MV) ou bien n'ont pas de véritables directeurs régionaux (MAC, MS), et de toute façon ne pratiquent pas effectivement ce genre de solution, d'où des tensions plus ou moins fortes entre services à Québec, qui ne manquent pas de limiter l'autorité des fonctionnaires du territoire. Donnons deux exemples précis, se rapportant aux deux plus importants ministères que nous étudions, le MAC et le MTF.

Au MAC, une plus grande efficacité du travail des agronomes supposerait une meilleure collaboration entre agronomes de comté et "spécialistes", sous l'autorité d'un directeur régional, mais le service de la production et de la mise en marché et surtout ses chefs de bureaux craignent de perdre ainsi leur autorité sur les "spécialistes", et encore plus de la voir disparaître tout simplement. La formule de l'inspecteur régional qui n'a qu'une autorité administrative sur les spécialistes leur convient donc tout à fait, mais elle limite grandement du même coup l'autorité que peut avoir cet inspecteur régional. Encore une fois, on peut espérer que la nouvelle direction générale de l'extension (regroupant les services de la vulgarisation et de la production et mise en marché) viendra corriger cette situation.

Au MTF les tensions sont d'un autre ordre, mais elles n'en affectent pas moins l'autorité des directeurs régionaux (chefs de district). Il s'agit de la tension entre le service extérieur qui contrôle administrativement les agences régionales, et les services qui ont autorité technique sur elles, c'est-à-dire le service forestier surtout et ses multiples bureaux. L'administratif ne se départage pas toujours facilement du technique, et, par exemple, le contrôle qu'exerce le service extérieur sur la répartition du budget entre les districts n'est pas sans affecter les projets du service forestier, comme nous l'avons noté au chapitre 2. Plus généralement, chacun des deux services, (le service extérieur surtout) tend à empiéter sur les attributions de l'autre et le chef de district, dans bien des cas, ne sait plus s'il doit s'en rapporter à l'un ou à l'autre des deux chefs de service, ce que nous verrons à l'examen des stratégies. Qu'il suffise de faire remarquer ici comment cette situation limite l'autorité, c'est-à-dire la capacité d'action du chef de district, surtout dans les domaines où les aspects administratifs et techniques sont intimement liés.

De telles ambiguités entre l'administratif et le technique semblent aussi restreindre le peu d'autorité des bureaux régionaux de contrôle du MFBE, et au MV on nous a fait remarquer qu'une meilleure intégration serait désirable entre le service de la construction et celui de l'entretien. C'est donc dans tous nos ministères, sauf peut-être au MS, où de toute façon l'autorité du directeur régional est encore assez restreinte, que des tensions entre services viennent constituer un obstacle à une délégation plus étendue d'autorité entre les mains des directeurs régionaux, ou à un plein exercise de l'autorité qui leur est officiellement déléguée.

Toutefois l'obstacle majeur ne nous semble pas être là. On peut en effet imaginer un réaménagement de l'organisation centrale des ministères et de meilleurs contacts avec le territoire (dans un comité conjoint, par exemple) qui viendraient supprimer ou tout au moins réduire grandement les difficultés que nous venons de signaler. Un autre obstacle demeure, plus général et plus irréductible, bien que la formule du comité conjoint puisse le combattre : c'est le préjugé que partagent les fonctionnaires supérieurs envers les fonctionnaires du terrain parce que du terrain! Ce préjugé n'a rien de gratuit, il est fondé sur la position particulière des hauts fonctionnaires dans l'organisation administrative. Les sociologues qui ont étudié le phénomène bureaucratique ont bien montré que les dirigeants avaient tendance à substituer aux fins de service et d'adaptation au milieu, que doit poursuivre une administration, des fins purement internes de bon fonctionnement et d'uniformité, sans cesse menacées par les initiatives et les accommodements des fonctionnaires du terrain qu'on estime trop favorables aux publics. Plusieurs remarques de nos informateurs sur leurs supérieurs à Québec nous incitent à croire que les administrations que nous avons étudiées ne sont pas exemptes de ces tendances si bien décrites par Michel Crozier dans *Le Phénomène Bureaucratique* : "Le pouvoir de décision à l'intérieur d'un système d'organisation bureaucratique, dit-il, tend à se situer aux endroits où l'on donnera naturellement la préférence à la stabilité du système interne "politique" sur les buts fonctionnels de l'organisation . . . (cette tendance) se traduira concrètement par une priorité donnée aux problèmes "politiques" internes - lutte contre le favoritisme et l'arbitraire, sauvegarde de l'équilibre entre les différentes parties du système - par rapport aux problèmes d'adaptation à l'environnement qui demanderaient que les décisions soient prises à un niveau où l'on connaisse mieux ses particularités et son évolution . . . Le prix que l'organisation doit payer est celui d'une plus grande rigidité. *Ceux qui décident ne connaissent pas directement les problèmes qu'ils ont à trancher; ceux qui sont sur le terrain et connaissent*

*ces problèmes n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et pour expérimenter les innovations devenues indispensables*" (1) (pp. 250-251).

Encore une fois il s'agit d'un obstacle à une autorité suffisamment étendue des fonctionnaires régionaux, qui est beaucoup plus difficile à surmonter que le premier que nous avons signalé. Nous verrons toutefois au chapitre suivant et dans la suite de notre rapport comment le jeu des forces politiques a pour effet, non pas de briser cet obstacle et de renforcer le pouvoir des autorités régionales, mais d'atténuer la trop grande rigidité dont souffriraient les administrations si elles étaient laissées à elles-mêmes.

## CONCLUSION

Nous avons tenté dans ce chapitre de montrer comment le système administratif où travaillent nos fonctionnaires est fait de règles du jeu qui définissent de quelle autorité, c'est-à-dire de quelle capacité prévisible d'imposer certains résultats, ces fonctionnaires disposent. Nous avons commencé par classifier les objets et les sujets de cette autorité, autrement dit les tâches et les publics auxquels elle s'applique, pour voir ensuite quelles étaient les ressources à partir desquelles les fonctionnaires pouvaient exercer cette autorité. Nous avons constaté que ces ressources étaient fort restreintes, et donc que l'autorité ne pouvait pas être très forte. Enfin, nous avons vu que les rapports hiérarchiques entre Québec et le territoire comportaient au moins deux obstacles majeurs qui venaient restreindre encore plus l'autorité des fonctionnaires du terrain.

Ces rapports hiérarchiques ont aussi comme conséquence, nous venons de le signaler, une rigidité excessive des administrations publiques. Mais ces administrations ne peuvent pas être considérées isolément de la société politique où elles fonctionnent. En particulier, le jeu des forces politiques vient imposer de nouvelles contraintes, donc de nouvelles règles à l'action des fonctionnaires du territoire. C'est ce que nous allons tenter d'établir dans le chapitre suivant.

---

(1) C'est nous qui soulignons.

CHAPITRE 6

# Le système administratif

Plus d'une fois au cours des chapitres précédents, nous avons constaté que le système administratif ne peut être considéré isolément de la société politique où il se trouve. Les fonctionnaires ne sont pas les seuls à agir. Les partis, les associations, les publics y agissent également, tentent d'y exercer du pouvoir. Il n'y a que les fonctionnaires et les ministres qui ont officiellement de l'autorité administrative, mais les parlementaires, les partis, les associations, les publics exercent du pouvoir administratif au même titre que les fonctionnaires (c.f. Introduction générale). Et ceci à deux niveaux :

— au niveau des politiques administratives selon lesquelles les mesures politiques sont appliquées.

— au niveau des tâches administratives elles-mêmes, c'est-à-dire des rapports entre fonctionnaires et publics ou agents privés chargés d'administrer certaines mesures ou d'exécuter certains travaux.

Cette intervention se fait d'une façon plus systématique au sein de certains ministères, étant donné les fonctions qu'ils remplissent. Ainsi, nous verrons que les partis politiques en plus d'intervenir dans la formulation des programmes de voirie, en fonction des besoins électoraux, interviennent aussi au niveau des politiques administratives en participant à l'allocation des budgets, et que finalement ils interviennent au niveau des tâches en choisissant les entrepreneurs devant exécuter les travaux et choisir la main-d'oeuvre.

Par contre, cette intervention sera sporadique et beaucoup moins systématique au service des Unités Sanitaires du M.S. qui remplit des fonctions de conseil et de contrôle; de même les fonctionnaires du service de la

production et de la mise en marché du M.A.C. sont assez peu touchés par les forces politiques.

Il n'y a pas que les partis qui exercent du pouvoir. Ainsi, le clergé peut être considéré comme une force politique. Il intervient par les agences de service social diocésaines dans l'administration des mesures d'assistance à domicile (assistance-chômage) au M.F.B.E. Au service de la colonisation du M.A.C., le comité diocésain joue encore un rôle important dans l'établissement des colons. Il a même une certaine autorité reconnue par l'autorité centrale.

On connaît le rôle de l'U.C.C., dans la formulation des politiques d'assistance financière au cultivateur, qui constituent encore le mode d'intervention de l'état le plus coûteux et peut-être le moins efficace du MAC dans le secteur agricole.

Il ne s'agit pas ici de faire une étude complète du jeu des forces politiques de la société mais uniquement de déterminer les différentes formes d'intervention des forces politiques dans l'administration des ministères étudiés, pour en arriver à définir la situation par rapport à laquelle les fonctionnaires élaborent des stratégies et agissent. Et d'abord il faut dire un mot des mesures politiques que le système administratif met en oeuvre.

### 6.1 — Les forces politiques et la détermination des mesures politiques

Notre but n'est pas d'analyser la législation des ministères et de démontrer qu'elle constitue l'aboutissement des forces politiques de la société Cela n'est pas à démontrer, c'est un fait. Un gouvernement de "Welfare State" comme le nôtre intervient en effet dans l'organisation de la production pour stimuler et encourager les agents économiques privés ainsi que pour coordonner leurs activités.

Or, c'est aussi en s'appuyant sur ces agents que les partis politiques accèdent au pouvoir et le conservent. Le gouvernement doit évaluer l'importance de ces diverses forces, et c'est d'après cette évaluation que les "mesures politiques" sont adoptées. Il arrive souvent que les visées "électoralistes" prennent le pas sur les intérêts à long terme de la collectivité.

*Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation*

Les mesures politiques du MAC ont pour but de stimuler les agents économiques et d'encourager les organismes qui représentent leurs intérêts :

cercles agricoles, etc. L'idéologie rurale qui fait de la ferme familiale la cellule de base d'une société à "mission agraire" inspire encore les mesures politiques du MAC. Au lieu de favoriser la croissance de l'économie agricole ces mesures, ne faisant pas partie d'un plan d'ensemble, encouragent la stabilité sinon la stagnation. L'électoralisme de ces mesures favorise une telle situation, en ce qu'il permet à une multitude de cultivateurs incompétents de survivre, ce qui empêche souvent les autres de croître et oblige les agronomes du gouvernement à négliger les bons cultivateurs qui réclament une assistance technique (1).

Un des organismes qui influe le plus sur l'orientation de la politique du MAC, l'UCC, a jusqu'à tout récemment encouragé ce type d'intervention. Pour les mêmes raisons d'ailleurs que les députés, soit la nécessité de satisfaire sa clientèle.

*Ministère des Terres et Forêts*

Les ressources forestières sont exploitées surtout par les grands concessionnaires qui détiennent, du fait de leur puissance économique, un pouvoir politique important. Le gouvernement a toujours exercé un contrôle lointain sur leurs méthodes d'exploitation. L'état des forêts du territoire exploitées par la Compagnie Price démontre d'une façon éloquente le peu d'efficacité de ces contrôles par le passé. Ce n'est pas sans raison que le MTF doit maintenant consacrer des sommes énormes à la sylviculture et aux travaux de reboisement. On commence à se rendre compte que les ressources forestières ne sont pas inépuisables. Cependant, ce que l'on nomme aujourd'hui travaux de restauration forestière constitue de l'avis d'ingénieurs forestiers compétents un moyen efficace pour le gouvernement de s'assurer des votes, bien plus qu'une méthode scientifique d'amélioration de la forêt. D'après les fonctionnaires du MTF les syndicats forestiers, les petits entrepreneurs et les particuliers ont aussi sur une plus petite échelle une lourde responsabilité dans la surexploitation de la forêt. Constamment ils ont recours à des interventions politiques qui vont dans le sens de cette surexploitation.

---

(1) Il faut évidemment tenir compte du déplacement considérable de la main-d'oeuvre qu'exigerait une réforme globale de l'agriculture, mais les mesures d'assistance ne devraient pas être considérées comme le seul type possible d'intervention du gouvernement en agriculture.

*Ministère de la Voirie*

Le ministère est très "politisé", les fonctionnaires du MV sont les premiers à le dire. C'est ici que l'action gouvernementale est la plus fortement teintée d'électoralisme, surtout durant les campagnes électorales. Comme dans les autres ministères on remarque une absence presque totale de planification. Le "Service de planification" nouvellement créé s'occupe exclusivement des autoroutes de la métropole et de la préparation du système routier en vue de l'exposition mondiale.

*Ministère de la Famille et du Bien-Etre*

Les mesures d'assistance financière du MFBE ont un caractère différent de celles du MAC, qui ont pour but de stimuler un secteur de l'activité économique (toutefois il n'est pas certain qu'elles aient atteint cet objectif en agriculture). Elles constituent un secours direct qui vient suppléer aux insuffisances du système économique. Au même titre que les premières, ces mesures peuvent servir à des fins électorales, et elles ont en fait servi à de telles fins. Il n'y a pas longtemps les chèques d'assistance chômage étaient accompagnés d'une lettre du député. Ces pratiques ont été abandonnées, semble-t-il. Le ministère doit repenser sa politique d'assistance de façon à l'orienter vers un programme d'intégration de la main-d'oeuvre dans les divers secteurs de l'activité économique, chose qui ne peut se faire qu'à l'intérieur d'un plan directeur et non par un seul ministère.

*Ministère de la Santé*

Au MS par contre les mesures politiques qui sont administrées régionalement ne semblent pas donner lieu à des interventions politiques.

### 6.2 — Les forces politiques et l'application des mesures politiques

Les "politiques" qui commandent l'action administrative peuvent être assez fortement politisées. Ainsi, le pouvoir politique personnifié par le député intervient parfois dans l'allocation et la répartition des budgets selon les diverses unités territoriales. Ce n'est pas par hasard que ces unités administratives correspondent aux comtés électoraux. Un fonctionnaire important du MV disait : "La voirie est intimement liée à la politique, c'est pourquoi les divisions suivent les frontières des comtés" .

Si les districts du MTF suivent plutôt les limites des concessions forestières et des boisés, les forces politiques ne sont pas absentes lors du découpage de ces districts. Les influences politiques ont joué d'une façon non-équivoque lors de la création du nouveau district de Gaspé.

Voyons comment certaines forces politiques interviennent au niveau des politiques administratives en procédant par ministère.

*Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation*

Chaque année, le ministère dispose de sommes importantes pour les travaux mécanisés : défrichage, nivelage, et autres travaux d'amélioration de fermes. Les députés sont consultés lors de la répartition du budget par comtés ou par districts de colonisation. Un informateur responsable de l'administration de ces travaux nous disait que l'importance du budget est fonction de "l'influence du député".

Les octrois spéciaux du MAC, pour lesquels il n'y a pas de réglementation précise, donnent aussi lieu à intervention politique. Un dédommagement est prévu pour les pertes de récoltes occasionnées par le gel, les tempêtes, etc . . . Il y a quelques années, dans la région, l'UCC avait pris l'initiative de recommander une aide financière pour les cultivateurs éprouvés par le gel. Cette demande fut refusée. Peu après, les dirigeants diocésains apprirent que certains de ces cultivateurs avaient reçu une aide par suite "d'influences politiques".

*Ministère des Terres et Forêts*

Les programmes annuels de restauration forestière prêtent à l'intervention du député. Laissons ici parler un informateur qui décrit le processus : "Des inventaires ont été faits dans le district. Les boisés de réserves ont été inventoriés. On connaît les besoins d'assainissement de ces réserves. Le chef de district adresse une demande de budget, ainsi que le député. La requête est étudiée à Québec, le budget est réparti selon les districts et les réserves. Le chef de district est avisé qu'il dispose d'une somme X pour telle ou telle réserve." L'intervention du député s'explique, nous le verrons en 6.3 du fait que ces travaux constituent des occasions d'emplois. Notons aussi que des influences politiques peuvent jouer à propos de la nomination des chefs de district. Au moins un de nos informateurs nous l'a signalé.

*Ministère de la Voirie*

Les programmes annuels de construction et d'entretien de routes sont préparés par les divisionnaires et le chef de district avec le concours du député.

Les divisionnaires et ingénieurs résidents ne sont pas chargés de la "planification" du réseau routier dans leur secteur. Leurs programmes tiennent compte des recommandations des députés et organisateurs influents qui interviennent au niveau des tâches.

*Ministère de la Santé*

Ici encore ce ministère semble faire exception. Nous n'y avons pas relevé d'interventions politiques au niveau des politiques administratives.

### 6.3 — Les implications politiques des tâches administratives

Un peu toutes les tâches administratives découlant des mesures (2.1) et des politiques selon lesquelles sont appliquées ces mesures (2.2) prêtent à des interventions politiques. Jusqu'en 1960 la règle voulait que les allocations financières d'aide à la production (primes, action du MAC) ou d'assistance directe (assistance-chômage du MFBE) soient accompagnées d'une lettre du député. Devenues suspectes, ces pratiques ont été abandonnées presque entièrement. Toutefois, les partis ont conservé un champ d'action assez vaste en participant à l'élaboration d'importants travaux de toutes sortes au MAC, au MTF et au MV.

Les tâches du MTF en reboisement et récupération forestière sont énormes. D'importantes sommes sont allouées pour ces travaux dans le cadre de la loi ARDA. Les sommes allouées sont cependant restreintes, et l'allocation de ces sommes par comté peut difficilement se faire uniquement en fonction de critères scientifiques : les inventaires sont insuffisants (sauf ceux de la région qui ont été préparés par le B.A.E.Q.) et ne permettent pas à eux seuls d'établir un ordre de priorité c'est-à-dire de planifier les travaux.

D'autres critères plus politiques ou "électoralistes" interviennent avec la participation des députés et organisateurs importants. Les mêmes problèmes se posent aux MAC et au MV en particulier.

Ces travaux sont exécutés directement par les ministères ou indirectement par des agents privés. Dans ce cas, les partis interviennent dans le choix des contracteurs si les sommes impliquées ne dépassent pas $10,000.

La main-d'oeuvre est aussi choisie à partir d'une liste préparée par eux. Il va sans dire, nous le verrons plus loin, que cette intervention impose une limite à l'action des fonctionnaires qui contrôlent l'exécution de ces travaux.

En procédant par ministère, voyons à quel moment et à quel niveau de la hiérarchie administrative les forces politiques interviennent.

*Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation*

Les fonctionnaires de la vulgarisation, dont les activités sont coordonnées (en principe) par le directeur régional administrent la plupart des mesures d'assistance financière.

Les agronomes sont les seuls au niveau régional à contrôler les demandes d'assistance et le député n'intervient plus dans leur distribution.

Les travaux d'amélioration de ferme sont réalisés par des entrepreneurs. La liste des entrepreneurs de chaque comté est préparée par le député avec le concours des comités partisans. Cette liste est approuvée ensuite par le ministre. Le nombre d'heures allouées par paroisse est déterminé par le député ou l'organisateur en chef du comté avec consultation de l'agronome de comté "pour qu'il n'y ait pas d'abus" (1).

Les cultivateurs qui veulent bénéficier de ces travaux doivent en faire la demande. Ils paient une partie du coût net soit : $4.00 l'heure. Depuis deux ans environ le ministre a demandé que les listes de cultivateurs soient préparées en collaboration par les agronomes et les représentants locaux de l'UCC. Selon un membre important de l'UCC diocésaine, les comités libéraux s'en mêlent encore et, dit-il : "il faut faire l'éducation de nos membres qui sont eux aussi des partisans politiques".

---

(1) Selon le mot d'un agronome de comté.

Lorsque ces travaux sont exécutés par les agences administratives (service de la colonisation) les règles du jeu sont les mêmes, sauf que l'inspecteur de la colonisation semble avoir un contrôle plus étroit des demandes des cultivateurs.

Conformément aux règles administratives, le tout doit être approuvé par le ministre; liste des entrepreneurs, nombre d'heures par paroisse, etc . . . C'est donc au niveau central que l'intervention a lieu.

Cette intervention se fait sentir au niveau régional, à l'occasion des contrôles. Ainsi, le fonctionnaire fera face aux forces politiques lorsqu'il aura à imposer des sanctions à un entrepreneur. Nous verrons plus loin dans quel climat d'insécurité il agit et quelles sont les stratégies élaborées.

Un mot enfin sur les travaux de drainage. Là aussi les députés et même le ministre peuvent intervenir surtout pour tenter d'obtenir qu'on s'occupe au plus vite d'un cas, perdu avec d'autres sur les longues listes d'attente de la division.

*Ministère des Terres et Forêts*

On retrouve sensiblement le même phénomène au MTF. Le chef de district est responsable des travaux de restauration forestière, techniquement et administrativement. Les hommes employés à ces travaux le sont à partir d'une liste fournie par le député et les comités locaux, liste approuvée par le ministre. Evidemment le chef de district peut renvoyer les hommes qui ne donnent pas satisfaction.

Nous avons vu en 4.1, que la décision relative à l'émission de permis d'exploitation forestière sur les terres de la Couronne et les permis d'usagers se prenait à Québec. Une contribution à la caisse électorale ou une recommandation d'une personne influente du parti semble être une condition nécessaire à l'obtention d'un permis. Le rôle du député en ce domaine est connu des publics qui lui adressent presque toujours leurs demandes. Le chef de district entre en communication avec l'entrepreneur, la coopérative ou l'exploitant individuel, une fois la demande approuvée par le ministre. Il arrive aussi que les permis soient accordés directement par les autorités centrales : habituellement, un compromis est recherché. Voici un exemple : une coopérative forestière demande un permis pour 3,000 cordes. Le

chef de district estime qu'on ne doit pas couper plus de 1,000 cordes dans le secteur en question. L'UCC diocésaine intervient et le ministre demande d'accorder 1,500, ce qui est accordé.

*Ministère de la Voirie*

Les entrepreneurs chargés de travaux dans les comtés, dont le coût ne dépasse pas $10,000.00, sont choisis par le député et le ministre. Il en est de même pour les contrats d'entretien de routes en hiver. Lorsque le ministère exécute des travaux, le divisionnaire, s'il doit louer de l'équipement, doit s'adresser aux fournisseurs "du parti". Comme au MAC et au MTF, la liste des hommes à engager pour des travaux est fournie par le député et l'organisation partisane.

*Ministère de la Famille et du Bien-Etre*

Les directeurs de bureaux de contrôle ne semblent pas gênés directement dans l'exécution de leurs tâches par les forces politiques. Cependant, ils le sont indirectement étant donné le rôle que jouent les agences diocésaines dans l'administration des mesures d'assistance à domicile. Les enquêteurs de ces agences travaillent souvent en collaboration avec les curés. Ainsi, un enquêteur chargé de vérifier les demandes d'assistance dans un village de colonisation, ne rencontre jamais directement les "clients", il va plutôt voir le curé qui lui donne les renseignements requis. Inutile d'insister sur les abus qui peuvent résulter d'une telle procédure.

Certaines agences de service social promettent au député de distribuer certains chèques d'assistance sociale, mais ce sont là des cas isolés sur le territoire.

*Ministère de la Santé*

Un informateur médecin d'Unité Sanitaire disait : "L'unité sanitaire ce n'est pas rentable politiquement, les gens disent que le médecin ne fait rien parce qu'il ne guérit pas. Ils disent que c'est une récompense politique que d'être nommé directeur d'Unité Sanitaire". Les activités de ce service laissent peu de prises à une intervention de caractère "électoraliste," mais les médecins directeurs dans leurs rapports avec leurs publics : municipalités, propriétaires de commerces et industriels, peuvent affronter les forces politiques lorsqu'ils veulent imposer certains règlements d'hygiène publique.

# CONCLUSION

Cette brève description des principales formes d'intervention des forces politiques dans les processus administratifs nous montre comment le jeu de ces forces politiques est (avec les facteurs purement administratifs signalés au chapitre précédent) un des facteurs déterminants du peu d'autorité que possèdent les fonctionnaires régionaux, et comment au niveau de l'exécution des tâches cette autorité peut être mise en échec.

Nous avons vu, en effet, dans les deux premières sections de ce chapitre que d'une part les forces politiques déterminaient les mesures que doivent administrer nos cinq ministères, et que d'autre part elles pouvaient même dans certains cas déterminer certaines politiques administratives présidant à l'application de ces mesures. Nous ne croyons pas qu'il faille se scandaliser des ces interventions, surtout des premières : car c'est aux forces politiques de formuler et de faire adopter les mesures qui seront ensuite appliquées par les administrations, et on peut penser que ces mêmes forces politiques doivent aussi veiller à la juste application administrative de ces mesures. On peut toutefois déplorer les rapports de force et les processus selon lesquels se font ces interventions, problème que nous aborderons dans notre conclusion.

Il s'agit pour le moment de considérer ces interventions telles qu'elles se produisent et d'en évaluer les conséquences sur l'autorité administrative des fonctionnaires régionaux.

Dans les termes adoptés au chapitre précédent, on peut remarquer que ces interventions au niveau de la détermination et de l'application des mesures politiques ont pour effet au MAC et au MV surtout, mais aussi au MFBE et au MTF, de privilégier les biens directs et indirects par rapport aux services (techniques), ainsi que les individus et entrepreneurs, plutôt que les groupes et les associations. Nous l'avons noté plus d'une fois l'électoralisme est évident dans la plupart de ces interventions : ce sont les individus, entrepreneurs ou pas, qui votent, et non les groupes, associations ou administrations. On peut ajouter qu'autant que possible - et c'est surtout possible au MAC et au MV - les partis favorisent les biens indirects par rapport aux biens directs, parce qu'en plus de profiter aux publics ceux-là profitent aussi aux entrepreneurs chargés de les fournir. D'autres forces politiques comme l'UCC ou le clergé poussent aussi dans le même sens, parce qu'elles aussi s'appuient, électoralement ou non, sur des individus.

Au niveau de l'exécution des tâches par nos fonctionnaires nous voyons les conséquences de ce qui précède. De façon générale, on peut en distinguer deux, l'une manifeste, l'autre plus latente. D'abord, il est inévitable que dans l'administration de ces biens particuliers, directs ou indirects, ou encore dans l'administration des contrôles qu'ils impliquent les fonctionnaires du territoire rencontrent eux aussi les forces politiques, qui agissent aux niveaux supérieurs sur la détermination et l'application des mesures. Elles tenteront généralement de faciliter aux publics qui leurs sont liés l'obtention des biens et de relâcher les contrôles qui l'empêcheraient, d'où des complications pour les fonctionnaires dans l'accomplissement des tâches. La conséquence latente se dégage de ce qui précède : soit le peu de temps et plus généralement le peu de ressources qui restent alors aux fonctionnaires pour se livrer à des tâches d'assistance et de contrôle technique (si seulement de telles tâches sont prévues), pour lesquelles ils sont généralement mieux préparés.

Ce qui vient d'être dit est vrai surtout du plus important ministère que nous avons étudié, le MAC, et plus spécialement de son service de la vulgarisation, mais s'applique aussi avec des variantes à la plupart des autres organisations territoriales de nos cinq ministères. Ainsi les fonctionnaires de la colonisation (au MAC) et ceux du MTF doivent-ils se consacrer au contrôle des individus et entrepreneurs qui reçoivent ou exploitent des biens de l'Etat, tandis que les fonctionnaires du MFBE s'emploient uniquement à contrôler des biens particuliers, distribués indirectement par des administrations privées, et que les fonctionnaires du MV par les biens directs et indirects qu'ils administrent sont constamment en butte aux forces politiques. De façon générale la plupart de ces fonctionnaires pourraient servir plus utilement leurs publics si on leur attribuait ou s'ils pouvaient exercer davantage des fonctions d'assistance technique auprès d'individus, mais aussi d'associations ou de groupes organisés.

Mais encore une fois c'est d'abord les mesures politiques qu'il faudrait changer, puisque ce sont elles qui définissent en fin de compte les tâches dont s'occuperont les agents territoriaux. Avant d'aborder ce problème en conclusion, il nous faut aller plus loin dans l'étude de la situation où travaillent les agents territoriaux et voir comment à partir d'une autorité limitée par les contraintes purement administratives et limitées aussi par les contraintes politiques dont nous venons de parler, le fonctionnaire régional "joue" avec les autres fonctionnaires du système administratif, avec les publics et avec les forces politiques.

---

TROISIÈME PARTIE

# Les stratégies des agents territoriaux

CHAPITRE 7

# Les stratégies envers les autres fonctionnaires

Les chapitres précédents ont traité des règles du sous-système administratif et du sous-système délibératif, ou proprement politique. Nous nous sommes attardés à décrire les règles "sociales", "économiques", et surtout "politiques" du jeu, telles que définies en introduction. Par cette démarche, nous voulions situer le fonctionnaire dans un système d'attentes, dans un cadre qui définit les conditions limitatives dans lesquelles se déroulent les parties qu'il joue avec les publics, les autres fonctionnaires du territoire et ses supérieurs à Québec. Il nous faut maintenant centrer notre étude sur l'action des joueurs, ou, plus exactement, sur les stratégies que les joueurs adoptent, à partir des règles du jeu, en tenant compte bien entendu de leur personnalité propre et de leur expérience dans la fonction publique. Comme nous étudions l'action des fonctionnaires dans ses grandes lignes et non telle qu'elle se produit au jour le jour, nous n'avions pas à faire intervenir le facteur psychologique. Les chapitres précédents démontrent suffisamment, à notre avis, que les règles du jeu laissent à l'acteur assez peu de choix dans son action: la liberté de choix étant, pour le fonctionnaire, corrélative au degré d'autorité dont il dispose. Au chapitre 5 nous avons vu que cette autorité ou "capacité *prévisible* d'imposer aux publics certains résultats", a peu de ressources; les autorités centrales délèguent peu d'autorité aux directeurs régionaux.

De plus, les fonctionnaires du territoire ont avec leurs supérieurs très peu de relations autres que purement administratives et ces relations sont très formelles : rapports hebdomadaires, transmission de demandes d'assistance et de permis, de plaintes et de recommandations des publics et des associations.

Ajoutons que les fonctionnaires du territoire ont entre eux, à l'intérieur d'un même ministère, très peu de relations (état de choses particu-

lièrement déplorable au MAC, où le travail en équipe devient de plus en plus nécessaire). Nous avons souligné les nombreux obstacles matériels (distances) et administratifs (importance des tâches cléricales : transmission des biens directs et indirects, contrôles reliés à ces tâches) qui empêchent et même rendent inutiles de telles rencontres.

Etant donné cet état de fait, on pouvait s'attendre à ce que la plupart des fonctionnaires élaborent des "stratégies" assez simples. Certains ont opté pour une acceptation plutôt passive de la situation (refuge dans la routine), d'autres la remettent en question. Face aux forces politiques et vu le peu d'appui qu'ils reçoivent des autorités centrales, certains "acteurs" adopteront toutefois des stratégies assez complexes et tenteront de satisfaire un peu tout le monde, de ménager à la fois les publics et les forces politiques.

Selon leur position dans la hiérarchie administrative, les fonctionnaires cherchent des coalitions avec d'autres catégories de joueurs. Ces coalitions se feront tantôt avec le public et les forces politiques locales et régionales, tantôt avec les autorités centrales, selon que le fonctionnaire privilégie les fins proprement internes, (administratives) du ministère, ou qu'il privilégie ses fins d'adaptation au milieu.

Enfin, rappelons encore une fois que nous n'avons pas pu reconstituer ces stratégies des fonctionnaires comme nous l'aurions voulu, faute d'avoir pu les observer dans l'action. Nous les avons plutôt saisies en intention, à partir de leurs opinions et de la description qu'ils nous ont faite de certains cas et de certaines situations. Ajoutons toutefois que certains appels téléphoniques ou certaines visites qui se sont produites au cours de nos entrevues avec eux, nous ont été plus d'une fois très utiles dans nos tentatives de reconstitution de leurs stratégies.

Dans ce chapitre nous traiterons des stratégies envers les autres fonctionnaires à Québec (7.1) et sur le territoire (7.2). Dans les deux derniers chapitres nous traiterons des stratégies envers les publics (8.) et les forces politiques (9.).

### 7.1 — Les stratégies envers les fonctionnaires à Québec.

*Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation*

1o Service de la vulgarisation :

De façon générale les agronomes de comté sont pour le moins insatisfaits des rapports qu'ils entretiennent avec les hauts fonctionnaires du

ministère. Pour plusieurs le rôle de l'inspecteur régional consiste d'abord à "humaniser" les relations entre fonctionnaires des échelons central et régional. Un agronome depuis longtemps dans la région disait : "Les chefs de services, on ne les connaît pas, on ne sait pas quelles seront leurs réactions et donc comment les prendre". Aussi, lorsqu'un cas spécial se présente, ils s'adressent directement à l'inspecteur régional qui la plupart du temps doit transmettre ces cas aux différents chefs de services et de divisions à Québec.

Quant aux rencontres annuelles avec les chefs de services, on déplore qu'elles ne soient pas plus fréquentes, et surtout on les considère très peu utiles. En effet, on traite surtout au cours de ces réunions de questions administratives. Si l'on permet alors un échange de vues assez franc et que l'on encourage les suggestions, il ne semble pas, selon l'avis des agronomes du territoire, que l'on en tienne compte suffisamment.

L'un d'entre eux disait : "Les hommes politiques et les hauts fonctionnaires préfèrent laisser dormir ça quelques temps pour ensuite en sortir des morceaux et s'en attribuer le mérite". Remarquons que ce fonctionnaire, comme bien d'autres, identifie ici les "hommes politiques" et les "hauts fonctionnaires", tout en soulignant l'aspect électoraliste des mesures politiques de son ministère.

Cet informateur continuait ainsi : "On nous demande surtout deux choses : (lorsqu'on projette une nouvelle mesure) ce que cette mesure implique en termes monétaires et les contrôles que cela suppose". En d'autres termes, les fonctionnaires ne sont pas consultés quant au contenu des mesures, mais plutôt sur les difficultés d'application. Comme résultat, les agronomes auront tendance à se réfugier dans la routine et à se contenter d'administrer les mesures d'assistance directe et indirecte.

Les fonctionnaires constatent donc le cloisonnement hiérarchique, l'impossibilité de faire valoir leurs opinions concernant l'orientation de la politique du ministère. C'est pourquoi ils seront peu tentés de s'allier aux autorités centrales face aux publics. Nous le verrons mieux lorsque nous ferons intervenir, aux chapitres suivants, les autres joueurs, soit les forces politiques et les publics.

Si les jeunes fonctionnaires se montrent revendicatifs, leur action a peu d'effets, et certains d'entre eux prévoient le jour ou ils seront semblables à leurs aînés. Citons ce témoignage révélateur d'un agronome dynami-

que de la région qui disait, en parlant de ses confrères : "il faut les comprendre, ils ont longtemps travaillé avec des salaires trop bas, ce qui ne relevait pas leur prestige, et surtout ils ont travaillé dans des conditions telles qu'ils n'ont pas eu la chance d'évoluer. Ils étaient renfermés dans leur comté, occupés à faire de l'administration". Il continuait en disant que s'il travaillait pendant une dizaine d'années dans les conditions actuelles, il serait vite dépassé comme agronome (1).

2o Service de la production et de la mise en marché :

Les problèmes qui se posent aux agronomes de ce service sont d'un tout autre ordre. Les spécialistes relèvent directement des chefs de divisions au point de vue technique et communiquent régulièrement avec eux. La plupart ont d'abord fait un stage à Québec et connaissent personnellement leurs directeurs. S'ils sont satisfaits en général de ces relations, ils dénoncent par contre le manque de coordination au niveau central, le cloisonnement des divisions et des services, comme étant un des principaux facteurs de l'inefficacité de leur action. Cela explique aussi en partie, le peu de collaboration entre les agronomes du territoire, comme nous le verrons en 7.2.

3o Service de la colonisation :

Il sera ici question uniquement des directeurs d'agences administratives, puisqu'ils sont les seuls fonctionnaires de ce service à entretenir des rapports avec Québec.

Une fois par année, les directeurs d'agences sont réunis à Québec. Il ne semble pas que ces rencontres soient plus fructueuses que celles qui réunissent les agronomes du service de la vulgarisation. Les critiques des directeurs vont dans le même sens que celles de ces derniers : "On nous fait venir à Québec une fois par année, pas plus souvent parce que ça coûterait trop cher, mais le but de ces rencontres n'est pas de recevoir les suggestions des agents territoriaux". Comme indice du peu de relations qu'entretiennent certains directeurs avec Québec, nous avons le témoignage de l'un d'entre eux qui disait n'être pas au courant du projet de réorganisation du ministère qui affecterait le service actuel de la colonisation.

---

(1) Ce phénomène, le refuge dans la routine ou le *ritualisme*, a été observé par Michel Crozier dans une agence française : "Ce n'est pas le résultat d'un choix délibératif, il est imposé par les exigences des tâches à accomplir".

Par contre, un autre directeur rencontré disait connaître intimement certains chefs de division qui ont débuté pour le ministère "au bas de l'échelle" et qui connaissent bien les conditions du milieu. Il était satisfait des relations qu'il entretenait avec ses supérieurs. Cet informateur se définissait comme un administrateur soucieux de bien administrer le budget qui lui est alloué. Il savait que le ministère préparait une réforme de ses structures et, ainsi qu'un autre directeur d'agence, il approuvait la politique officielle du ministère qui a semble-t-il abandonné tout espoir de rendre les colonies viables, à part quelques-unes, et considère sa politique d'aide directe aux colons comme étant un palliatif, une solution temporaire. Contrairement au premier informateur, ces deux directeurs d'agences disaient avoir des rapports fréquents avec Québec et semblaient satisfaits de la situation.

*Ministère des Terres et Forêts*

Nous avions au chapitre 5 souligné le peu d'autorité dont disposent les chefs de districts. Comment réagissent-ils devant cela ?

Ils revendiquent dans l'ensemble plus d'autorité. Un d'entre eux disait qu'il préférerait être contrôlé de plus près par ses supérieurs s'ils lui déléguaient plus de responsabilités. Quelques-uns, tout comme dans d'autres ministères, semblent toutefois satisfaits d'avoir peu de responsabilités administratives. Ce sont d'ailleurs ceux qui mettent le moins en cause la politique actuelle du ministère. C'est avec la direction qu'ils cherchent à se coaliser, ainsi qu'avec les grosses compagnies d'exploitation forestière.

Ceux qui revendiquent plus d'autorité sont dans une situation d'insécurité assez grave, étant donné l'intervention systématique des forces politiques dans l'administration comme nous le verrons au chapitre 9, où seront apportés certains témoignages de chefs de districts.

*Ministère de la Famille et du Bien-Etre*

Tout comme au MTF les directeurs des bureaux de contrôle n'ont pas tous la même attitude face aux autorités centrales. Certains prennent parti pour les publics, contre les agences de service social et la direction du ministère. Ceux qui préconisent une prise en charge par le ministère de l'administration complète de toutes les mesures d'assistance sociale manifestent un sentiment assez prononcé d'insatisfaction quant aux rapports qu'ils entretiennent avec les chefs de services. Ils reprochent à la direction d'ignorer leurs recommandations.

Un directeur disait avoir écrit à plusieurs reprises des rapports dans lesquels il exprimait ses vues sur le système d'assistance sociale actuel, sans avoir jamais reçu aucune réponse ni aucune lettre accusant réception de ses rapports. "Il n'y a personne à Québec, disait-il, pour recevoir ces rapports et les étudier, sauf le ministre et le sous-ministre qui ne semblent pas en tenir compte. A Québec, on se contente de faire de la vérification comptable".

D'autres par contre n'ont manifesté aucun désir d'un rapprochement entre eux et la direction et se sont dits satisfaits des rapports qu'ils entretiennent avec les agences de service social, ainsi que du rôle qu'elles jouent actuellement dans le domaine de l'assistance sociale.

*Ministère de la Santé*

On rencontre ici les mêmes problèmes de communication entre le niveau central et le niveau régional que dans les autres ministères. Un médecin d'Unité Sanitaire disait : "Les recommandations des médecins sont peu écoutées". "Un grand nombre de règlements ne sont pas adaptables à la région" disait un autre.

Comme pour certains agronomes de comté, le refuge dans la routine semble être un comportement assez répandu parmi les médecins directeurs d'Unités Sanitaires. Très peu en effet ont manifesté le désir de voir s'établir des liens plus étroits avec Québec.

*Ministère de la Voirie*

Le problème des communications entre le directeur régional et les services à Québec ne se pose pas dans ce ministère, puisque le chef de district est stationné à Québec. Les divisionnaires et ingénieurs résidents rencontrés se sont dits satisfaits des rapports qu'ils entretiennent avec leur chef de district qui les visite régulièrement, c'est-à-dire, au moins une fois par mois. Les fonctionnaires, nous le verrons au chapitre 9, rencontrent par contre beaucoup de difficultés dans leur travail. Leur autorité est grandement diminuée par l'intervention des forces politiques dans l'administration, et ils ne se sentent pas appuyés par leurs supérieurs lorsqu'il s'agit d'imposer des contrôles aux entrepreneurs chargés d'exécuter certains travaux pour le ministère. Ils reprochent à la direction d'élaborer les programmes de construction et d'entretien de routes sans trop les consulter, mais de consulter plutôt le député. Face à cette coalition des forces politiques et de la direction, ils ne peuvent rien faire.

De plus, lorsque l'état des routes n'est pas satisfaisant, c'est à l'agent territorial que s'en prend le public. Il ne peut donc pas compter sur sa popularité auprès des publics comme ressource à son autorité.

### 7.2 — Les stratégies envers les fonctionnaires du territoire

Nous avons vu que les fonctionnaires de la région (ce problème est surtout celui des fonctionnaires responsables de l'administration d'un district (région) ou encore d'un ou plusieurs comtés) manquent d'autorité face aux pressions des forces politiques et aux demandes du public. On pourrait s'attendre à ce que ces fonctionnaires, surtout ceux d'un même ministère, cherchent à adopter une stratégie commune face au pouvoir central et face aux pressions des groupes et des publics. Mais les règles du jeu rendent difficiles de telles coalitions.

Voyons, en procédant par ministères, quelles stratégies les fonctionnaires adoptent les uns vis-à-vis les autres.

*Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation*

Dans ce ministère, plus encore peut-être que dans les autres, les règles du jeu rendent difficiles de telles coalitions (cloisonnement des services à Québec et même des divisions, inexistence d'une direction régionale qui englobe tous les services déconcentrés sur le territoire, problème des distances, de la concentration des effectifs en certains endroits privilégiés comme Rimouski et Rivière-du-Loup).

C'est sur les points où une collaboration étroite est le plus nécessaire qu'il semble y avoir le plus de difficultés entre généralistes et spécialistes. S'ils s'entendent, en principe, pour collaborer ils se dissocient quant aux modes de coordination. D'abord, les agronomes de comté (généralistes) croient que les spécialistes portent faussement leur titre. En effet disent-ils, "ils ont la même formation que nous, sauf qu'ils ont travaillé plus spécialement dans un secteur de la production agricole". Ils se disent mieux préparés que les "spécialistes" à diriger des équipes polyvalentes, elles-mêmes coordonnées par l'inspecteur régional du service de la vulgarisation.

Par ailleurs, certains spécialistes proposent que le service de la production et mise en marché ait sa propre organisation régionale faite de bu-

reaux régionaux groupant des spécialistes, auxquels seraient adjoints des techniciens. Ces techniciens seraient localisés à divers endroits sur le territoire et conseilleraient des "groupes de producteurs" .

Un spécialiste s'opposait à ce qu'un bureau polyvalent soit dirigé par un généraliste. "Les problèmes d'organisation de la production sont trop complexes pour être laissés entre les mains des agronomes de comté".

Quant aux relations entre agronomes et fonctionnaires de service de la colonisation nous avons vu qu'elles sont inexistantes. Cependant, le ministère envisage une intégration de ce service aux autres services, dans le but d'intégrer les colonies au secteur agricole.

C'est là un sujet d'inquiétude pour certains directeurs d'agences administratives, qui voient venir avec une certaine appréhension le jour ou ils devront obéir aux agronomes. Certains ont dit préférer abandonner le ministère plutôt que d'accepter une telle direction. Selon eux, et c'est l'avis des inspecteurs de colonies, les agronomes ne connaissent pas les problèmes des colonies et ne veulent pas s'y intéresser. On sait que présentement les colonies sont venues s'ajouter au territoire déjà trop vaste administré par les agronomes de comté. Autrefois, le ministère de la colonisation avait ses propres agronomes, mais depuis la fusion ils sont passés au service de la vulgarisation, avec la conséquence que les colons sont effectivement privés de l'assistance de l'agronome dans la plupart des comtés.

Un agronome qui ne travaille pas au ministère disait : "Les agronomes ont travaillé longtemps sur leur territoire, ils se sont habitués à une routine, et ils ne sont pas capables de s'occuper des colonies".

Certains inspecteurs reprochent à la direction d'être moins exigeante pour les agronomes qu'elle ne l'est pour eux. Un d'entre eux disait : "Lorsque les agronomes s'occupaient des travaux mécanisés, ils se contentaient de signer le rapport du contracteur. A Québec, la signature de l'agronome suffisait. Ils peuvent faire ça, eux, ce sont des professionnels et ils se protègent. Nous, si on fait une erreur, c'est facile de nous remplacer".

L'opinion des agronomes envers les inspecteurs n'est pas très favorable non plus. "Bien souvent, disait un agronome, ils ne connaissent rien

à l'agriculture. Ils devraient avoir au moins un cours moyen d'agriculture. Ce ne sont pas des fils de cultivateurs. Ils pourraient travailler pour nous, mais il faudrait que le ministère les envoie faire des stages aux écoles d'agriculture".

*Ministère des Terres et Forêts*

Contrairement au MAC, ce ministère groupe les fonctionnaires du territoire sous l'autorité d'un seul directeur régional, appelé chef de district. L'organisation d'un district forestier constitue un bel exemple de ce qu'une division rationnelle des tâches entre fonctionnaires peut faire pour faciliter l'accomplissement des tâches et éviter les conflits entre fonctionnaires.

Quant aux relations avec les fonctionnaires des autres ministères, elles sont pratiquement inexistantes. Un certain climat de méfiance semble toutefois entourer les rapports entre ingénieurs forestiers et agronomes. Un informateur disait : "Entre ingénieurs forestiers et agronomes, il existe non pas des oppositions mais une certaine méfiance, et comme les coopératives et l'UCC sont un peu l'affaire des agronomes, il y a souvent des accrochages avec les ingénieurs forestiers, qui sont aussi en rapport avec elles".

Soulignons qu'il s'agit d'une méfiance causée sans doute par le cloisonnement des ministères, bien plus que par des incompatibilités professionnelles. Cependant ce témoignage très significatif vient appuyer d'autres données indiquant que les ingénieurs forestiers du MTF ne recherchent pas les coalitions avec les associations et les publics, comme c'est le cas pour les agronomes.

**Autres ministères (MFBE, MS, MV)**

Il y a très peu à dire concernant les fonctionnaires des autres ministères. Ceux du MFBE sont très peu nombreux et c'est avec les agences de service social que les directeurs de bureaux de contrôle ont le plus de rapports (c'est au chapitre suivant qu'il en sera question).

Au Ministère de la Santé, l'unité administrative de base est le comté et elle constitue pratiquement une entité administrative autonome. Nous n'avons pas étudié le fonctionnement interne des Unités Sanitaires. Mais pour ce qui est des relations entre le chef de district et les médecins d'Uni-

tés, étant donné l'ambiguité du statut de ce dernier les médecins directeurs d'Unités ne semblent pas prêts à se grouper autour de lui pour revendiquer une certaine régionalisation des politiques du ministère. Certains sont conscients du problème, mais n'ont pas songé, semble-t-il, à prendre des moyens pour faire valoir leur point de vue auprès des autorités.

Pour ce qui est des relations entre Unités Sanitaires et dispensaires de colonies, nous disions au chapitre 3 qu'elles sont à peu près inexistantes. Alors que les infirmières de dispensaires s'opposent à ce que les dispensaires soient fermés et à ce qu'elles soient affectées aux Unités Sanitaires solution qu'envisagent les autorités du ministère, les médecins d'Unités semblent favorables à cette idée. Ce serait pour eux un moyen d'affirmer leur autorité sur les infirmières des dispensaires qui sont actuellement très autonomes.

Une infirmière de dispensaire disait qu'elle préférerait quitter le ministère plutôt que d'aller "brasser" de la paperasse à l'Unité.

Il faut dire que les infirmières ont joué et jouent encore une rôle important dans les villages de colonisation, surtout en hiver lorsque les routes restent parfois bloquées pendant plusieurs jours.

De plus, à cause des distances et peut-être aussi la pauvreté des gens, le médecin se rend très peu souvent dans les colonies, ce qui rend l'infirmière d'autant plus indispensable.

Au ministère de la Voirie, nous l'avons vu, le directeur régional (chef de district) est stationné à Québec. Il aura ainsi tendance à s'identifier à la direction du ministère, (selon un divisionnaire, son statut est équivalent à celui d'un chef de service) et aux forces politiques qui agissent au niveau central, surtout en ce qui a trait à la formation des programmes de voirie.

Les ingénieurs résidents et les divisionnaires ne songent pas à se coaliser face à cette situation. Il semble, au contraire, qu'ils soient en situation de compétition, et parfois de conflit, étant situés au même palier hiérarchique, bien que les divisionnaires aient plus de responsabilités administratives. Le fait que les ingénieurs résidents, maintenant installés en permanence dans la division, touchent des bonis d'éloignement, privilège auquel n'ont pas droit les divisionnaires, peut être une cause de friction non négligeable.

# CONCLUSION

Les fonctionnaires du territoire dependent, aussi bien sur le plan technique que sur le plan administratif, de leurs supérieurs à Québec et on peut considérer qu'ils jouent en coalition forcée avec eux, mais de façon générale les règles du jeu ne facilitent pas un rapprochement entre les deux échelons. En effet, les autorités centrales délèguent peu d'autorité aux directeurs régionaux qui doivent se liguer avec les publics et les autres fonctionnaires du territoire. Là où l'autorité du directeur régional est mieux assurée on observe la stratégie contraire : une coalition soutenue avec les supérieurs à Québec contre les pressions des publics. C'est le cas au ministère de la Voirie où le chef de district est considéré comme ayant autant d'autorité qu'un chef de service technique et peut-être davantage.

Les règles du jeu font aussi obstacle à des coalitions stables entre fonctionnaires d'un même ministère et à fortiori entre ministères différents. Là où il n'y a pas de direction régionale unique ou, s'il y en a et que le directeur régional n'a presque pas d'autorité (c'est le cas au service de la vulgarisation du MAC) de telles coalitions sont pratiquement impossibles. Les conditions semblent faciliter les coalitions au MTF où le directeur régional administre un budget, mais là encore l'agence territoriale est autorisée à prendre très peu de décisions importantes.

Au MV, l'éloignement du chef de district et les différences de traitement entre divisionnaires et ingénieurs résidents, ainsi qu'une mauvaise définition du statut de l'un vis-à-vis de l'autre, rendent difficiles les coalitions entre fonctionnaires.

La situation des agronomes de comté du MAC est peut-être la plus marquée. Comme agronomes généralistes ils sont en situation de conflits avec les spécialistes, conflits qui seraient plus facilement résolus avec une direction régionale unique pour les services de la vulgarisation et de la production et mise en marché. Ils ne sont pas prêts à collaborer non plus avec les inspecteurs de la colonisation qui, selon certains, "ne connaissent rien à l'agriculture".

Les spécialistes et les directeurs d'agences administratives craignent aussi que les agronomes de comté se prévalent de leurs qualités de généralistes pour asseoir leur autorité sur eux.

Quant aux fonctionnaires du MFBE, nous verrons au chapitre suivant qu'ils rencontrent des difficultés dans leurs rapports avec les agences de service social. Ils reçoivent peu d'appui des autorités centrales, et nous le verrons, ils sont assez mal vus des publics.

Les directeurs régionaux de divers ministères sont unanimes à réclamer plus d'informations de Québec et des pouvoirs de décision mieux définis (donc plus de légitimité), quitte à être soumis à une réglementation plus stricte. Actuellement, ils réfèrent constamment à leurs supérieurs quantité de cas dits "spéciaux", qui souvent ont peu d'importance et que la réglementation ne prévoit pas avec suffisamment de précision. Bien entendu, la réglementation ne peut prévoir tous les cas, mais avec un peu plus d'autorité les directeurs régionaux pourraient administrer leur district avec plus de célérité et plus d'efficacité.

Nous allons maintenant faire intervenir d'autres joueurs, les publics. C'est avec eux que les fonctionnaires entretiennent les relations les plus fréquentes et les plus constantes. C'est pour eux l'occasion d'augmenter une ressource à leur autorité, la popularité. Mais par eux ils feront face aux forces politiques qui, comme nous le verrons au chapitre 9, se font les porte-parole des publics ou plutôt de certains publics, ce qui ne sera pas sans rendre encore plus précaire le peu d'autorité des agents territoriaux.

---

# CHAPITRE 8

# Les statégies envers les publics

Le fonctionnaire entre en relation avec les publics qui sont les sujets de son autorité, lors de l'exécution des tâches qui constituent, rappelons-le, les objets de son autorité. Les rapports qu'ils entretiennent avec les publics sont aussi pour eux l'occasion de renforcer une ressource à leur autorité : leur popularité. Déjà, au cours du chapitre précédent, nous avons laissé entrevoir que certaines coalitions sont recherchées du côté des publics. Mais comme nous le disions au chapitre 5, le fonctionnaire étant surtout occupé à des tâches de contrôle il ne peut manquer d'être perçu par la population comme un policier. Il rencontre donc de ce côté des obstacles assez grands.

Au cours de ce chapitre nous nous demanderons quelles stratégies il adopte, compte tenu de ces limites.

## 8.1 — Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation

a) Service de la vulgarisation :

Les agronomes de comté sont parmi les fonctionnaires des ministères étudiés ceux qui remplissent, du moins en principe, les tâches les plus diverses.

Toutefois, ce sont les tâches de contrôle et de distribution de biens directs ou indirects qui les occupent le plus, et cela au détriment des fonctions d'assistance technique qui devraient les préoccuper le plus de par leur formation professionnelle.

En ce qui concerne les tâches de contrôle, nous avons indiqué au chapitre 3 quelles sont les conditions qui viennent limiter leur action : manque de personnel, distances trop grandes à parcourir, etc.

Un agronome de comté estime que son adjoint et lui-même consacrent plus de la moitié de leur temps au travail clérical. Pendant longtemps il fut seul dans son comté qui compte environ deux mille fermes. "Com-

ment voulez-vous arriver, disait-il, je vais peut-être vous scandaliser, mais pour les travaux mécanisés (amélioration des fermes) je n'ai pas fait les inspections sauf lorsqu'il y avait des plaintes. Je n'ai pas eu le temps de suivre de près les cultivateurs qui avaient reçu des primes pour l'élevage de moutons et beaucoup ont eu des échecs". Comme quoi les primes sans conseils sont souvent inutiles.

Certains agronomes de comté disent passer les deux-tiers de leur temps dans leur bureau à faire du travail clérical de routine : vérification de formules de demandes d'octrois, de rapports des entrepreneurs en travaux mécanisés, etc. Il leur reste alors très peu de temps pour agir comme conseillers techniques. Cela explique qu'ils soient perçus par le public comme des "bureaucrates", des contrôleurs et non des aviseurs techniques.

Les agronomes qui administrent un territoire trop vaste auront tendance à privilégier un groupe de cultivateurs situés près de leur localité, qui reconnaissent leur compétence et avec lesquels ils entretiennent des rapports constants et personnels.

Si donc l'agronome de comté est perçu par l'ensemble des cultivateurs comme un bureaucrate, il est perçu comme un technicien par certains "groupes" de cultivateurs, et c'est sur ce "public" qu'il s'appuiera pour récupérer une partie de sa popularité.

Il en viendra ainsi à négliger et même à abandonner complètement les cultivateurs plus éloignés et ceux qui ne font pas appel à ses connaissances agronomiques. Certains iront jusqu'à privilégier quelques cultivateurs, en contournant en quelque sorte la réglementation, ou en exerçant une surveillance moins étroite sur l'exécution de certains travaux.

Ainsi, par exemple, un cultivateur peut ne pas avoir besoin de réserver de tracteur pour les travaux d'amélioration de ferme. Il se réservera cependant des heures qu'il passera à son voisin, avec l'assentiment de l'entrepreneur.

Un autre entrepreneur négligera d'exécuter des travaux sur une ferme mais inscrira quand même sur son rapport un nombre X d'heures, de connivence avec le cultivateur à qui il versera une partie de l'argent venant du ministère.

Voici un cas plus intéressant de coalition avec les publics. En 1963, le ministère avait permis que le cultivateur obtienne une prime sur l'achat de 40 agnelles, mais en 1964 on revient à un nombre maximum de 20 agnelles, sans consulter les agronomes de comté, ce qui ne fait pas l'affaire de certains cultivateurs qui s'étaient mis à l'élevage intensif des agnelles. Un agronome nous avoue permettre que deux voisins s'entendent alors entre eux pour en acheter chacun 20, quitte à ce que l'un des deux cède ensuite les siennes à l'autre, qui obtient ainsi les 40 agnelles qu'il désirait tout en bénéficiant de la prime sur toutes.

On voit donc que les agronomes sont tentés, quand c'est possible, de s'abstenir d'exercer leur autorité ou d'exercer le peu d'autorité qu'ils ont de façon à favoriser les publics qui leur seront reconnaissants, plutôt que les dirigeants du ministère, qui ne leur accorderont pas plus de ressources pour cela. Ils visent ainsi à augmenter une des ressources à leur autorité : la popularité.

b) Service de la production et mise en marché

On retrouve ici à peu près les mêmes conditions : manque de personnel, distances à parcourir . . . Il y a cependant une différence dans les rapports que l'agronome spécialisé entretient avec les publics. Il agit beaucoup plus que l'agronome de comté comme conseiller technique. Comme lui cependant, il est amené à privilégier certains groupes de producteurs.

Laissons parler un spécialiste : "La région est trop grande pour qu'on soit efficace. Ce n'est pas tout d'organiser des groupes de producteurs, il faut les surveiller, même s'ils n'ont pas beaucoup de connaissances. Si j'organise des groupes de producteurs partout dans la région, il va falloir du personnel pour surveiller ces producteurs. Je ne suis pas capable de m'occuper de l'administration, de la correspondance, de la surveillance, des expositions, de la propagande et de surveiller de près ces producteurs".

Force lui est de s'en tenir à un ou deux groupes qui sont situés près de sa localité et qu'il peut suivre de près.

Ces agronomes ont donc très peu de relations avec les publics et c'est surtout dans leurs rapports avec les autres fonctionnaires et en particulier ceux du service de la vulgarisation qu'ils rencontrent des difficultés.

c) Service de l'administration et de la colonisation

Il faudra distinguer ici entre l'action des inspecteurs de la colonisation, qui sont situés au plus bas échelon de la hiérarchie, qui sont donc près des publics, et celles des directeurs d'agences administratives, qui ont plutôt tendance, nous l'avons vu au chapitre précédent, à s'identifier aux autorités centrales.

Les inspecteurs rencontrés sont très près des publics. Il arrive même qu'ils acceptent certains postes dans la municipalité où ils demeurent. Un directeur d'agence disait que son travail n'est pas déterminé par des règles rigides et que le rôle qu'il peut jouer dans son milieu dépend surtout de sa personnalité.

En général les inspecteurs évitent d'être rigides dans l'application des règlements et cette attitude ne vient pas d'une opposition aux autorités centrales. Au contraire, elle est encouragée par ces dernières de sorte que la réglementation est devenue presque désuète.

Un directeur d'agence justifiait ainsi la politique des services : "Sans l'aide aux colons, ceux-ci devraient partir et ils deviendraient des chômeurs en ville. Les octrois, les primes, ce sont des cataplasmes, des solutions temporaires, mais c'est tout ce qu'on peut faire pour l'instant".

Les mesures d'assistance du MAC à la colonisation visent moins à récompenser le colon pour les améliorations apportées à sa ferme qu'à le le dissuader de tout abandonner. Aussi, la direction permet un certain relâchement au niveau des contrôles. Voici quelques exemples.

Selon la réglementation, l'inspecteur ne devrait pas accepter de demandes d'octroi si le colon ne remplit pas les conditions nécessaires, c'est-à-dire s'il n'a pas au cours de l'année réalisé de progrès sur son lot. Or, chaque fois qu'il reçoit une demande, l'inspecteur remplit la formule, fait certains commentaires, et la fait parvenir au chef de district. La demande est rarement refusée : "Au lieu de décourager le colon complètement, on va lui donner sa prime".

Il en est ainsi pour ce qui est de l'émission du permis de coupe de bois sur lots de colonisation. L'expérience a démontré à l'inspecteur qu'en tentant d'appliquer le règlement à la lettre, les gens en appelaient de sa dé-

cision à Québec ou auprès du chef de district, et avaient finalement gain de cause.

Beaucoup de colons n'attendent d'ailleurs pas de recevoir de permis pour couper du bois. Selon le règlement ce bois devrait être saisi avec imposition d'amende, mais "en fait, si le gars n'a pas de permis je lui en procure un et je lui charge $1.00 la corde. Si je lui impose une amende de $5.00, il écrit à Québec et demande une réduction disant qu'il a une grosse famille, etc. . . Finalement, on lui charge une amende de $1.00 et j'ai perdu mon temps".

### 8.2 — Ministère des Terres et Forêts

Le MTF a comme fonction principale de contrôler l'exploitation de la forêt. Ces contrôles varient selon les types d'exploitants : le ministère mesure 10% de la coupe des compagnies concessionnaires, qui préparent elles-mêmes leurs programmes de coupe annuelle. Les mesureurs et inspecteurs du MTF contrôlent l'entier de la coupe des petites compagnies, des coopératives et des individus.

C'est avec ces derniers que les inspecteurs et ingénieurs forestiers disent rencontrer le plus de difficultés, en particulier pour ce qui est du contrôle de la coupe du bois sur lots de colonisation, d'autant plus que la surveillance de ces lots relève de l'inspecteur des colonies.

Un informateur explique pourquoi le MTF se charge de cette surveillance : "Les inspecteurs de la colonisation devraient surveiller les boisés de ces terres, mais ils n'ont pas la compétence pour le faire et s'occupent surtout de l'émission des primes. Commes ces lots sont voisins des forêts de la Couronne et qu'il peut s'y déclarer des feux, le MTF s'est occupé de leur protection". Donc si les inspecteurs du MTF s'occupent du contrôle de la coupe du bois sur ces lots, c'est que seuls ils ont la compétence pour le faire.

Or, légalement, seul l'inspecteur de la colonisation peut imposer les règlements du MAC concernant la coupe du bois sur lots non-patentés. Les colons connaissent la loi à ce sujet et très souvent ils refusent d'écouter l'inspecteur du MTF.

Les inspecteurs rencontrés affirment qu'il est pratiquement impossible de contrôler les colons, qui vont même jusqu'à couper du bois la nuit et le transporter aussitôt aux scieries par camion.

Quant aux relations avec les grands concessionnaires, elles semblent bonnes et les chefs de district se montrent satisfaits de la situation actuelle.

Certains ingénieurs du MTF disent faire confiance aux compagnies qui ont à leur emploi des ingénieurs forestiers. D'autres facteurs entrent en jeu pour expliquer ce climat de bonne entente.

Laissons parler un informateur : "Les concessionnaires leur donnent moins de travail. Le projet de coupe arrive au bureau, on n'a qu'à le mettre en filière, tandis qu'avec les autres ce sont les ingénieurs du ministère qui doivent faire tout le travail. Lorsque l'inspecteur du ministère ou le chef de district visite une compagnie, l'ingénieur de la compagnie se charge de lui. Les camps ont été préparés pour sa visite. On lui donne de l'importance, ce à quoi le fonctionnaire est très sensible : on le reçoit à une bonne table, et parfois on l'amène pêcher au lac privé de la compagnie. Evidemment, les compagnies respectent mieux les normes d'exploitation que les autres, mais ce sont elles qui font les normes".

Si les fonctionnaires du MTF préfèrent traiter avec les concessionnaires, c'est que ce sont eux qui demandent le moins de contrôles. Par contre, la surveillance des lots de colonisation et des petites exploitations forestières est beaucoup plus exigeante et cause plus de difficultés. Nous verrons au chapitre suivant que c'est aussi à ce niveau que les forces politiques locales et régionales agissent sur l'agent territorial.

### 8.3 — Ministère de la Famille et du Bien-Etre

Les directeurs de bureaux de contrôles entretiennent peu de rapports avec les publics; leur fonction première consiste à surveiller le travail des agences de service social. Bien qu'elles constituent plutôt des agences semi-publiques et ne sont pas des publics au sens ou les cultivateurs en sont pour les agronomes, nous traiterons ici des stratégies que les directeurs de bureaux de contrôle adoptent vis-à-vis ces agences et des publics que ces agences desservent.

Nous disions au chapitre 3 que les fonctions des bureaux de contrôle ont été mal définies. Aussi, les directeurs de bureaux diffèrent-ils d'opinion entre eux quant à leur rôle vis-à-vis les agences de service social

Nous avons vu que le directeur pouvait difficilement aller plus loin que les contrôles préalables à l'émission de l'assistance chômage, et qu'il n'était pas toujours appuyé par la direction lorsque des conflits se présentent entre lui et l'agence. Les directeurs qui font confiance à l'agence sont pour le statu-quo, les autres ont exprimé le désir de voir les bureaux de contrôle devenir bureaux payeurs, étant donné qui leur est impossible de contrôler de façon efficace le travail des agences. Certains directeurs vont jusqu'à dénoncer les abus de l'organisation CARITAS dont les directeurs sont mieux payés qu'eux, ont "une auto fournie et un compte de dépenses généreux".

Ceux qui proposent que les bureaux de contrôle deviennent des bureaux payeurs disent que la procédure actuelle entraîne des délais injustifiables. Un directeur nous donne une image de ce qui se produit lorsqu'une demande d'assistance parvient à son bureau : "L'enquêteur de l'agence prépare un rapport sur la personne, qu'il présente au bureau. Si le directeur a des doutes quant à l'éligibilité du candidat, il envoie un enquêteur ou il va lui-même chez la personne en question et il fait un rapport. Si le directeur rejette la demande, l'agence réagit : des démarches sont faites auprès du directeur, des pressions sont faites à Québec par l'évêque qui a beaucoup de poids . . ."

Si par contre, le "client" a réellement besoin d'assistance, une double vérification entraîne des délais et c'est la personne indigente qui en souffre.

Un directeur ajoutait : "Personnellement, je n'ai pas d'intérêt à ce que le bureau de contrôle devienne bureau payeur; ça me donnerait plus d'ouvrage". Ce directeur aimerait sans doute avoir plus de travail et ne pas avoir à se protéger des "pressions" mentionnées plus haut.

Un autre directeur était d'avis que les agences, en administrant ainsi une partie de l'assistance publique, ne remplissaient pas leur fonction première qui est une fonction d'éducation et de réhabilitation des chômeurs et des inadaptés.

"L'agence de service social se contente de répondre aux demandes. Un jour j'ai fait une tournée dans le comté, j'ai trouvé plusieurs familles dans la misère qui vivaient dans des cabanes. De véritables indigents; les parents et les enfants étaient malades. Je leur demande s'ils touchent de l'assistance. La mère me répond qu'ils sont trop gênés pour aller au bureau de l'agence, que les filles de l'agence étaient "snobs" et les mettaient à la gêne".

Ce directeur mentionnait de plus l'absence de formation en service social des travailleurs de l'agence, qui ne semble pas mieux pourvue en compétence que ne l'est le ministère de la Famille et du Bien-Etre.

Le rôle de contrôleur qui lui est réservé place le directeur du bureau dans une position difficile vis-à-vis le public, qui le perçoit plutôt comme un policier. Ainsi, lorsque l'agence refuse une demande d'assistance, elle invoque le règlement du ministère; le commis de l'agence dira au client insatisfait : "c'est le règlement qui veut ça, si vous n'êtes pas satisfait allez voir le directeur du bureau de contrôle".

L'agence qui distribue les chèques apparaît alors comme étant généreuse, alors que le représentant du ministère prend l'allure d'un policier. "On n'entend jamais parler de ceux qui reçoivent de l'assistance. Les seuls qu'on voit sont les mécontents."

Les directeurs d'agence sont donc placés dans une situation difficile vis-à-vis les publics avec lesquels ils peuvent difficilement se coaliser pour augmenter leur popularité et donc leur autorité. Aussi, la meilleure façon d'être bien vus des autorités centrales est de collaborer avec les agences de service social qui détiennent du pouvoir politique. Ceux qui sont en situation de conflit avec elles le sont aussi avec les autorités centrales, et ils se placent alors dans une position faible puisque l'agence finit habituellement par avoir gain de cause. Il n'est donc pas surprenant de rencontrer certains directeurs de bureaux de contrôle qui veulent démissionner.

### 8.4 — Ministère de la Santé

La région n'existe pratiquement pas au ministère de la Santé. L'unité territoriale de base est le comté municipal administré par le médecin directeur d'Unité Sanitaire. Au chapitre 3 nous avons souligné le

manque de personnel, en particulier le manque d'infirmières hygiénistes dans les Unités. Il y a quelques années dans la région, les infirmières des Unités faisaient de l'éducation populaire, certaines organisaient même des cours du soir. Quelques-unes sont encore au service du ministère, mais, faute de personnel, elles doivent se consacrer à des tâches plus routinières.

Pour ce qui est des dentistes cliniciens, la plupart des médecins directeurs sont d'avis qu'ils ne sont pas indispensables à l'Unité puisque les infirmières peuvent se charger des examens dentaires. Ils sont plus utiles à la population comme praticiens disent-ils. Il semble toutefois que la direction du service d'hygiène dentaire ne soit pas de cet avis.

Le cas des infirmières du dispensaire est assez spécial. Elles vivent quotidiennement les problèmes des gens des colonies et sont souvent, le curé mis à part, les seules personnes ayant de l'instruction. Leur prestige est indiscuté, leurs relations avec le public sont personnelles et même intimes. Elles sont peut-être parmi les fonctionnaires du territoire, celles qui sont le moins perçues comme les "bureaucrates".

### 8.5 — **Ministère de la Voirie**

Nous disions au chapitre 3 que certaines tâches du ministère étaient exécutées par des entrepreneurs ou agents privés. Ce sont les travaux de construction et d'entretien des routes en hiver. Pour ce qui est de l'entretien des routes en hiver par des entrepreneurs privés, les divisionnaires rencontrés sont unanimes à proposer que le ministère prenne ces travaux en charge.

Tout en étant responsable de l'état des routes dans sa division, le divisionnaire peut difficilement agir sur les entrepreneurs. Les divisionnaires sont d'avis que l'entretien des routes en hiver ne doit pas être laissé à des entrepreneurs non-responsables devant la collectivité, et qui visent d'abord à réaliser un profit. Ces derniers s'engagent à entretenir un secteur du système routier pour une somme fixée à l'avance, lors de la signature du contrat. Ils auront alors tendance et c'est ce qui se produit généralement, à réduire les dépenses le plus possible négligeant ainsi l'entretien des routes. Ils attendent que la neige ait fini de tomber avant de commencer à déneiger, ils utiliseront le moins possible de calcium, etc. . .

Cela place le fonctionnaire dans une position difficile vis-à-vis le public qui s'adresse toujours à lui lorsque les routes sont mal entretenues.

En plus d'assurer un meilleur service à la population, la prise en charge de ces travaux par le ministère permettrait de garder, durant l'hiver, les hommes employés aux travaux de construction et d'entretien de routes, en été.

## CONCLUSION

Nous avons vu dans ce chapitre que même s'il y a avantage pour les fonctionnaires à rechercher des coalitions du côté des publics, de nombreuses difficultés dues aux règles du jeu empêchent que ces coalitions soient stables. La principale de ces difficultés, on l'a sans doute déjà sentie, tient à l'intervention des partis politiques dans l'exécution des tâches administratives. Nous verrons donc maintenant, pour finir, quelles sont les stratégies des fonctionnaires envers ces partis politiques et aussi envers les associations et le B.A.E.Q.

CHAPITRE 9

# Les stratégies des fonctionnaires envers les forces politiques

Parmi les forces politiques nous irons à celles où les possibilités de conflit avec les fonctionnaires sont les plus grandes, et à celles où les possibilités de coopération sont aussi les plus grandes. Autrement dit, nous traiterons successivement des partis (9.1), des associations (9.2), et du B.A.E.Q. (9.3).

## 9.1 — Les stratégies envers les partis

Nous avons vu au chapitre 6 que les partis politiques interviennent surtout à l'échelon supérieur, et que cette intervention a comme conséquence de privilégier les biens indirects (les travaux faits à contrat permettant de récompenser les entrepreneurs pour services rendus au parti).

Aussi, le fonctionnaire fera-t-il face à ces forces au cours de l'exécution des travaux (et même lorsqu'il devra administrer certains travaux exécutés directement par le ministère, les emplois étant contrôlés par l'organisation politique).

Trois des ministères étudiés réalisent des travaux : le MAC, le MTF et le MV. Les directeurs régionaux de ces ministères et de leurs différents services déconcentrés n'ont pas les mêmes responsabilités administratives. Certains administrent un budget, d'autres pas. Ils n'ont pas le même degré d'autorité. Cependant, en ce qui a trait aux travaux exécutés par ces ministères: travaux de drainage, de voirie, de restauration forestière, les agronomes de comté, les divisionnaires du MV et les chefs de district du MTF ainsi que les directeurs d'agences administratives de la colonisation sont placés dans des situations identiques face aux forces politiques.

Pour cette raison et pour éviter que nos informateurs puissent être repérés, nous ne procéderons pas par ministère ni par service.

Pour ce qui est des travaux exécutés par des entrepreneurs, les décisions se prennent à Québec avec parfois consultation du député, pour la programmation, l'émission des contrats, le choix des entrepreneurs et des employés, avec le concours des organisations partisanes locales. Telles sont les règles du jeu.

Les fonctionnaires chargés de contrôler ces travaux rencontrent certaines difficultés. Nous voyons par leurs témoignages que leur action est souvent commandée par la prudence.

On rapporte qu'un entrepreneur effectuant des travaux d'amélioration de ferme refuse d'aller chez un groupe de cultivateurs "bleus". Le fonctionnaire en charge des travaux reçoit un plainte. C'est un cas d'injustice flagrante, il ne lui reste qu'à intervenir. Il ordonne au récalcitrant d'exécuter les travaux.

Une autre fois, on rapporte qu'un entrepreneur donne un rendement inférieur de 50% à celui des autres entrepreneurs. Le délinquant est un organisateur influent du parti libéral. La situation étant plus délicate, le fonctionnaire appelle le député pour l'aviser qu'une action devra être prise pour que cet exécutant accélère son rendement. Le député l'approuve et lui donne "carte blanche". Notre informateur expose alors sa stratégie : "c'est toujours délicat des situations comme celle-là; il ne faut pas que les gens partent en claquant la porte. Il ne faut pas faire le mouton, mais on a affaire au public, et de la politique il va toujours y en avoir."

Ce fonctionnaire est intervenu alors qu'aucune plainte n'avait été portée contre l'entrepreneur. Il semble que ce soit exceptionnel. D'autres informateurs ont dit n'intervenir que lorsqu'il y a des plaintes.

Il arrive aussi que le fonctionnaire évite d'intervenir directement auprès de l'entrepreneur. Ainsi, un entrepreneur possédait deux tracteurs, un petit et un gros. Il utilisait le petit pour se faire payer selon le tarif d'un gros. Cet entrepreneur était aussi un organisateur politique. Pour éviter de se placer en situation de conflit avec lui, le fonctionnaire responsable conseille au fonctionnaire subalterne de ne pas signer le rapport de cet entrepreneur. Le rapport reste sur le bureau de ce dernier jusqu'à ce qu'il reçoive un ordre de la direction de le signer, au soulagement des fonctionnaires régionaux qui étaient maintenant "couverts" par un haut fonctionnaire.

Un cas semblable s'étant présenté ailleurs, l'entrepreneur fut pénalisé. Il eut à débourser la somme de $572.00.

Nous disions que les hommes employés à ces travaux étaient choisis à partir de listes préparées par le député et les organisateurs, liste approuvée par le ministère. Les fonctionnaires ne s'opposent pas à cela. Il leur importe peu que les hommes employés temporairement à ces travaux soient choisis par l'organisation partisane ou par le bureau de placement. Ils voudraient par contre avoir sur eux entière autorité, une fois qu'ils sont engagés. En effet, ils rencontrent souvent des difficultés lorsqu'ils veulent congédier un employé. Ainsi, un directeur régional avait décidé de congédier un employé proposé par l'organisation partisane, sans en aviser le député. Peu après ce fonctionnaire reçoit l'ordre d'avoir à réengager cette personne perdant ainsi la face devant ses subalternes et l'organisation partisane. "On devrait au moins avoir le droit de se débarrasser des indésirables", disait-il. Le même informateur s'en prenait, dans sa critique du système actuel, à l'action des comités politiques locaux, et non au député avec qui il disait bien s'entendre. L'attitude de ce directeur peut paraître ambiguë; elle ne l'est pas cependant si on voit ce directeur comme cherchant à se coaliser avec la direction du ministère et les forces politiques qui agissent à ce niveau.

Si la plupart des fonctionnaires revendiquent le droit d'engager le personnel affecté aux travaux de leurs ministères, donc, plus d'autorité, il en est qui se montrent satisfaits de la situation actuelle.

Les fonctionnaires expliquent leur stratégie de cette façon : l'engagement du personnel est toujours une affaire délicate. Comme le nombre d'emplois est restreint et que la demande d'emplois est toujours plus grande, il y a toujours des insatisfaits, des gens qui se croient lésés. Comme c'est le député qui se charge des emplois, c'est à lui qu'on réfère ces insatisfaits. Le fonctionnaire évite ainsi les critiques du public, et de plus il se voit libéré d'une tâche assez peu intéressante.

Il en est de même d'ailleurs pour ce qui est du choix des entrepreneurs. Un informateur disait à peu près ceci : "ce qui compte, c'est que les travaux soient faits, que les contracteurs soient les hommes du parti ou non, cela m'importe peu".

Ce refus de s'attaquer directement aux forces politiques peut être interprété de diverses façons. Il serait hâtif d'en conclure à un refus de la part du fonctionnaire de prendre ses responsabilités.

Prenons le cas de l'agronome de comté. Il sait bien que les travaux d'amélioration de ferme ont un caractère "électoraliste" avant tout. De l'avis de certains agronomes, ces travaux sont la plupart du temps inutiles. Bien plus, il arrive qu'ils soient nuisibles. Ainsi, un inspecteur des colonies nous disait que des travaux de défrichage exécutés par des "bulldozers" sur certaines terres détruisaient le sol arable, rendant ainsi inutile le défrichage qui avait été fait. Comme ces travaux sont avant tout l'affaire du député et des organisateurs politiques, il préfère les laisser agir à leur guise, ce qui lui permet de se consacrer à des tâches qui l'intéressent davantage : les tâches de conseils.

Dans certains ministères, ces travaux représentent une partie importante du budget administré par l'agent territorial. C'est le cas au ministère de la Voirie. Aussi, comme nous l'avons vu en 8.1, les divisionnaires revendiquent une prise en charge des travaux d'entretien des routes en hiver, par le ministère. Lorsque ces travaux sont mal exécutés, ils doivent subir les plaintes du public à qui ils sont obligés d'avouer leur impuissance, ce qui n'est pas pour augmenter leur popularité.

Il en est de même au ministère des Terres et Forêts, où les directeurs ne prisent pas toujours le rôle des organisations partisanes dans les travaux de restauration forestière. Un d'entre eux disait : "Si les décisions sont prises en haut-lieu, c'est dû surtout à un contexte politique. Si les gens, au lieu d'aller voir le député ou d'écrire à Québec directement, allaient voir le fonctionnaire sur le terrain, on finirait par avoir de l'influence et on pourrait faire certaines pressions. D'un autre côté, si le ministre répondait à ces gens : adressez-vous au représentant du gouvernement de votre localité, les choses changeraient. Si on nous donnait plus de responsabilités, si on nous faisait confiance, cela permettrait de sauver du temps et les gens auraient moins tendance à faire comme si nous n'existions pas".

Un haut fonctionnaire qui a une longue expérience dans un de ces ministères, disait de son côté : "Les fonctionnaires sont à la "serre entre l'écorce et l'arbre" : entre l'organisation politique et l'administration. Il doit avoir la collaboration la plus sympathique de Monseigneur l'Evêque,

des curés, des organisateurs de partis pour faire avancer sa cause et préserver son poste. S'il est trop intransigeant avec les politiciens, il en subit rapidement les conséquences : il est transféré. C'est l'homme qui fait la position : il doit être intègre tout en étant souple. Il ne doit pas révéler quel parti il supporte, il doit être considéré comme étant neutre".

Comme quoi, maintenir un juste équilibre entre les exigences d'une saine administration et celle du système politique est une condition de survie et de sécurité pour les fonctionnaires de la région.

Le directeur régional, le responsable de l'administration d'un comté se trouvent placés dans une sorte de cercle vicieux : le public utilise des canaux "politiques" pour ses revendications auprès du gouvernement. Comme l'action des forces politiques est efficace au niveau central, le fonctionnaire sur le terrain voit son autorité diminuée d'autant. Cela lui enlève tout prestige aux yeux du public qui le perçoit, justement d'ailleurs, comme un simple exécutant.

Tout en revendiquant plus d'autorité certains fonctionnaires, anxieux de répondre aux demandes du public, pourront avoir recours à l'influence d'un député, par exemple, pour améliorer la procédure administrative. Voici un exemple : un cultivateur s'informe auprès d'un agronome pour que le ministère lui accorde un octroi lui permettant de réaliser des travaux importants sur sa ferme. L'agronome réfléchit à la chose, il se rend compte qu'il y a une longue liste d'attente pour des travaux de ce genre. Les travaux à réaliser sur cette ferme sont d'envergure et obligeraient le cultivateur à débourser environ $200.00. L'agronome lui conseille, étant donné que le cultivateur risque de voir sa terre sérieusement endommagée sans ces travaux, de s'adresser au député pour qu'il tente de lui obtenir un octroi spécial.

L'expression d'un informateur au sujet des fonctionnaires du territoire" placés entre l'écorce et l'arbre" est juste. En effet, si le fonctionnaire ne cède pas à une intervention politique, il est menacé de perdre ses alliés du côté des publics, et s'il y cède ou si même il conseille une intervention auprès de ses supérieurs pour accélérer une procédure, il alimente chez ceux-ci l'image de l'agent territorial faisant le jeu des publics, et risque par là de voir son autorité encore plus restreinte.

Il nous faut maintenant faire intervenir une autre catégorie de joueurs : les associations. On peut se demander, en effet, si les fonctionnaires cherchent par des contacts avec les associations qui constituent des forces politiques (Chambres de Commerce, UCC, etc.), à faire appuyer leurs recommandations face aux autorités centrales, ou s'ils préfèrent s'en abstenir de peur de subir des sanctions de ces dernières.

**9.2 — Stratégies envers les associations.**

Très peu de fonctionnaires participent aux associations. Une des principales raisons de cette abstention est que les associations importantes sont revendicatives face au gouvernement. UCC, Coopératives, Chambres de Commerce, sont autant de groupes de pression qui tentent d'orienter les politiques gouvernementales. Par son abstention, le fonctionnaire veut éviter de se placer en situation de conflit face à l'autorité centrale. Il le justifie parfois en ajoutant que, de plus, ces associations sont au service d'intérêts particuliers et d'intérêts de classe, alors que le fonctionnaire est au service de la collectivité entière. Prenons un exemple : un divisionnaire du ministère de la Voirie refuse un poste dans une Chambre de Commerce locale parce qu'il arrive souvent à cette association de présenter aux autorités de son ministère des mémoires pour l'amélioration du système routier. De plus, ce fonctionnaire voit la Chambre de Commerce comme un organisme voué à la défense d'intérêts particuliers, ceux d'une classe : les petits entrepreneurs et commerçants.

Le problème se pose dans d'autres termes pour les agronomes de comté qui se disent au service de la "classe agricole". Selon eux, les intérêts de cette classe sont représentés surtout par le mouvement coopératif. Ils acceptent volontiers de participer à l'action des coopératives à titre de conseillers techniques. Ils sont invités régulièrement pour informer les membres de la Coopérative sur les octrois dont peut bénéficier le cultivateur, sur les conditions du marché pour telle ou telle production . . . etc.

Leur attitude devant l'UCC est différente : beaucoup reprochent à cet organisme d'avoir une conception traditionnelle de l'agriculture, de concevoir l'Etat comme un organisme de bienfaisance, de revendiquer plus d'octrois et de primes plutôt qu'une véritable réforme de l'agriculture. Il est évident que les agronomes craignent l'action politique de l'UCC. Au contraire, les relations qu'ils entretiennent avec les coopératives contribuent à assurer leur autorité administrative, sans risquer pour autant de faire échec au pouvoir politique.

Il semble donc que dans la mesure ou une association constitue une force politique, un groupe de pression ( auprès du gouvernement), la plupart des fonctionnaires évitent d'en faire partie pour ne pas se placer en situation de conflit avec l'autorité administrative.

Toutefois, quelques jeunes fonctionnaires, occupant des postes assez importants dans la région, font exception et croient que la participation aux associations leur est fort utile pour une meilleure connaissance des publics et de leurs problèmes. L'un d'entre eux croit même que les fonctionnaires devraient en quelque sorte utiliser ces associations pour que, par des pressions auprès du gouvernement, elles obtiennent ce que les agents territoriaux des différents ministères ne peuvent pas obtenir autrement.

Cet informateur et quelques autres pensent la même chose des corporations professionnelles (agronomes, ingénieurs forestiers, ingénieurs). Selon eux, les fonctionnaires qui font partie de ces corporations devraient faire en sorte qu'elles agissent davantage comme des groupes de pression auprès des ministères concernés, afin d'y opérer certaines réformes administratives. La direction des corporations, formée d'amis intimes du ministre ou des sous-ministres, ou encore de professionnels au service de l'entreprise privée, serait responsable du fait que ces associations ne jouent pas ce rôle de pression auprès des ministères.

### 9.3 — Stratégies envers le B. A. E. Q.

On doit d'abord faire remarquer que ces stratégies ne sont pas encore très précises, à cause surtout de l'incertitude ou on se trouve au sujet du B. A. E. Q. La plupart des fonctionnaires rencontrés manquaient d'information à son sujet. Certains se sont dits gênés de ne pouvoir répondre à ceux qui leur demandent ce qu'est le B. A. E. Q. Ceci dit, on peut diviser les fonctionnaires en trois catégories, au moins, quant à la stratégie qu'ils semblent se donner envers le B. A. E. Q.

Dans une première catégorie se trouvent des agronomes, des ingénieurs du M.T.F., qui reprochent au bureau de ne pas les informer et ne pas chercher suffisamment la collaboration des fonctionnaires, que ce soit sur le plan de la recherche ou sur le plan de l'action (l'arrivée des agronomes et coordonnateurs de comités de mise en valeur a modifié cette position). Parmi eux quelques uns voient avec amertume le B. A. E. Q. disposer de moyens qui leur ont toujours été refusés.

Dans une deuxième catégorie, on trouve des spécialistes et agronomes de comté du M.A.C., des ingénieurs et techniciens du M.T.F. et du M.V., des directeurs de bureaux de contrôle du M.F.B.E. Ces fonctionnaires se sont montrés prêts à collaborer. On peut d'ailleurs l'expliquer à partir de leur situation différente dans le système administratif et politique.

Dans une troisième catégorie se trouvent les fonctionnaires du M.S., ceux du service de la colonisation du M.A.C., les fonctionnaires du M.V., qui n'ont à peu près pas de contacts avec le B.A.E.Q. et pour qui l'entrée en scène de ce nouveau joueur ne s'est pas tellement fait sentir jusqu'à maintenant.

Depuis la formation des comités de zone, un bon nombre de fonctionnaires d'abord méfiants à l'égard des comités locaux, dont l'action risquait à leurs yeux de cristalliser "l'esprit de clocher", collaborent maintenant de façon étroite au travail des comités de zone.

On peut dire la même chose de l'arrivée des agronomes au Bureau d'Aménagement. Grâce aux contacts fréquents que ces agronomes du Bureau entretiennent avec les agronomes fonctionnaires, il semble qu'un bon nombre de ceux-ci, d'abord réticents, se sont mis à collaborer plus étroitement à l'entreprise d'aménagement de la région.

Au total, on peut dire que ce qui caractérise ce nouveau joueur qu'est le B.A.E.Q., c'est qu'il peut être perçu comme une force nouvelle dans la "partie", mais qu'il peut tout aussi bien être assimilé à chacune des catégories de joueurs déjà en place. Le B.A.E.Q. est une force nouvelle par les jeunes spécialistes qui y travaillent et par la coalition assez originale d'élites régionales qu'il rassemble. Mais il peut aussi être perçu comme lié au Parti Libéral, par le fait qu'à Québec comme à Ottawa, ce sont des ministres libéraux qui patronnent la loi ARDA. Il peut aussi apparaître lié à l'administration publique provinciale, et spécialement à ses hauts fonctionnaires puisque ceux-ci s'en occupent au niveau des comités inter-ministériels et lui rendent souvent visite. Enfin, par ses comités locaux ou zonaux d'aménagement, le B.A.E.Q. se veut aussi la voix des publics et agit comme groupe de pression.

La stratégie de l'agent territorial variera alors selon la vision ou les visions du B.A.E.Q. qu'il se donnera. Ainsi les fonctionnaires d'ancien régime qui assimileront le Bureau au Parti Libéral ou encore à un groupe de pression capable de faire bouger Québec, s'y opposeront par dépit, alors que les jeunes directeurs régionaux, qui l'assimileront à une tentative, à laquelle ils sont conviés, en vue d'organiser les publics et de rétablir le con-

tact avec les hauts fonctionnaires à Québec, l'appuieront. D'autant plus que certains d'entre eux perçoivent assez bien, ce en quoi ils nous semblent avoir tout à fait raison, que le B.A.E.Q., par ses coalitions et par l'organisation régionale qu'il veut mettre en place, est la promesse de mesures politiques plus collectives et plus éducatrices, seules capables de fonder sur une base solide leur autorité administrative.

## CONCLUSION

S'il fallait résumer brièvement ce que nous avons tenté de montrer dans ce chapitre, nous dirions que les fonctionnaires se trouvent le plus souvent en situation de conflit avec les partis politiques, qu'ils évitent le plus possible de jouer avec les associations, et qu'avec le B.A.E.Q. on joue de plus en plus en coopération, bien que des foyers de conflits demeurent. C'est à partir de ces situations diverses qu'on peut comprendre les stratégies également diverses des agents territoriaux.

On collaborera parfois avec les partis pour accélérer la procédure administrative, mais le plus souvent, les partis, en intervenant à Québec, viendront faire la preuve du peu d'autorité dont dispose l'agent territorial, ou encore, en résistant à ses contrôles, menaceront ce peu d'autorité.

Quant aux associations, nous avons montré que la plupart des fonctionnaires évitent d'en faire partie ou encore d'avoir des contacts autres que superficiels avec elles, de peur d'être assimilés aux pressions qu'elles peuvent faire à Québec. Certains fonctionnaires disent aussi qu'elles ne représentent que certaines classes parmi les publics. Quelques fonctionnaires, toutefois, ne craignent pas de participer aux activités des associations. Dans presque tous les cas, il s'agit de jeunes fonctionnaires, venus d'autres secteurs, et dont l'autorité est relativement élevée.

C'est aussi chez ces jeunes fonctionnaires que se manifeste souvent la coopération la plus franche avec le B.A.E.Q., conçu comme un instrument de réforme administrative et de relèvement de la région. Chez les autres, les opinions et stratégies sont diverses, comme nous l'avons indiqué, et la volonté de coopération se trouvait encore, à la fin de 1964, plus ou moins bloquée par l'incertitude où l'on se trouvait envers le Bureau.

# Conclusions générales

Dans notre introduction, nous sommes partis de deux grandes oppositions, dont l'une, celle entre les règles du jeu et les stratégies, se situait sur le plan de la méthode, et l'autre, celle entre l'administration et la politique, se situait sur le plan des faits. Et d'ailleurs, tout notre rapport peut être synthétisé autour de ces deux oppositions et des notions qu'elles définissent.

Nous avons, en effet, voulu montrer dans ce rapport que les agents territoriaux des cinq ministères provinciaux que nous avons étudiés jouent une "partie" dans un système administratif où jouent aussi, en plus d'eux-mêmes, de leurs supérieurs et de leurs publics, des forces que nous avons dites "politiques", (partis, associations, B.A.E.Q., etc.) en ceci qu'elles appartiennent surtout au sous-système délibératif ou proprement "politique" d'une société, système par lequel sont déterminées les mesures politiques qui seront ensuite appliquées et exécutées par le sous-système administratif. Les conditions limitatives que ces forces politiques imposent à la "partie", par leurs façons habituelles d'intervenir, sont donc des règles du jeu, au même titre que celles, officielles ou officieuses, qu'impose la direction administrative des ministères. Autrement dit, ces forces politiques ont, elles aussi, autorité, mais toujours officieuse, dans le système administratif, c'est-à-dire une capacité prévisible d'imposer certains résultats.

Cette autorité officieuse peut s'exercer auprès de la direction des ministères dans ce que nous avons appelé l'application des mesures politiques, elle peut aussi s'exercer auprès des agents territoriaux eux-mêmes dans l'exécution des tâches administratives qui découlent des mesures politiques et de leurs diverses applications. Mais, notons-le bien, que cette autorité officieuse des forces politiques s'exerce indirectement sur les agents territoriaux ou qu'elle s'exerce directement sur eux dans l'exécution de leurs tâches, les conséquences sont les mêmes, soit d'imposer à l'action des agents territoriaux des contraintes qui limitent les options qui leur demeurent ouvertes. On peut même dire qu'en général ces options se trouvent d'autant plus limitées que l'intervention des forces politiques se produit à un point élevé de la hiérarchie administrative. Aussi, plus encore que dans l'application des me-

sures politiques, c'est dans leur détermination que les forces politiques imposent de lourdes contraintes à l'action administrative. Soit le cas des travaux mécanisés au M.A.C. : si les agents territoriaux peuvent difficilement dans l'accomplissement de leurs tâches exercer leur autorité sur les entrepreneurs, c'est que ceux-ci sont des partisans choisis par le député au moment de l'application des mesures politiques, mais c'est plus fondamentalement que par leur caractère de biens indirects, ce qui est établi au moment de leur détermination, ces mesures politiques appellent en quelque sorte une application partisane, du moins dans un état donné de société. Il y aurait donc, en plus d'une priorité chronologique, une priorité logique de la détermination sur l'application, et de l'application sur l'exécution des mesures politiques. C'est là une idée très importante sur laquelle il faudra revenir un peu plus loin quand nous nous interrogerons sur les réformes à opérer pour une plus grande efficacité de l'administration régionale.

Mais auparavant, il faut rappeler que ces limites "politiques" à l'autorité des agents territoriaux viennent accentuer des limites proprement administratives à cette autorité. Il n'est pas nécessaire de répéter ici ce que nous avons établi au chapitre 5 de ce rapport, qui venait lui-même synthétiser les quatre premiers chapitres. Rappelons seulement que d'une part les ressources de l'autorité des agents territoriaux (légitimité, contrôle de moyens financiers et d'emplois, popularité, etc.) nous ont paru fort restreintes, et que d'autre part des blocages d'ordre hiérarchique (défaut dans l'organisation centrale des ministères et opposition quasi irréductible entre le Q.G. et le territoire) venaient empêcher que ce peu d'autorité s'exerce pleinement en pouvoir adminitratif.

Nous voudrions toutefois insister ici sur les effets ou bien cumulatifs ou bien correctifs qu'ont sur ces blocages d'ordre administratif, les interventions politiques dont nous parlions plus haut. Les interventions politiques peuvent d'abord avoir des effets cumulatifs, c'est-à-dire empirer les blocages ou même contribuer aux "cercles vicieux bureaucratiques", dont parle Crozier, dans son livre que nous avons souvent cité. Ainsi, elles ne manquent pas d'alimenter la méfiance réciproque entre la direction des ministères à Québec et les agents territoriaux. Ceux-ci, en effet, savent bien, dans certains ministères tout au moins, que leurs supérieurs à Québec subissent, au niveau de l'application des mesures politiques, l'influence, pour ne pas dire le joug des hommes politiques, et inversement, on sait bien à Québec que les agents territoriaux dans l'accomplissement de leurs tâches peuvent être tentés de céder aux exigences des forces politiques. Ce qui n'est pas pour améliorer la confiance que les fonctionnaires ont les uns dans les autres et

donc la coopération entre eux. De même peut-on dire que c'est le caractère même des mesures qu'ils administrent, mesures dues encore une fois au jeu des forces politiques, qui est le principal obstacle à une réforme véritable de l'organisation centrale de plus d'un ministère que nous avons étudiés. Plus généralement encore, si les ressources de l'autorité des agents territoriaux sont si faibles, c'est que les forces politiques et, avant tout, le parti gouvernemental n'ont pas encore estimé avoir avantage à les renforcer.

Mais il faut voir également que les interventions politiques peuvent avoir des effets correctifs des blocages administratifs que nous avons signalés. On est souvent porté à négliger ces effets qui sont pourtant réels. En l'absence d'autres mécanismes pour ce faire, ces interventions peuvent permettre de rétablir un certain équilibre dans l'allocation de biens ou services entre régions ou localités, d'accélérer une procédure retardée sans raisons, de remettre en question une décision purement routinière ou encore une non-décision, etc. Evidemment, ces effets correctifs sont souvent erratiques et trop dépendants du rapport (qui peut être injuste . . . ) des forces politiques, mais encore une fois, faute de mieux, ils permettent d'empêcher que le système administratif se ferme trop sur lui-même.

Ces différentes composantes de la situation, qui forment les règles du jeu pour les agents territoriaux, en ceci qu'elles définissent les conditions limitatives dans lesquelles se déroule la partie qu'ils jouent, expliquent les stratégies qu'ébauchent nos fonctionnaires et que nous avons tenté, tant bien que mal, de cerner dans nos trois derniers chapitres. Pour résumer ici ces stratégies, saisies en intention plus souvent qu'en action, il est utile d'employer la notion de coalition, étant donné que la "partie" que jouent les agents territoriaux se déroule entre plus de deux personnes, et que, forcément, des coalitions ou, tout au moins des tentatives de coalition se produisent entre les joueurs. En plus des agents territoriaux dont nous considérerons les stratégies, on peut distinguer, comme nous l'avons fait dans nos trois derniers chapitres, quatre autres catégories de joueurs : les supérieurs à Québec, les autres fonctionnaires provinciaux sur le territoire, les publics et les forces politiques.

Des "parties" que jouent les agents territoriaux et des stratégies qu'ils forment au cours de ces "parties" pour diriger leur action, on pourrait dire, de façon générale, qu'elles consistent à prendre des distances envers des coalitions obligées et à rechercher des coalitions ou bien impossibles ou bien sans cesse menacées.

Les règles proprement administratives du jeu n'invitent pas à des coalitions très fermes avec les supérieurs à Québec, et elles rendent difficiles les coalitions avec les fonctionnaires relevant des autres ministères ou des autres services déconcentrés sur le territoire.

Evidemment, les agents territoriaux dépendent de leurs supérieurs à Québec, et on peut donc considérer qu'ils jouent en coalition forcée avec eux. Mais parce que ces supérieurs sont tenus responsables du manque de ressources à leur autorité et aussi des obstacles hiérarchiques à cette autorité, les agents territoriaux seront toujours tentés, quand c'est possible, d'exercer le peu d'autorité qu'ils ont de façon à favoriser les publics qui pourront leur en être reconnaissants, plutôt que les dirigeants du ministère, qui ne leur accorderont pas de plus grandes ressources pour cela. Autrement dit, en se coalisant ainsi avec les publics l'agent territorial peut gagner de la popularité, alors qu'en jouant strictement le jeu du ministère il ne gagne rien sur le plan de l'autorité.

Nous avons donné dans notre rapport de nombreux exemples de coalitions plus ou moins manifestes des fonctionnaires provinciaux avec les publics du territoire, coalitions qui sont d'ailleurs favorisées par le fait que plusieurs fonctionnaires sont originaires de la région ou qu'ils y travaillent depuis plusieurs années.

De telles stratégies se rencontrent d'autant plus que les ressources à l'autorité sont limitées et que les obstacles hiérarchiques à cette autorité sont grands. Là, où l'autorité du fonctionnaire est mieux assurée, ce qui est le cas de certains directeurs régionaux, on observerait plutôt la stratégie contraire : c'est-à-dire la coalition assez soutenue avec ses supérieurs à Québec contre les pressions des publics.

Les règles du jeu font aussi obstacle à des coalitions stables avec les fonctionnaires des autres ministères ou des autres services déconcentrés : ainsi les conflits entre services à Québec, ou encore, par exemple, l'inexistence au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation d'une direction régionale qui englobe tous les services déconcentrés sur le territoire. Le fait que cette direction régionale existe dans d'autres ministères, aux Terres et Forêts et à la Voirie par exemple, semble favoriser davantage ces coalitions. Mais les conflits sur le territoire, cette fois entre généralistes et spécialistes, ou entre types de spécialistes, est un autre obstacle aux coalitions et même dans ces ministères. Ajoutons qu'encore là c'est le caractère même des mesu-

res qu'administrent actuellement les ministères qui invite assez peu à une collaboration intraministérielle ou interministérielle. Le jour où on aurait des programmes impliquant plusieurs ministères, la situation ne manquerait pas de changer.

On l'a dit, il y a un moment, les coalitions sont plutôt recherchées du côté des publics, d'autant plus que c'est avec eux que les relations sont les plus constantes et les plus directes. L'agent territorial peut y gagner en popularité, avons-nous dit, et il peut aussi par là avoir conscience de poursuivre certains résultats qu'il valorise généralement, ainsi le bien-être des publics. Mais dans cette région défavorisée, il arrive souvent que publics et fonctionnaires n'ont pas la même représentation du bien-être. Ainsi le fonctionnaire sait bien que des services techniques sont nécessaires pour y arriver, alors que les publics l'attendent plutôt des biens directs et indirects et l'obligent à se consacrer pour eux à l'obtention de ces biens.

Il y a là une difficulté dans la coalition avec les publics, qui ne pourrait être surmontée que par l'organisation et l'éducation de ces publics, mais l'agent territorial ne dispose pas de ressources suffisantes pour ce faire. Une autre difficulté tient à ce que les publics peuvent toujours se coaliser avec les forces politiques, avec ou contre les agents territoriaux au niveau de l'exécution des tâches, et toujours sans les agents territoriaux, parce qu'ils n'y peuvent rien, aux niveaux de la détermination ou de l'application des mesures politiques.

Tenons-nous en au niveau de l'exécution des tâches, où l'agent territorial a une certaine autorité : s'il ne cède pas à une intervention politique il est menacé de perdre des alliés du côté des publics, et s'il y cède, ou si même, comme il arrive parfois, il conseille une intervention auprès de ses supérieurs pour accélérer, par exemple, une procédure, il alimente chez ceux-ci l'image de l'agent territorial faisant le jeu des publics et risque par là de voir son autorité encore plus restreinte.

Nous disions plus haut que les règles administratives du jeu, empirées en cela par les règles politiques, entraînaient la perte de confiance entre la direction des ministères et les agents territoriaux. Il en résulte, au plan des stratégies, que les agents territoriaux sont portés après quelques années, à ne plus faire à leurs supérieurs toutes les suggestions qu'ils pourraient faire en vue d'un meilleur service des publics, estimant que de toute façon, ou

bien ces suggestions ne seront pas reçues, ou bien elles ne pèseront pas lourd auprès des pressions venant des forces politiques.

Evidemment, nous l'avons déjà noté, les forces politiques se chargent de façon plus ou moins erratique de corriger les administrations publiques en fonction de leurs erreurs, mais sans que les agents territoriaux tentent même de participer à cette correction, eux qui pourtant sont bien placés pour y contribuer. En participant aux forces politiques même non-partisanes (Chambres de Commerce, Union Catholique des Cultivateurs, par exemple) ou en les appuyant, les agents territoriaux craignent encore une fois de "toucher à la politique" et de subir des sanctions de la part de leurs supérieurs.

Au total, on voit comment il est difficile pour les agents territoriaux de former une stratégie rationnelle, qui puisse diriger leur action de façon à maximiser leur pouvoir administratif. Qu'ils privilégient les fins proprement internes du ministère, ou qu'ils privilégient ses fins d'adaptation au milieu, et qu'ils se coalisent pour cela avec l'une ou l'autre des catégories de joueurs, ce pouvoir administratif peut difficilement être augmenté, étant donné les règles actuelles du jeu. Dans la plupart des cas, la stratégie des agents territoriaux consistera donc à privilégier les objets et les sujets de leur autorité, où tout en observant avec suffisamment de rigueur les directives venant de Québec, ils peuvent jouir d'une certaine marge d'autonomie dans leurs rapports avec les publics, et où ils peuvent aussi échapper aux interventions politiques qui viendraient priser cette coalition instable avec les publics et en même temps empirer leur situation envers Québec, c'est-à-dire menacer leur peu d'autorité sur les deux fronts à la fois. Ainsi, par exemple, les agronomes de comté seront-ils portés à privilégier les biens directs, assez strictement réglementés, que les publics demandent (alors qu'ils demandent peu de services techniques), et où les interventions politiques sont beaucoup moins fréquentes que dans le cas des biens indirects fournis par des entrepreneurs partisans.

Chez les quelques directeurs régionaux dont les ressources de l'autorité sont plus grandes, sans qu'elles souffrent des obstacles hiérarchiques habituels, la coalition avec les supérieurs à Québec sera plus stable et les sujets privilégiés de l'autorité pourront donc être autres. Inversement, le fonctionnaire subalterne, dont l'autorité est à peu près nulle, aura tendance à s'allier plus fermement avec les publics et les forces politiques, comme

c'est souvent le cas, par exemple, au service de la Colonisation, cette alliance pouvant même aller jusqu'à la recherche d'un "capital politique" qui sera exploité par la suite dans les rangs d'un parti.

Nous croyons avoir montré suffisamment dans notre rapport et dans le résumé synthétique que nous venons d'en faire comment les règles du jeu déterminent les stratégies puis les actions des agents territoriaux, et comment, parmi ces règles du jeu, les règles imposées par les forces politiques pèsent autant sinon plus que les règles proprement administratives. Il serait donc vain de vouloir changer l'action des agents territoriaux ou encore de croire à la vertu d'un changement de personnel, si l'on n'a pas d'abord changé les règles du jeu qui commandent l'action de ces hommes. Il serait tout aussi vain de croire que le problème réside dans l'incompétence de la plupart des agents territoriaux; il s'agit plutôt de créer un système tel que les incompétents n'y auront pas de place ou tel qu'ils en sortiront bien vite s'ils y sont entrés.

La question à laquelle il nous faut répondre pour finir est donc celle-ci : quelles règles du jeu instaurer pour que, étant donné les objectifs d'aménagement du territoire, les fonctionnaires provinciaux de la région puissent contribuer efficacement, au niveau de leur action, à la poursuite de ces objectifs.

La question est évidemment très vaste, et nous n'avons pas à reprendre ici dans le détail ce qui est élaboré dans l'étude complémentaire d'André Gélinas ou encore dans l'Esquisse du Plan. Nous nous concentrerons plutôt sur un seul élément de solution, qui nous semble toutefois essentiel étant donné ce que nous avons tenté de montrer plus haut.

Il s'agit du renforcement des directions régionales dans les différents ministères, et d'abord de la création de véritables directions régionales là où elles n'existent pas encore. Nous sommes bien conscients que ce n'est pas là une idée neuve, mais par contre nous croyons pouvoir montrer assez précisément, ce qu'on ne fait pas toujours, pourquoi nous avons là un élément essentiel des changements administratifs à opérer dans la région.

Nous avons noté au chapitre 5 et ici même, en conclusion, que le principal obstacle à l'autorité des agents territoriaux tenait à cette tendance à la centralisation des organisations administratives et plus exactement à ces conflits latents ou patents dus aux règles du jeu entre le centre et le

territoire, conflits où le centre tient évidemment le gros bout du bâton et qui l'incitent à limiter l'autorité desagents territoriaux.

Ces conflits s'expliquent fondamentalement par les distances de toutes sortes entre la direction des ministères et ses agents territoriaux, et ils sont empirés, nous l'avons dit, par l'intervention des forces politiques.

Un directeur régional qui aurait dans les ministères rang de directeur général ferait à la fois partie du centre et du territoire. Il serait vraiment du centre parce que faisant partie avec les sous-minitres, les directeurs généraux et les autres directeurs régionaux, de l'équipe dirigeante du ministère; et il serait aussi du territoire, où il résiderait le plus souvent et où il aurait des contacts fréquents avec les agents territoriaux du ministère. Ainsi pourraient être surmontés ces distances et ces défauts de communication qui caractérisent la situation actuelle.

Il est évident que ces directeurs régionaux, qui feraient partie de l'équipe dirigeante de leurs ministères, disposeraient des ressources à l'autorité dont nous avons constaté l'absence chez les directeurs régionaux actuels : légitimité plus précise parce qu'ils pourraient la définir eux-mêmes dans les cas douteux; contrôles de moyens financiers et d'emplois puisqu'ils administreraient des budgets régionaux dont l'allocation dépendrait en partie de leurs décisions, quitte à ce que des contrôles stricts s'exercent sur eux après coup; équipement matériel et humain plus adaptés aux tâches que doivent remplir les agences territoriales, ce qu'ils pourraient obtenir grâce à leur position forte auprès du ministère et des sous-ministres; information plus complète, puisque, comme nous l'avons montré, ils pourraient constituer un relais qui manque actuellement entre le centre et le territoire; popularité mieux assise, parce qu'elle ne reposerait plus sur des faveurs concédées aux publics, mais plutôt sur un statut plus élevé dans l'organisation administrative.

Enfin, ces directions régionales renforcées contribueraient sans doute à ce que certains ministères redéfinissent leur organisation centrale et éliminent certaines incohérences dans leur division en services. Au lieu que les chefs de service imposent à des directeurs régionaux, qui sont à toutes fins pratiques leurs inférieurs, des directives contradictoires ou encore des situations qui restreignent leur autorité, les directions régionales que nous proposons pourraient faire en sorte que les services s'ajustent entre eux pour mieux servir les publics.

On peut se demander par contre si des directions régionales renforcées ne deviendraient pas la cible des interventions politiques, au niveau de l'application aussi bien qu'à celui de l'exécution des mesures politiques. Autrement dit, les forces politiques qui agissent à Québec et sur le territoire (contribuant ainsi, comme nous l'avons indiqué, à alimenter les conflits entre les deux) ne se reporteront-elles pas sur les directions régionales, qui seront alors exposées à devenir des boucs émissaires pour Québec et le territoire à la fois ? Tout en faisant remarquer que, d'une part les directions régionales que nous concevons seraient mieux armées pour résister aux interventions politiques et que, d'autre part, leur contact soutenu avec Québec et le territoire éliminerait, comme nous l'avons déjà dit, les préjugés dus à de mauvaises communications, il faut admettre qu'il y a risque, en effet, que des pressions politiques de toutes sortes viennent entraver l'action des nouvelles directions régionales. La solution nous semble résider dans l'organisation de ces pressions, c'est-à-dire dans la création de commissions consultatives auprès des directeurs régionaux, dont il ne faut évidemment pas escompter qu'elles canaliseront toutes les pressions politiques (certainement pas celles des partis) mais qui, en plus d'en canaliser un bon nombre, permettraient aux directions régionales de les jouer contre d'autres moins officielles.

On voit, par là, comment les réformes que nous proposons dépendent finalement du système proprement "politique", c'est-à-dire comment un changement véritable dans les règles administratives du jeu ne peut venir que des forces politiques elles-mêmes, au niveau de la détermination des mesures politiques, les hauts fonctionnaires pouvant eux-mêmes agir, remarquons le bien, comme des forces politiques à ce niveau.

Nous avons, en effet, supposé comme donnés les objectifs d'aménagement du territoire. Or ces objectifs ne peuvent être définis que par les forces politiques, dans le système que nous avons dit délibératif ou proprement "politique", et sans ces objectifs on voit mal comment les réformes administratives que nous proposons pourraient être opérées. D'ailleurs l'exemple de certains ministères provinciaux qui se sont réformés depuis 1960, celui de l'Education ou celui des Richesses Naturelles, par exemple, montre bien que ce n'est que par un changement des "politiques" du ministère qu'on peut en changer vraiment l'organisation, que ce soit pour l'application ou pour l'exécution des mesures politiques. Autrement on modifie l'organigramme, on déplace des hommes, mais fondamentalement rien n'est changé.

Pour ce qui est de l'élément de solution que nous proposons ici, il est évident que le renforcement des directions régionales, de leur participa-

tion à la direction des ministères et des ressources à leur autorité, ainsi que leur coordination par un super-directeur régional ou préfet (à ce sujet voir l'étude complémentaire d'André Gélinas) ne s'impose pas ou pas tellement en dehors de programmes politiques poursuivant des objectifs d'aménagement du territoire. Ou plutôt, on pourra toujours créer, par effet d'imitation ou autrement, de telles directions régionales et prévoir des règles officielles qui leur assurent plus d'autorité, mais en l'absence de programmes d'aménagement, des règles officieuses du jeu auront tôt fait de reproduire les conditions que nous avons décrites dans notre rapport.

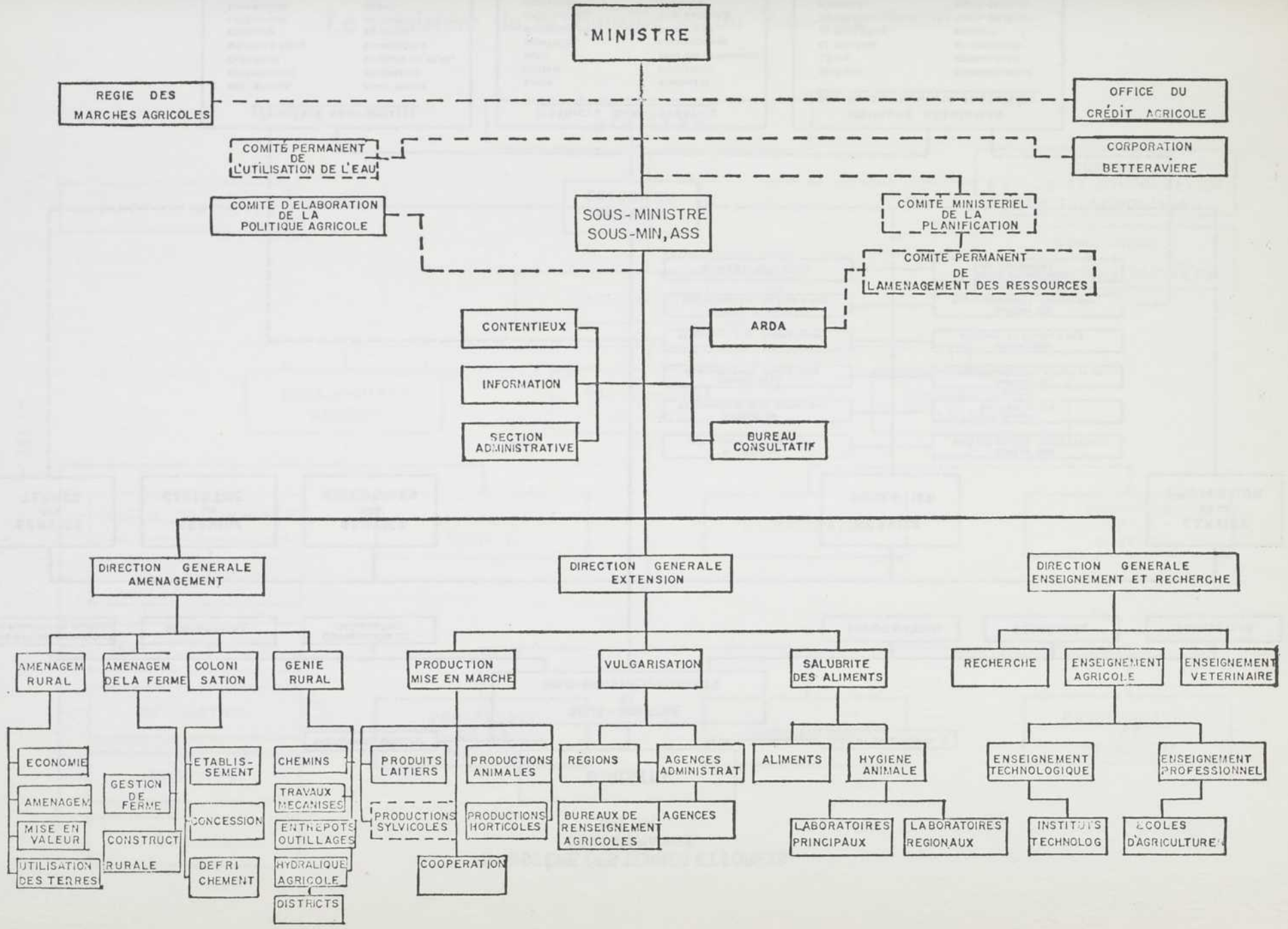
Ces programmes, encore une fois, ne pourront sortir que du jeu des forces politiques dans le système délibératif dont les règles devront évidemment changer elles aussi. Il ne nous revient pas de dire comment. D'ailleurs nous ne croyons pas que ce soit au B.A.E.Q. et à ses chercheurs d'édicter ces règles auxquelles devraient obéir partis, groupes d'intérêt et publics. Ces forces politiques sont capables de les instituer elles-mêmes si seulement on leur en donne la conscience et les moyens. Elles tendront ainsi à réaliser la belle définition que Durkheim donnait de la démocratie, quand il disait : "Plus la communication devient étroite entre la conscience gouvernementale et le reste de la société, plus cette conscience s'étend et comprend de choses, plus la société a un caractère démocratique. La notion de la démocratie se trouve donc définie par une extension maximum de cette conscience, et par cela même décide de cette communication".

APPENDICE "A"

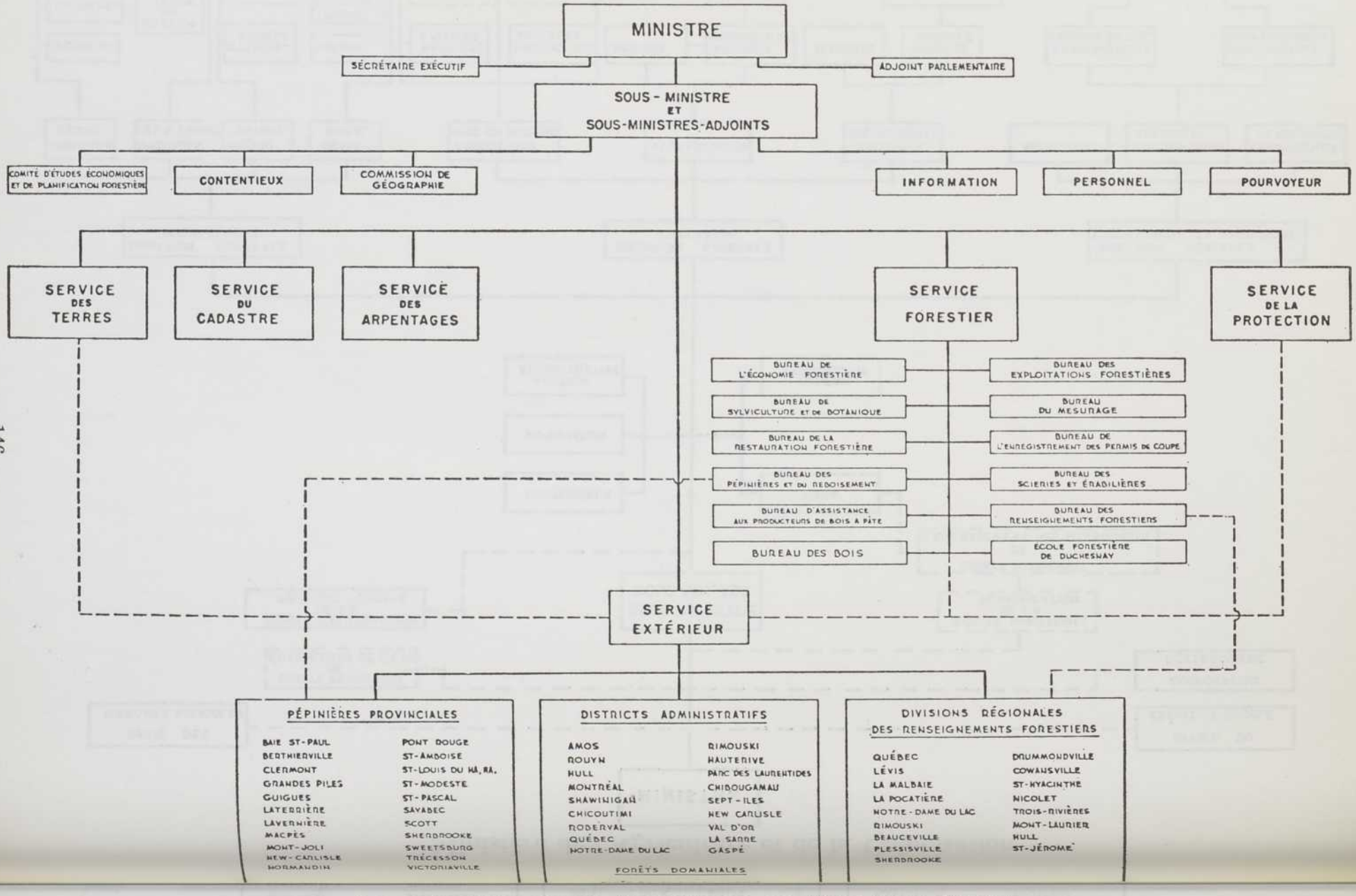
# Organigramme*

* *Les organigrammes du ministère de la Famille et du Bien-Etre et du ministère de la Santé, ne sont pas complets. Nous en avons donné la version abrégée qu'on trouve dans le Bottin Administratif du Québec* (1964).

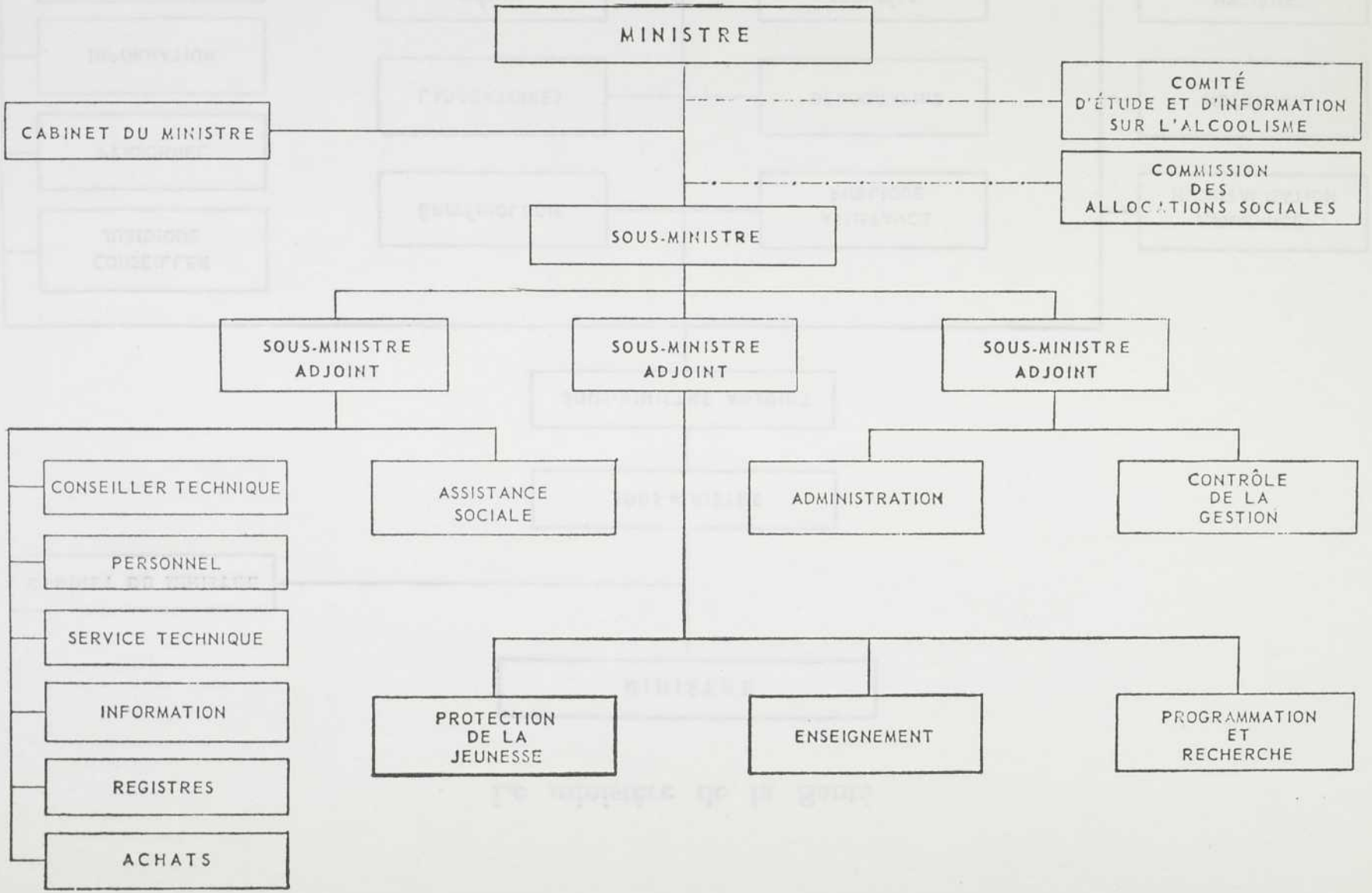
# Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation



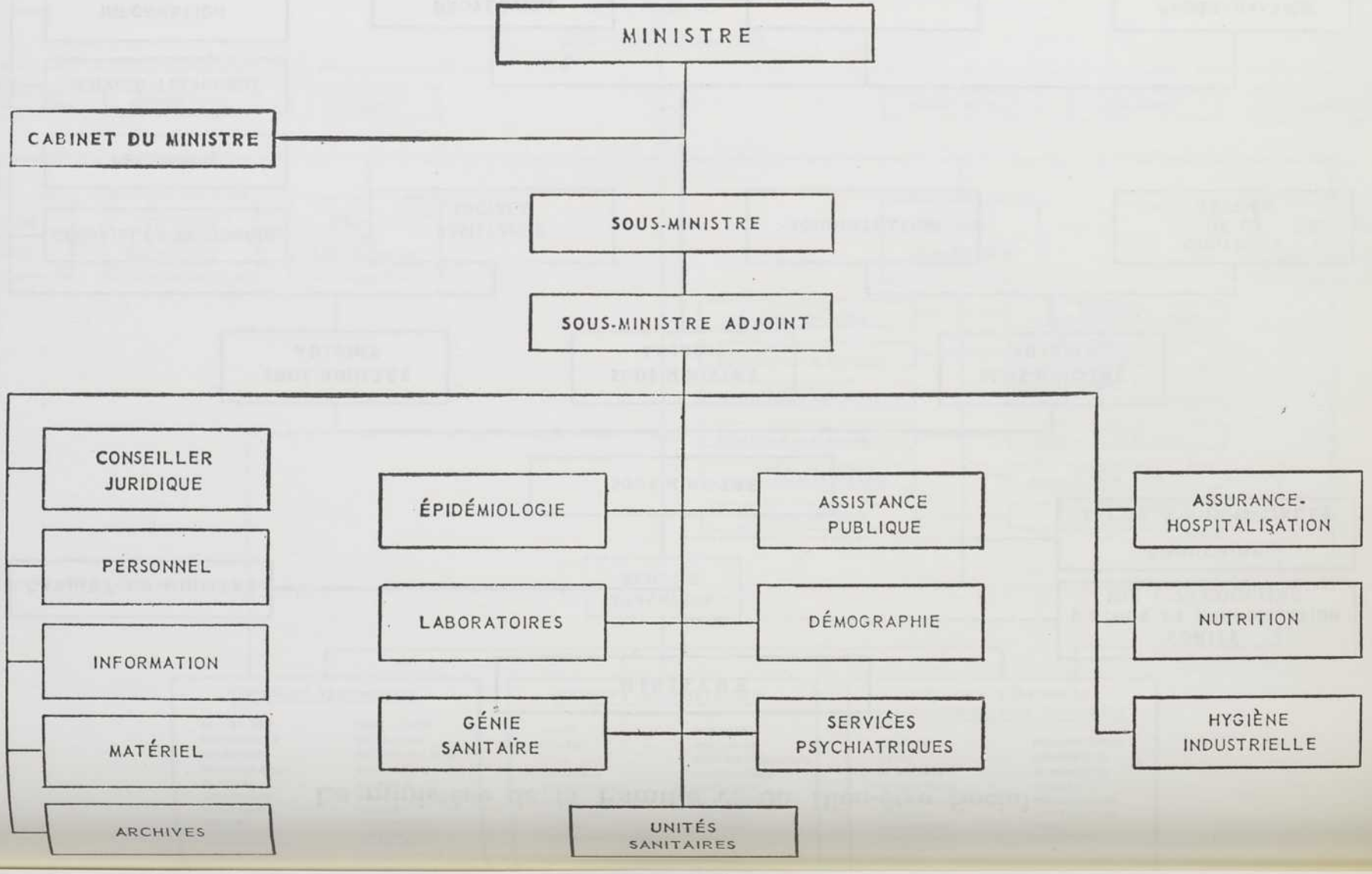
# MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS
## ORGANIGRAMME
## 1963-1964



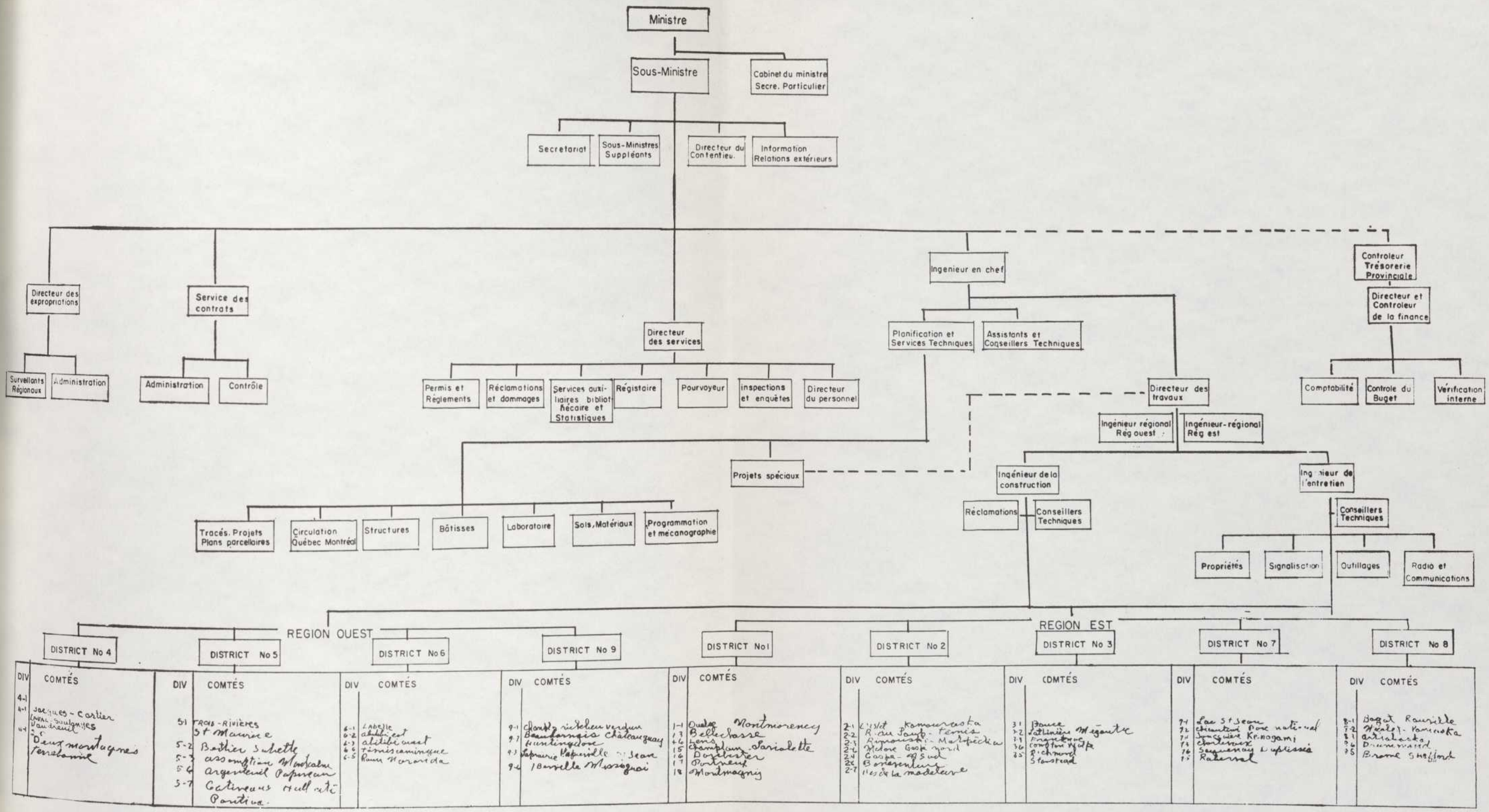
# Le ministère de la Famille et du Bien-être Social



## Le ministère de la Santé



# MINISTÈRE DE LA VOIRIE




| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 4-1 | Jacques-Cartier |
| 4-1 | Laval-Soulanges |
| 4-4 | Vaudreuil |
| | Deux-montagnes |
| | Terrebonne |

| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 5-1 | Trois-Rivières |
| 5-2 | St Maurice |
| 5-3 | Berthier Joliette |
| 5-4 | Assomption Montcalm |
| 5-7 | Argenteuil Papineau |
| | Gatineau Hull rité |
| | Pontiac |

| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 6-1 | Labelle |
| 6-2 | Abitibi est |
| 6-3 | Abitibi ouest |
| 6-6 | Timiscaminque |
| 6-5 | Rouyn Noranda |

| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 9-1 | Chambly Richelieu Verchères |
| 9-3 | Beauharnois Châteauguay |
| | Huntingdon |
| 9-3 | Soumaska Laprairie |
| 9-4 | Iberville Missisquoi |

| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 1-1 | Québec Montmorency |
| 1-3 | Bellechasse |
| 1-6 | Lévis |
| 1-5 | Champlain Portneuf |
| 1-6 | Dorchester |
| 1-7 | Portneuf |
| 1-8 | Montmagny |

| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 2-1 | L'Islet Kamouraska |
| 2-2 | Rimouski Matapédia |
| 2-3 | Rimouski Matapédia |
| 2-4 | Matane Gaspé nord |
| 2-4 | Gaspé Gaspé sud |
| 2-5 | Bonaventure |
| 2-7 | Iles de la madeleine |

| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 3-1 | Bonce |
| 3-2 | Lotbinière Mégantic |
| 3-3 | Frontenac |
| 3-6 | Compton Wolfe |
| 3-5 | Richmond |
| | Stanstead |

| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 7-1 | Lac St Jean |
| 7-2 | Chibougamau Dore national |
| 7-4 | Jacques Cartier Kénogami |
| 7-5 | Chicoutimi |
| 7-6 | Saguenay Lac plessis |
| 7-5 | Rimouski |

| DIV | COMTÉS |
|---|---|
| 8-1 | Bagot Rouville |
| 8-2 | Missisquoi Yamaska |
| 8-3 | Artabaska |
| 8-4 | Drummond |
| 8-5 | Brome Shefford |

APPENDICE "B"

# Première position de problème

APPENDICE "III"

# Première position de problème

# Recherche sur l'action administrative et sociale des fonctionnaires du territoire

### 1) Position du problème

Notre étude prend la suite de celle d'André Gélinas sur l'organisation dans la région des ministères provinciaux et sur les lois qu'ils y administrent. Il s'agit pour nous d'examiner l'action pratique des fonctionnaires locaux qui administrent ces lois. Action purement administrative d'une part, mais aussi action sociale, car en plus d'être un agent administratif le fonctionnaire local est un homme du terrain qui entretient avec ses habitants des relations autres qu'officielles. Enfin la recherche et l'animation qui sont en cours dans la région ne peuvent laisser indifférents des hommes qui auront, pour une bonne part, à administrer les mesures politiques qui pourront s'ensuivre. Nous chercherons donc qu'elles sont leurs réactions à l'expérience en cours, pour indiquer finalement ce que pourrait être leur rôle propre dans une éventuelle entreprise de réaménagment du territoire. A ce point final, nous travaillerons de nouveau en étroite collaboration avec André Gélinas.

### 2) Cadre théorique

Nous inspirant des plus récents développements en théorie de l'organisation, et plus particulièrement des études de Michel Crozier sur le phénomène bureaucratique, notre approche sera celle de l'analyse stratégique. Nous partirons donc des positions relatives qu'occupent les fonctionnaires locaux dans les organisations administratives et sociales auxquelles ils appartiennent (et des situations de coopération et de conflit qu'elles impliquent) pour établir d'après elles les règles d'action qui s'imposent à eux, à des degrés divers, selon les réseaux de communication et d'influence qui sont en jeu. C'est seulement par rapport à ces règles du jeu qu'on peut situer et comprendre les stratégies des fonctionnaires locaux et les actions qui en découlent. De même est-ce en confrontation avec ces stratégies qu'il faut sans doute évaluer leurs réactions à l'expérience en cours dans la région.

### 3) Plan de l'étude

De notre position du problème et du cadre théorique que nous adoptons, on peut déduire le plan (provisoire) suivant :

Introduction : **Position du problème et cadre théorique.**

Partie I : **l'action administrative des fonctionnaires du territoire.**

a) les fonctions officielles des fonctionnaires (les règles du jeu) et celles qu'ils remplissent effectivement (l'action administrative).

b) les réseaux de communication et d'influence qui déterminent l'action administrative.

c) étude de deux problèmes spécifiques :

— les décisions locales prises en situation d'incertitude.

— l'influence des fonctionnaires locaux sur les décisions prises en haut lieu.

Partie II : **l'action sociale des fonctionnaires du territoire**

a) de l'action administrative à l'action sociale.

b) les réseaux de communication et d'influence qui déterminent l'action sociale :

— liens avec les publics

— liens avec les associations

— liens avec les partis.

c) les conflits entre les rôles administratifs et les rôles sociaux.

Partie III : **les fonctionnaires du territoire face à l'expérience en cours.**

a) leur perception des problèmes et des solutions.

b) leurs réactions au B.A.E.Q. et comment elles s'intègrent à leurs stratégies.

# CONCLUSION

## Le rôle des fonctionnaires du territoire dans une éventuelle entreprise de réaménagement du territoire.

### 4) Techniques utilisées

Nous procéderons à peu près uniquement par entrevues. Quelques-unes seront faites auprès d'informateurs-clés (agronomes du B.A.E.Q., anciens fonctionnaires, etc.), mais la plupart seront faites auprès des fonctionnaires locaux eux-mêmes. Le schéma (provisoire) de ces entrevues, en partie libres et en partie dirigées, serait en gros le suivant :

### 5) Schéma d'entrevue

— Identification du fonctionnaire, de son poste officiel, de sa carrière, etc.

— Ce qu'il fait en pratique : de quoi et de qui s'occupe-t-il, détails sur son emploi du temps.

— Les problèmes qu'il perçoit et les solutions qu'il propose (à ce propos, ce qu'il pense du B.A.E.Q. et de l'expérience en cours).

— Ce qu'il faudrait faire à Québec, au niveau de la direction du Ministère.

— Est-ce qu'on tient compte, à ce niveau, de ses suggestions. (Si oui, par quels processus).

— Plus généralement, ses relations avec ses supérieurs et avec les autres fonctionnaires du territoire.

— Un problème précis : ce qu'il fait dans les cas douteux . . .

— A cette occasion, et aussi à d'autres moments est-ce qu'on essaie de le contourner en recourant au député ou "patronneux".

— Ses relations avec les leaders du territoire, avec les associations et les mouvements.

---

APPENDICE "C"

# Rapport d'étape de la recherche sur les fonctionnaires du territoire

Section Sociologique

Septembre 1964

# Déroulement de la recherche et contenu du rapport

Ce rapport fait le point de la recherche au 15 septembre 1964, alors que 35 entrevues ont été faites auprès de fonctionnaires du territoire, et 6 autres auprès d'informateurs qui ne sont pas fonctionnaires provinciaux. Nous voudrions d'ici la fin de la recherche faire à peu près le même nombre d'entrevues, pour arriver à un total de 80 environ.

Il sera question ici de deux ministères seulement, le Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (MAC), et le Ministère des Terres et Forêts (MTF), étant donné que deux entrevues seulement ont été faites auprès de fonctionnaires de la Santé (MS), et une seulement auprès d'un fonctionnaire de la Famille et du Bien-Etre (MFBE).

Quant au rapport lui-même, nous avons décidé de lui donner, schématiquement, l'allure que devrait avoir le rapport final. Il est bien entendu toutefois que les entrevues à venir et la réflexion subséquente pourront nous amener à modifier le plan de ce rapport final. De toute façon, ce qui est esquissé ici sera développé plus longuement par la suite, par exploitation de l'information que nous aurons en main.

# Introduction

Sommairement, il s'agit pour nous d'établir ce que font et pensent les fonctionnaires provinciaux du territoire, comment ils réagissent à l'expérience d'aménagement qui est en cours, et comment ils pourraient remplir plus efficacement leurs fonctions administratives.

Le cadre théorique que nous avons adopté est celui de l'analyse stratégique, telle que Michel Crozier l'a pratiquée dans *Le Phénomène Bureaucratique*. Dans cette perspective, l'action ou l'opinion ne se comprend qu'une fois établies les règles du jeu et les stratégies que forment les "joueurs" qui sont en relation de coopération ou de conflit les uns avec les autres.

Or, dès les premières entrevues, il nous est apparu que les règles du jeu qui déterminent plus ou moins les stratégies puis les actions (ou opinions) des fonctionnaires du territoire ne tiennent pas uniquement au système *administratif* où ils travaillent, mais aussi au système *politique*, lequel interfère constamment avec le premier. Avec Michael G. Smith (*Government in Zazzau*), nous estimons que ce sont les liens fonctionnels entre les deux systèmes qui définissent le gouvernement d'une société, et, dans le cas plus particulier qui nous occupe ici, l'action de ces exécutants du gouvernement que sont les fonctionnaires du territoire.

Dans les deux premiers chapitres, nous tenterons d'établir quelles sont les règles du jeu, les unes administratives, les autres politiques. Dans le troisième chapitre, nous verrons quelles sont les stratégies que forment les fonctionnaires, ainsi que les actions et les opinions qui en découlent. Dans le quatrième chapitre, nous montrerons comment les fonctionnaires réagissent à l'entrée en scène d'un nouveau "joueur", le B.A.E.Q. Enfin, nous nous demanderons en conclusion comment il faudrait modifier les règles du jeu pour que les fonctionnaires puissent contribuer efficacement à l'administration de la région.

# 1. Les règles du jeu

*Le système administratif*

Par règles du jeu, nous entendons les positions relatives qu'occupent les fonctionnaires ainsi que les moyens dont ils disposent dans les réseaux de communication et d'influence que suppose l'exécution de leurs tâches administratives. Nous distinguerons les réseaux qui forment le système administratif des réseaux qui forment le système politique.

Pour établir le système administratif et ses règles du jeu nous étudierons successivement :

1.1 les tâches administratives;
1.2 l'organisation centrale des ministères;
1.3 l'organisation régionale des ministères;
1.4 les relations entre l'organisation régionale et l'organisation centrale.

### 1.1 Les tâches administratives

Dans cette section, nous voudrions d'abord établir les différents types de publics avec lesquels les fonctionnaires des différents ministères et des différents services sont en relation. C'est ainsi que les publics du MAC et ceux du MTF ne sont pas du tout les mêmes. A l'intérieur même du MAC, les publics du service de la vulgarisation et ceux du service de la colonisation ne se recoupent à peu près pas, etc.

Ensuite nous voudrions montrer que les rapports entre les fonctionnaires et leurs publics, dans l'accomplissement des tâches administratives, sont aussi de plusieurs types. Dans ce qui passe des administrations aux publics on peut en effet distinguer :

a) des *contrôles* (chez les concessionnaires ou permissionnaires en forêt, par exemple);
b) des *conseils* (de l'agronome de comté aux cultivateurs);
c) des *services* (en vue de l'attribution d'une prime, d'une subvention);
d) des *travaux* (travaux mécanisés, chemins de colonisation, drainage);
e) des *contrats* accordés pour l'accomplissement de certains de ces travaux;

f) des *emplois* dans le cadre de l'organisation régionale des ministères;
g) des *biens*, choses ou argent, qui sont prêtés ou donnés aux publics (primes et subventions, crédit agricole), etc.

Evidemment plus d'une de ces prestations peuvent être comprises dans une même relation (un conseil et un contrôle, un bien et un service, un emploi et de l'argent), et surtout certaines relations en entraînent d'autres : ainsi la distribution de biens et de travaux ne se passe de conseils, de services ou de contrôles.

Finalement, nous indiquerons comment la configuration de ces diverses relations entre les administrations et les publics, varie d'un ministère à l'autre, et d'un service à l'autre.

### 1.2 L'organisation centrale des ministères

Dans cette section, il nous suffira de montrer comment les ministères sont organisés à Québec pour accomplir les diverses catégories de tâches administratives que nous aurons distinguées.

Encore là, il faudra faire l'examen ministère par ministère en confrontant le réseau de l'organisation *formelle* avec la configuration des relations entre les tâches administratives, relations imposées par le *contenu* même de ces tâches.

On voit que dès ce moment, certaines contradictions ou certains blocages pourront commencer d'apparaître dans les règles, ce sur quoi nous reviendrons plus loin.

### 1.3 L'organisation régionale des ministères

Nous nous attarderons plus longuement sur l'organisation régionale des ministères. Les règles du jeu sont ici d'au moins 4 ordres différents.

Il y a d'abord la carte même de chacun des services déconcentrés et les diverses catégories de fonctionnaires (selon leurs fonctions et attributions) qui se trouvent sur le territoire délimité par la carte. De ce point de vue le MAC et le MTF apparaissent assez différents

l'un de l'autre : le MAC a trois cartes du territoire (celle de la vulgarisation et de la production, celle de la colonisation et celle du drainage), alors que le MTF n'en a qu'une; les fonctionnaires du MTF occupent des postes assez divers mais dépendent tous d'un chef régional (le chef de district), alors que les postes du MAC ne sont somme toute pas plus divers mais ne relèvent pas d'une seule autorité régionale.

Il y a aussi les moyens en hommes et en équipement dont sont pourvues les organisations régionales. Sur ce plan, la situation est assez sombre, encore plus au MAC qu'au MTF. Les bureaux eux-mêmes sont vétustes, leur équipement inadéquat, et surtout rares sont les fonctionnaires qui acceptent d'y venir travailler, s'ils ne sont pas originaires de la région.

Dans un autre ordre, il faudra dire un mot des relations officielles qui sont prévues à l'intérieur de l'organisation régionale des différents services, que ces relations soient verticales ou qu'elles soient horizontales.

Enfin, nous verrons quelles sont les relations également officielles qui sont prévues entre les services d'un même ministère ou de ministères différents. Nous constaterons d'ailleurs que ces relations sont très limitées.

### 1.4 Les relations entre l'organisation régionale et l'organisation centrale.

Cette 4ième section s'impose après les 3 autres et c'est par elle que nous pourrons conclure ce premier chapitre.

Dans un premier temps, nous verrons quelles relations officielles sont prévues (rencontres, rapports écrits, etc) entre l'organisation centrale et l'organisation régionale. Encore là nous procéderons par ministères et par services à l'intérieur des ministères. Il est bien sûr qu'il faudra tenir compte dans cet examen des tâches administratives qui sont en jeu, du nombre de districts ou de régions qui sont reliées à l'organisation centrale, des fonctions et attributions des chefs de district ou de région, de la distance entre Québec et le territoire, etc.

Dans un deuxième temps, nous tenterons de montrer comment certains blocages, dans l'organisation centrale des ministères font obstacle, au niveau même des règles du jeu, à l'efficacité des organisations régionales. Ce

développement sera l'occasion pour nous d'établir comment se présente globalement le système administratif dans lequel travaillent les fonctionnaires du territoire, autrement dit quelles règles du jeu il leur impose*.

# 2. Les règles du jeu

*Le système politique*

Il n'y a pas que des règles administratives qui s'imposent aux fonctionnaires du territoire, il y aussi des règles proprement politiques. Autrement dit, les fonctionnaires, étant donné les tâches qu'ils doivent remplir, se trouvent pris, bien souvent malgré eux, dans les réseaux de communication et d'influence politiques, lesquels se mêlent aux réseaux administratifs. Si ceux-ci sont le lieu de *l'autorité,* ceux-là sont le lieu du *pouvoir* (M. G. Smith), et une étude des règles du jeu qui fondent l'action administrative serait bien incomplète si elle ne montrait pas comment les communications et influences politiques peuvent constamment interférer dans les réseaux administratifs.

Nous suivrons ici, pour établir comment peuvent jouer ces interférences, le même plan que dans le chapitre précédent. Il sera donc question successivement :

en 2.1 du contenu politique des tâches administratives;
en 2.2 du pouvoir politique face aux autorités centrales des ministères;
en 2.3 du pouvoir politique face aux autorités régionales des ministères;
en 2.4 de l'impact du système politique sur les relations entre organisation régionale et organisation centrale.

### 2.1 Le contenu politique des tâches administratives.

Les tâches administratives des fonctionnaires du territoire ont un contenu politique, à un double titre : dans leur formulation d'abord, dans leur application ensuite.

---

* Comme on le voit maintenant, ce premier chapitre consistera, en bonne partie, dans une reprise, selon la visée de l'analyse stratégique, des rapports d'André Gélinas et de ses assistants sur les ministères étudiés.

En effet, les lois qu'administrent les fonctionnaires du territoire ont une origine politique, en ceci qu'elles résultent du jeu des forces de la société ( à remarquer que les fonctionnaires eux-mêmes, à Québec ou dans la région, peuvent agir alors comme des forces politiques). Mais ces lois ont aussi des implications politiques dans leur application, c'est-à-dire dans l'accomplissement des tâches administratives.

Si nous retournons à notre catégorisation provisoire des tâches administratives en contrôles, conseils, services, etc., nous voyons que certaines de ces catégories de tâches invitent plus que d'autres à des interventions ou interférences du pouvoir politique sur l'autorité administrative. C'est ainsi que les contrôles y prêtent beaucoup plus que les conseils, que les travaux y prêtent plus fréquemment que les contrats, etc.

A ce sujet, il faut noter qu'abstraction faite des types de tâches, les interventions politiques auront d'autant plus de chances de se produire qu'il y a rareté ou réglementation imprécise des prestations (contrôles, conseils, services, etc) fournies par les administrations.

De ce point de vue, la situation est variable d'un ministère à l'autre, selon l'importance relative qu'y prennent chacune des catégories de tâches. C'est ce que nous indiquerons à la fin de cette section.

### 2.2 Le pouvoir politique et les autorités centrales des ministères.

Au niveau des autorités centrales, on peut s'attendre à ce que le pouvoir politique s'exerce quant à la formulation des lois, mais aussi quant à leur application. Encore là, la situation est variable d'un ministère à l'autre et surtout les forces politiques qui ont intérêt à intervenir n'ont pas la même ampleur. Entre une grosse compagnie concessionnaire en forêt, et le cultivateur sur sa terre, il y a toute une différence, même si celui-ci milite dans l'U.C.C.

Evidemment, nous ne savons pas grand'chose, par les rapports d'André Gélinas ou par nos entrevues, des interventions politiques au niveau des autorités centrales. Nous en savons assez toutefois pour établir dans leurs grandes lignes quelles sont les règles du jeu, d'un ministère à l'autre, et plus précisément pour montrer les contraintes qui se trouvent ainsi imposées aux autorités centrales face aux autorités régionales, problème que nous retrouverons dans la section 2.4.

### 2.3 Le pouvoir politique et les autorités régionales des ministères.

Nous parlons ici d'autorités et non de fonctionnaires régionaux pour bien montrer qu'il s'agit (dans les termes de M.G. Smith) d'un affrontement entre le système politique et le système administratif, c'est-à-dire entre *l'autorité* administrative et le *pouvoir* politique.

Au niveau régional, étant donné certains blocages d'ordre purement administratif (qui auront été signalés en 1.4) entre organisation centrale et organisation régionale, étant donné aussi ce qui aura été posé en 2.2, on observera que les interventions politiques ne concernent que l'application des lois, et encore ces interventions peuvent-elles toujours se faire auprès des autorités centrales pour qu'elles interviennent à leur tour auprès des autorités régionales. Ici encore il y a des variations d'un type de tâche à l'autre, et d'un service administratif à l'autre; c'est ainsi que par rapport aux contrôles, par exemple, le chef de district de la colonisation semble plus vulnérable que l'agronome de comté, et celui-ci plus vulnérable que le médecin directeur d'une maison sanitaire.

### 2.4 L'impact du système politique sur les relations entre organisation régionale et organisation centrale.

Les interventions politiques que nous aurons établies dans les 3 sections précédentes ne peuvent manquer d'affecter les relations administratives entre organisation centrale et organisation régionale des ministères.

Nous montrerons qu'elles viennent se superposer à certains blocages ou encore en constituer de nouveaux, mais aussi qu'elles peuvent débloquer certaines situations, ce qui serait impossible sur un plan strictement administratif. Il ne faut pas croire en effet que les interventions politiques n'ont que des résultats négatifs; elles peuvent briser certaines routines, accélérer certains processus, permettre des recours nécessaires auprès des organisations centrales. Mais même lorsqu'elles ont ces effets qu'on peut estimer heureux, elles créent généralement un climat d'incertitude, souvent paralysant pour les fonctionnaires.

Déjà ces considérations relèvent du chapitre suivant sur lequel nous débouchons nécessairement. Il suffira ici de montrer quelle est la logique des rapports entre les deux systèmes, au niveau des relations entre Québec et le territoire, logique plus ou moins contraignante pour les actions des fonctionnaires du territoire.

# 3. Les stratégies des fonctionnaires du territoire

Ce 3ième chapitre constitue le moment crucial de notre étude. C'est aussi celui qui entraînera les plus longs développements et les recours les plus fréquents à nos entrevues. Encore une fois, nous n'indiquerons ici que ce qui nous apparaît actuellement comme devant être les principaux points de ce chapitre, sans écarter la possibilité que les informations recueillies ultérieurement viennent modifier de façon assez considérable notre plan.

Il s'agit pour nous de montrer comment les fonctionnaires du territoire à partir des règles du jeu précédemment établies, mais aussi à partir de leur personnalité propre, de leur expérience, etc., élaborent plus ou moins consciemment des stratégies, qui guident leur action et aussi leurs opinions. Autrement dit, dans les termes mêmes de la théorie des jeux, nous considérons que les actions et opinions des fonctionnaires, dans la mesure où nos entrevues ont pu les révéler, sont des tactiques faisant partie d'une stratégie plus vaste, qu'il nous faut établir du mieux que nous le pouvons.

Nous ferons ici l'hypothèse, d'ailleurs cohérente avec les deux chapitres précédents, que c'est comme acteur, jouant à la fois dans un système administratif et dans un système politique, que le fonctionnaire du territoire se donne une stratégie. Plus précisément, ce qui est en jeu concerne à la fois l'autorité administrative et le pouvoir politique, que ce soit la sienne ou celle des autres.

Dans ce chapitre, nous verrons donc nos fonctionnaires comme jouant un jeu ou une "partie" avec d'autres joueurs, fonctionnaires, partis, associations, publics. Plus ou moins arbitrairement, notre plan sera le suivant :

3.1 les stratégies envers les autres fonctionnaires;
3.2 les stratégies envers les partis;
3.3 les stratégies envers les associations et les publics

### 3.1 Les stratégies envers les autres fonctionnaires.

La difficulté ici comme dans tout le chapitre est qu'il y a autant de stratégies qu'il y a de postes administratifs différents, et qu'il y a d'individus à ces postes. Nous nous limiterons donc aux principaux postes en indiquant les variations significatives d'un individu à l'autre.

Les "autres" fonctionnaires seront regroupés en 3 catégories.

3.1.1 les fonctionnaires à Québec

3.1.2 les fonctionnaires du même service, sur le territoire;

3.1.3 les fonctionnaires d'autres services ou d'autres ministères sur le territoire.

Nous n'énumérerons ici que quelques grands traits qui nous semblent apparents dans les stratégies des fonctionnaires du MAC et du MTF:

— Les relations avec Québec sont rarement fructueuses, mais les obstacles sont tout autant d'ordre politique que d'ordre administratif (au MAC et au MTF);

— même chose pour ce qui est de certaines relations hiérarchiques sur le territoire (au MTF);

— d'un service du MAC à l'autre, c'est l'autorité administrative qui est en jeu, bien que les conflits entre vulgarisation et production d'une part, vulgarisation et colonisation d'autre part se posent en termes très différents;

— les opinions sur les réformes à faire à l'intérieur de l'organisation régionale s'expliquent si on considère ce qu'est la stratégie des fonctionnaires d'un service envers ceux d'un autre service;

— du MAC ou MTF les relations sont rares; l'appartenance à deux corporations professionnelles différentes ne contribue pas évidemment à "ouvrir" les stratégies, etc.

### 3.2 Les stratégies envers les partis.

Ici encore nous donnerons à titre d'indication, les grandes lignes de quelques-uns de nos développements.

A plus d'un poste de l'organisation territoriale du MAC ou du MTF la stratégie du fonctionnaire envers les partis est ambivalente. Ainsi on s'opposera à certains abus qu'ils couvrent ou encouragent dans les travaux mécanisés ou encore dans les dédommagements consentis (par le MAC) à la suite de gel, mais on pourra conseiller à certains individus d'avoir recours à eux pour accélérer certains processus administratifs, qui autrement seraient fort longs. Ou encore, au MTF cette fois, on tolérera qu'ils s'occupent de remplir certains postes très subalternes en forêt, mais on aura une

attitude beaucoup plus négative envers eux s'ils se mêlent de questions techniques (nombre de cordes de bois devant être coupées annuellement, par exemple) où les ingénieurs forestiers s'estiment compétents.

La différence est souvent faite par les fonctionnaires entre les députés, dont ils n'ont pas à se plaindre, dans la plupart des cas, et les organisations locales dont ils se plaignent plus volontiers. A ce propos, comme à propos du point précédent, on peut remarquer qu'on passe de la coopération au conflit (les deux plus ou moins mitigés) selon qu'on estime que son autorité administrative est sauvegardée ou non.

Autre point important, déjà signalé en 3.1 : la stratégie envers les partis et celle qu'on attribue aux fonctionnaires à Québec, ne sont pas sans affecter la stratégie envers les fonctionnaires du Q.G. Ainsi, un chef de district du MTF refusera d'entériner une décision "politique " d'un de ses ingénieurs, par crainte des réactions de ses supérieurs à Québec.

### 3.3 Les stratégies envers les associations et les publics

Après être parti en 1.1 des tâches administratives, nous y revenons pour clore ce 3ième chapitre.

La stratégie envers les publics, en effet, est strictement liée à la stratégie envers les autres fonctionnaires, et à la stratégie envers les partis. Ainsi si les agronomes de comtés du MAC se désintéressent et veulent se débarrasser du contrôle des travaux mécanisés, c'est surtout pour se trouver en moins mauvaise position envers les partis et envers leurs supérieurs à Québec. Si par contre ils voulaient consacrer plus de temps aux tâches de conseil c'est, en plus, d'une louable préoccupation de service des publics, parce que leur autorité administrative et leur immunité au pouvoir politique s'en porteraient mieux.

C'est de cette façon que nous ferons, dans cette section, le tour des principaux postes et des principales tâches administratives, pour montrer comment les fonctionnaires se comportent ou voudraient se comporter envers les publics.

Nous montrerons aussi quelles stratégies ils entretiennent envers les associations. A ce sujet, il semble que la crainte de toucher par elles au sys-

tème politique motive l'abstention ou l'opposition d'un grand nombre. D'autres cependant ne craignent pas ces contacts, mais presque toujours on les utilise pour assurer son autorité administrative plutôt que pour faire échec au pouvoir politique.

# 4. Un nouveau joueur : le B.A.E.Q.

Comme nous l'avons dit plus haut, le B.A.E.Q. peut être considéré comme un nouveau joueur qui s'introduit dans la partie qui se joue entre les fonctionnaires et les autres acteurs. Et justement ce joueur est un peu du même type que les associations dont nous venons de parler.

Ce dernier chapitre sera divisé en deux sections :

4.1 les stratégies envers le B.A.E.Q.;
4.2 la revision des stratégies envers les autres joueurs.

## 4.1 Les stratégies envers le B.A.E.Q.

On doit d'abord faire remarquer que ces stratégies ne sont pas encore très précises, à cause surtout de l'incertitude où on se trouve au sujet du B.A.E.Q. L'expérience d'aménagement qu'il mène va-t-elle réussir ou pas ? Va-t-il se substituer aux organisations régionales des ministères dans l'accomplissement de certaines tâches administratives, ou tout au moins pour ce qui est des recommandations à faire auprès des ministères ? On ne le sait pas trop, bien que certains fonctionnaires aient des idées plus précises que d'autres là-dessus.

Ceci dit, on peut diviser les fonctionnaires en 3 grandes catégories, au moins, quant à la stratégie qu'ils semblent se donner actuellement envers le B.A.E.Q.

Dans une première catégorie se trouvent la plupart des agronomes de comté et aussi certains chefs de district du MTF : on reproche au B.A.E.Q. (bien que l'arrivée des coordonnateurs des comités de mise en valeur ait modifié cette position) de ne pas chercher suffisamment la collaboration des fonctionnaires, que ce soit sur le plan de la recherche ou sur le plan de l'action. Il est évident que pas mal de ces fonctionnaires craignent l'importance que semble vouloir prendre le B.A.E.Q. dans le système administratif. Quelques-uns voient avec amertume le B.A.E.Q. disposer de moyens qui leur ont toujours été refusés, prétendent-ils.

Dans une deuxième catégorie, on trouve la plupart des spécialistes du MAC (ainsi que le chef de district, au drainage). Ces fonctionnaires nous ont semblé être davantage prêts à collaborer. On peut d'ailleurs l'expliquer, à partir de leur situation différente dans les systèmes administratifs et politiques, et donc à partir de leurs stratégies différentes envers les autres "joueurs".

Enfin, dans une 3ième catégorie se trouvent les fonctionnaires du service de la colonisation qui n'ont à peu près pas de contact avec le B.A.E.Q. et pour qui l'entrée en scène de ce nouveau joueur ne s'est pas tellement faite sentir jusqu'à maintenant.

**4.2 La revision des stratégies envers les autres joueurs.**

Cette revision commence à peine étant donné que les stratégies envers le B.A.E.Q. ne sont pas elles-mêmes très bien fixées.

On peut noter toutefois certaines modifications qui semblent s'amorcer.

Ainsi à l'intérieur de l'organisation territoriale d'un service ou d'un ministère, ce qu'on entrevoit des changements que pourra produire la mise en exécution du Plan, n'est pas sans provoquer déjà, bien que faiblement, une remise en question de certaines relations administratives.

De même, sous la pression de certains publics locaux (eux-mêmes travaillés par le B.A.E.Q.), les fonctionnaires sont de plus en plus conscients de la nécessité d'augmenter leurs fonctions de conseils et de diminuer leurs fonctions de contrôle, etc.

# CONCLUSION

Alors que nous sommes allés, comme il se devait, dans cette étude, des règles du jeu aux stratégies, nous ferons en conclusion le chemin inverse.

C'est-à-dire que nous tenterons de poser, normativement, ce que devrait être l'action des fonctionnaires du territoire, qu'il y ait aménagement ou non, et de voir quelles stratégies pourraient inspirer ces actions. De là,

nous devrons remonter aux règles du jeu, car il est bien évident, comme nous tenterons de le montrer suffisamment dans ce rapport, que les stratégies ne peuvent être transformées que si on a transformé préalablement les règles du jeu.

Au niveau des actions et des stratégies, comme à celui des règles du jeu, nous nous proposons de suivre un peu le même plan que dans les deux premiers chapitres. C'est donc dire qu'il sera d'abord question des tâches administratives ainsi que des rapports avec les publics, les associations et les partis; puis de l'organisation centrale des ministères; ensuite de leur organisation régionale; et enfin des rapports entre les deux organisations. Il est bien entendu qu'encore là nous montrerons les relations constantes entre système administratif et système politique. Nous sommes d'ailleurs convaincus que c'est là que pourront se résoudre finalement les contradictions sous-jacentes à l'action administrative des fonctionnaires du territoire.

VINCENT LEMIEUX

YVES LECLERC

---

# Sources et schéma d'entrevue

*Sources*

Le rapport du professeur André Gélinas décrivant les ministères (organigrammes, fonctions de services et des fonctionnaires, relations officielles entre paliers hiérarchiques) a servi pour la partie 1 "Règles du jeu", en particulier pour la rédaction des Chapitres 1 - et - 3 -.

Nous avons effectué, pour reconstituer les règles du jeu au niveau de l'organisation régionale (Chapitre 3-, 4-, 6-) et pour déterminer la stratégie des fonctionnaires (Chapitre 7-, 8-, 9-), soixante-quinze entrevues. Douze d'entre elles furent faites auprès d'informateurs-clés et les autres (63) auprès des principaux fonctionnaires des ministères étudiés.

Les informateurs sont répartis ainsi : M.A.C., vingt-cinq; M.T.F., quinze; M.S., douze; M.F.B.E., huit; M.V., trois.

La plupart des directeurs régionaux et des responsables de l'administration de divisions (M.V.) et de comté (M.A.C., M.S., M.F.B.E.) ont été rencontrés.

## SCHEMA D'ENTREVUE

1) Identification du fonctionnaire.
   - — âge
   - — lieu d'origine
   - — carrière

nous devrons remonter aux règles du jeu, car il est bien évident, comme nous tenterons de le montrer suffisamment dans ce rapport, que les stratégies ne peuvent être transformées que si on a transformé préalablement les règles du jeu.

Au niveau des actions et des stratégies, comme à celui des règles du jeu, nous nous proposons de suivre un peu le même plan que dans les deux premiers chapitres. C'est donc dire qu'il sera d'abord question des tâches administratives ainsi que des rapports avec les publics, les associations et les partis; puis de l'organisation centrale des ministères; ensuite de leur organisation régionale; et enfin des rapports entre les deux organisations. Il est bien entendu qu'encore là nous montrerons les relations constantes entre système administratif et système politique. Nous sommes d'ailleurs convaincus que c'est là que pourront se résoudre finalement les contradictions sous-jacentes à l'action administrative des fonctionnaires du territoire.

VINCENT LEMIEUX

YVES LECLERC

---

# Sources et schéma d'entrevue

*Sources*

Le rapport du professeur André Gélinas décrivant les ministères (organigrammes, fonctions de services et des fonctionnaires, relations officielles entre paliers hiérarchiques) a servi pour la partie 1 "Règles du jeu", en particulier pour la rédaction des Chapitres 1 - et - 3 -.

Nous avons effectué, pour reconstituer les règles du jeu au niveau de l'organisation régionale (Chapitre 3-, 4-, 6-) et pour déterminer la stratégie des fonctionnaires (Chapitre 7-, 8-, 9-), soixante-quinze entrevues. Douze d'entre elles furent faites auprès d'informateurs-clés et les autres (63) auprès des principaux fonctionnaires des ministères étudiés.

Les informateurs sont répartis ainsi : M.A.C., vingt-cinq; M.T.F., quinze; M.S., douze; M.F.B.E., huit; M.V., trois.

La plupart des directeurs régionaux et des responsables de l'administration de divisions (M.V.) et de comté (M.A.C., M.S., M.F.B.E.) ont été rencontrés.

### SCHEMA D'ENTREVUE

1) Identification du fonctionnaire.
   - — âge
   - — lieu d'origine
   - — carrière

2) Fonctions

— théoriques, réelles
— emploi du temps selon les tâches
— obstacles à l'exécution des tâches : humains, équipement, distances.

3) Relations au niveau régional

— avec fonctionnaires du même service
— avec fonctionnaires des autres services
— avec fonctionnaires des autres ministères
— avec publics administrés
— avec associations, partis politiques
— avec le B.A.E.Q.

4) Relations avec fonctionnaires de Québec

— chef de service
— autres chefs de service.

APPENDICE "D"

# Communication à Vancouver au 37ième congrès de l'Association canadienne des Sciences Politiques

---

(juin 1965)

# L'analyse stratégique des organisations administratives

*par Vincent Lemieux, Université Laval* (1)

Les applications de la théorie des jeux aux phénomènes politiques se sont faites jusqu'à ce jour selon deux voies assez différentes, mais dont on peut espérer qu'elles seront finalement complémentaires. D'une part, certains auteurs ont retenu de la théorie sa perspective et son cadre conceptuel, pour tenter, grâce à eux, de renouveler l'étude des phénomènes politiques, ou plutôt de certains de ces phénomènes qui semblent se prêter mieux que d'autres à un tel traitement; et d'autre part des spécialistes à formation mathématique plus poussée ont cherché, expérimentalement ou autrement, des applications rigoureuses de la théorie à des phénomènes comme la guerre chaude ou froide entre deux puissances, ou comme la formation de coalitions entre plus de deux partis. Entre ces deux tendances il faut situer quelques rares auteurs, comme Downs (1) ou Schelling (2), dont les travaux sont à la fois rigoureux et féconds et qui annoncent la réconciliation dont je parlais en commençant.

Cette communication se situe bien modestement du côté de la première tendance, c'est-à-dire celle des auteurs qui, délaissant l'appareil mathématique de la théorie, n'en cherchent pas moins à mener l'analyse des phénomènes politiques selon sa perspective et son cadre conceptuel. Le domaine considéré sera celui des organisations administratives régionales, ou si l'on aime mieux des administrations publiques régionales en tant qu'organisations.

Ce domaine, parce que les règles du jeu y sont plus précises que dans d'autres, se prête assez bien à une analyse menée à la façon de la théorie des jeux, analyse que nous appellerons désormais analyse stratégique. C'est d'ailleurs ce que montrent bien l'ouvrage déjà classique de March et Simon (3) et plus récemment le livre de Crozier (4) sur le phénomène bureaucratique en France.

---

(1) Une version légèrement modifiée de cette communication a paru dans le numéro de décembre 1965, de ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA.

Toutefois ni l'un ni l'autre de ces ouvrages ne traitent spécifiquement des administrations publiques et de leur insertion dans la société politique, même si l'un des deux cas étudiés par Crozier (l'Agence comptable parisienne) est, dans ses propres termes, celui de "l'établissement parisien d'une grande administration publique, dépendant elle-même d'un Ministère" (p. 25). C'est là une organisation administrative de type "horizontal" et de ce fait ses relations avec les publics sont indirectes et lointaines. Au contraire, les organisations administratives régionales qui feront l'objet de cette communication sont toutes de type "vertical" et entretiennent des contacts constants avec leurs publics. Il s'agit des agences territoriales, dans la région du Bas-du-Fleuve et de la Gaspésie, des ministères provinciaux de l'Agriculture et de la Colonisation, des Terres et Forêts, de la Santé, de la Famille et du Bien-Etre, et de la Voirie. Nous les avons étudiées pour le compte du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.), qui a été chargé, dans le cadre de la loi ARDA, de préparer un plan d'aménagement de cette région défavorisée, et aussi devions-nous forcément les situer dans leurs rapports avec les publics et avec toute la société politique, d'où des développements nouveaux, qui seront examinés ici, à l'analyse stratégique des organisations administratives (5).

* * *

La première démarche d'une bonne analyse stratégique est de reconstituer les règles du jeu de la "partie" considérée. Autrement dit, il faut d'abord établir dans quel système administratif travaillent les agents territoriaux des cinq ministères. Parce que notre étude en est une de science politique les règles retenues seront les règles de "gouvernement" des cinq organisations administratives, ou si l'on aime mieux celles qui définissent l'autorité administrative des agents territoriaux dont on examinera ensuite les stratégies. D'ailleurs, on adoptera aussi à ce niveau des stratégies, le point de vue de la science politique, et on se demandera comment ces stratégies et les actions qu'elles commandent se traduisent en termes de pouvoir exercé par les agents territoriaux, le *pouvoir* étant défini comme la capacité effective d'arriver à certains résultats, alors que *l'autorité* est la capacité prévisible, officielle ou officieuse, d'arriver à ces résultats. On voit par là comment l'autorité se situe au niveau des règles du jeu et le pouvoir au niveau de l'action elle-même.

Il faut ajouter ici qu'en privilégiant les problèmes de gouvernement, on ne fait que se rallier aux tendances aujourd'hui les plus fructueuses dans l'étude des organisations, comme Crozier, entre autres, l'a bien montré.

En plus des règles de gouvernement d'une organisation, on peut distinguer des règles "économiques", ayant trait à l'utilisation des moyens dont dispose l'organisation, et des règles "sociales" ayant trait aux conventions de toute sorte qui régissent les relations entre les joueurs. A partir de ces distinctions, on comprend mieux comment a évolué l'étude des organisations, et quel progrès les développements récents marquent sur les étapes antérieures.

Le mouvement dit d'organisation scientifique du travail (scientific management) peut en effet être considéré comme une étape où les règles "économiques" de l'organisation furent privilégiées. En réaction contre ce mouvement, les sociologues et psychologues sociaux des années 30 et 40, dont les principaux furent Merton, Mayo et Lewin, ont insisté sur les rapports sociaux, au niveau de leur actualisation. Mais de cette façon, ils perdaient de vue le niveau des règles du jeu, tout en ne réussissant pas plus que leurs prédécesseurs à saisir dans leurs analyses les problèmes de gouvernement, ou la dimension "politique" des organisations.

Par contre la visée de l'analyse stratégique, telle qu'on tentera de la pratiquer ici, permet l'intégration du niveau des règles et du niveau de l'action, ainsi que la réintégration des rapports économiques et des rapports sociaux dans les rapports politiques. L'action, dirigée par une stratégie, est un des possibles définis par les règles, et sa dimension politique englobe les deux autres, puisque c'est le pouvoir exercé ou non qui en détermine finalement les résultats.

* * *

Dans la relation de pouvoir, Robert Dahl (6) distingue plusieurs composantes. On peut en retenir trois qui serviront à établir l'autorité, c'est-à-dire le pouvoir prévisible dont disposent les agents territoriaux des ministères étudiés, et par là les règles du jeu du système administratif où ils travaillent. Ce sont les *objets* de leur autorité, c'est-à-dire les tâches où ils peuvent imposer aux publics certains résultats; les *sujets* de leur autorité c'est-à-dire les catégories de publics auxquels peut s'imposer cette autorité; et les *ressources* de leur autorité, c'est-à-dire les moyens qu'ils possèdent pour arriver à leurs fins. De plus, les agents territoriaux étant eux-mêmes sous l'autorité de leurs supérieurs à Québec, il faudra aussi tenir compte de certains obstacles d'ordre hiérarchique à leur autorité. De façon générale, on s'en tiendra aux principaux fonctionnaires, c'est-à-dire à ceux qui occupent dans les cinq ministères un poste de direction à la tête d'une division administrative.

Les tâches qui occupent ces fonctionnaires sont très diverses. Toutefois, on peut les regrouper assez bien en quatre catégories : celles qui ont trait à des *services techniques,* celles qui ont trait à des *biens directs,* celles qui ont trait à des *biens indirects,* et finalement celles qui consistent en des *contrôles.*

Dans la première catégorie, celle des services techniques, entrent, par exemple, les conseils donnés par les agronomes sur les différentes cultures animales ou végétales, sur les modes de gestion, etc.; dans cette catégorie entrent aussi les soins et les conseils de médecins d'Unités Sanitaires. Les deux autres catégories concernent des biens plutôt que des services, les biens directs étant transmis directement des administrations aux publics, alors que les biens indirects le sont par l'intermédiaire d'agents privés. Les primes sur l'achat d'animaux de race, les dons d'argent aux jeunes cultivateurs pour les aider au début de leur carrière, les permis de coupe de bois, les travaux effectués par les employés du ministère de la Voirie, sont des exemples de biens directs; tandis que les travaux commandités par le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation et par celui de la Voirie, mais exécutés par des entrepreneurs sous contrat, ou encore les prestations fournies par l'Etat, mais distribuées par les agences privées de service social, sont des exemples de biens indirects. Enfin on observe des contrôles dans l'activité régionale de cinq ministères étudiés : ces contrôles peuvent être liés aux biens directs ou indirects, comme c'est le cas, par exemple, des contrôles sur la coupe du bois en forêt et des contrôles des travaux mécanisés faits chez les cultivateurs par les entrepreneurs; ils peuvent aussi s'exercer indépendamment de ces biens, comme c'est le cas des contrôles sur la salubrité des aliments, au ministère de la Santé, ou encore des contrôles qu'exercent les gardes-feu en forêts.

Quant aux sujets de l'autorité, ils peuvent être subdivisés en *individus, entreprises, associations* et *administrations.* Les agents territoriaux des cinq ministères traitent avec des individus et chacune des quatre catégories de tâches qu'on vient de distinguer peuvent s'appliquer à eux. Tous les ministères, sauf celui de la Famille et du Bien-Etre, traitent aussi avec des entreprises, qui, ou bien exploitent des biens directs comme au ministère des Terres et Forêts, ou bien fournissent des biens indirects aux publics, comme au ministère de la Voirie et au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, ou bien sont sujets à des contrôles comme dans tous les ministères, celui de la Famille et du Bien-Etre excepté. Par associations, il faut entendre les coopératives, les syndicats de l'Union Catholique des Cultivateurs (UCC), les comités locaux de gestion, les

comités locaux d'aménagement, etc., qui reçoivent surtout des services techniques de la part des agents territoriaux, mais qui peuvent aussi recevoir des biens directs. Enfin, on peut grouper dans la catégorie des administrations les corporations municipales et les corporations scolaires, ainsi que les agences privées de service social, sujettes à des contrôles et à des services techniques de la part des agents territoriaux.

L'autorité n'est rien sans les ressources sur lesquelles elle s'appuie. Dans la région du Bas-du-Fleuve et de la Gaspésie, plus encore que dans d'autres régions du Québec, ces ressources de l'autorité des agents territoriaux sont faibles, et ce dans les cinq ministères étudiés. Si on s'inspire ici encore de Dahl (7), qui distingue plusieurs catégories de ressources, on doit admettre que la ressource principale des fonctionnaires est sans doute la *légitimité*, c'est-à-dire la possibilité chez eux de se référer à des lois ou règlements, autorisant, au sens strict telle ou telle action. Mais soit par imprécision de ces lois et règlements, soit que des règles officieuses aient supplanté les règles officielles, la légitimité est dans bien des cas artificielle, surtout à propos des biens indirects et des contrôles qui y sont reliés.

A la légitimité sont reliées d'autres ressources, également signalées par Dahl, soit le *contrôle de moyens financiers ou d'emplois*. De ce côté, les ressources des principaux agents territoriaux sont très faibles : s'ils participent à l'élaboration des budgets régionaux, des forces plus puissantes qu'eux président aux décisions finales et à l'allocation précise des sommes d'argent aux différents postes du budget, ce à quoi le directeur régional doit se conformer et ce sur quoi il peut difficilement revenir; celui-ci a aussi un certain contrôle sur les emplois subalternes de son agence territoriale, mais il peut difficilement par là affecter la marche de cette agence.

On constate aussi de sérieuses limites du côté de *l'information*, au sens large, que peuvent utiliser les agents territoriaux des cinq ministères. Ces limites ne sont pas dues tellement — sauf dans quelques cas évidents — à l'incompétence foncière des fonctionnaires, mais plutôt aux informations bien insuffisantes qu'ils reçoivent de Québec ou qu'ils ont la possibilité d'échanger entre eux. Evidemment, ce manque d'information affecte surtout la qualité des services techniques que les agents territoriaux peuvent offrir aux publics.

Plus graves encore sont les limites de l'*équipement* matériel et surtout humain dont disposent les agences territoriales. Tous les ministères, sauf celui de la Voirie, souffrent d'un manque de personnel, ce qui s'explique assez facilement si on considère que la région est assez éloignée de Québec et que le coût de la vie y est relativement élevé malgré le sous-développement, sans que des bonis d'éloignement ou encore des frais de déplacement suffisamment généreux viennent servir de compensation. C'est pourquoi d'ailleurs les quelques centres urbains importants de la région, ainsi Rimouski et Rivière-du-Loup et leur entourage immédiat, sont privilégiés, alors que toute la Gaspésie, par contraste, se trouve dans un sérieux état de sous-développement administratif. L'équipement matériel des ministères, et surtout celui du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, est aussi bien insuffisant : ainsi les machines à additionner ou à polycopier sont inexistantes, ce qui fait que les fonctionnaires, déjà surchargés de travail à cause de leur nombre insuffisant, perdent un temps précieux à des opérations manuelles inutilement longues.

Pour toutes ces raisons et aussi parce qu'ils sont perçus comme des représentants de l'Etat, dont les tâches de contrôle sont généralement les plus remarquées, les agents territoriaux des cinq ministères jouissent assez peu d'une autre ressource, distinguée par Dahl, la *popularité*. Autrement dit, les attentes des publics sont assez peu favorables à leur autorité, surtout à propos des contrôles, mais aussi à propos des biens et services dans la mesure où des contrôles leur sont habituellement reliés.

Enfin des obstacles d'ordre hiérarchique viennent limiter encore plus l'autorité aux ressources déjà fort restreintes des agents territoriaux. On peut distinguer au moins deux obstacles de cet ordre. Il y a d'abord la compétition ou encore le manque de coordination à Québec entre les services qui traitent avec une même agence territoriale. On pourrait en donner de nombreux exemples, qu'il s'agisse des tensions entre un service de généralistes et un service de spécialistes, ou entre deux services de spécialistes, ou encore entre un service entretenant avec les agences territoriales des rapports techniques et un service entretenant avec elles des rapports administratifs. Ces tensions ont généralement l'un ou l'autre des deux effets suivants : ou bien l'autorité des directeurs régionaux se trouve restreinte *à priori*, pour éviter qu'ils fassent le jeu d'un service contre un autre, ou bien c'est le directeur régional lui-même qui souvent hésite à exercer son autorité craignant de s'en rapporter à un chef de service plutôt qu'à un autre.

Le second obstacle tient à des tensions plus profondes, soit celles qu'entretiennent les fonctionnaires supérieurs à Québec contre ceux du terrain qu'on estime trop favorables aux publics, et toujours tentés par là d'en arriver à des accommodements ou à des initiatives qui menacent les fins purement internes de bon fonctionnement, d'uniformité et d'équilibre entre les différentes parties du système administratif. Plusieurs remarques de nos informateurs sur leurs supérieurs à Québec incitent à croire que les administrations étudiées ne sont pas exemptes de ces tendances si bien décrites par Michel Crozier, qui en conclut ceci : "Le pouvoir de décision à l'intérieur d'un système d'organisation bureaucratique tend à se situer aux endroits où l'on donnera naturellement la préférence à la stabilité du système interne "politique" sur les buts fonctionnels de l'organisation . . . Ceux qui décident ne connaissent pas directement les problèmes qu'ils ont à trancher; ceux qui sont sur le terrain et connaissent ces problèmes n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et pour expérimenter les innovations devenues indispensables" (8).

* * *

Telles sont donc les règles proprement administratives du jeu qui définissent l'autorité que possèdent les agences territoriales des cinq ministères, et plus précisément les objets, les sujets et les ressources de cette autorité. Mais, comme je le disais au début, le système administratif où travaillent les fonctionnaires ne peut pas être isolé de la société politique où il s'inscrit. Plus exactement, le système administratif n'est qu'un sous-ensemble du système politique d'une société, soit le sous-ensemble par lequel les mesures déterminées par le jeu des forces politiques de la société sont appliquées aux publics concernés.

Il n'est pas nécessaire de montrer ici comment les agences territoriales des cinq ministères n'exercent à peu près pas de pouvoir sur la détermination des mesures politiques ensuite appliquées par les administrations : cela s'imagine facilement à la suite de ce qui a été établi dans la section précédente. Il faut, par contre, s'arrêter un peu sur le caractère de ces mesures déterminées par le jeu des forces politiques, puisque ce sont elles qui décident finalement des objets et des sujets sur lesquels portera l'autorité administrative des agents territoriaux.

Sans aller très loin dans l'analyse de la société politique québécoise, on peut noter que plusieurs facteurs, dont le sous-développement de certaines régions (Bas-du-Fleuve et la Gaspésie, en particulier) et l'état de

pauvreté de certaines classes (dont la classe agricole dans ces régions), l'intensité et l'ampleur des relations personnelles et la faiblesse concomitante des associations, ainsi que le peu de ressources de nombreuses petites administrations municipales, ont poussé les partis et les autres forces politiques à formuler des mesures de suppléances, dont le caractère électoraliste, et donc particulariste, fut dominant.

C'est la raison pour laquelle dans tous les ministères étudiés, sauf celui de la Santé, l'objet de l'autorité des fonctionnaires se trouve bien plus dans des biens directs et indirects et dans les contrôles qui y sont reliés, que dans des services techniques ou encore dans des contrôles indépendants des biens. Il faut ajouter qu'autant que possible les forces politiques tentent d'obtenir que les biens soient indirects, parce qu'en plus de profiter aux publics ces biens profitent alors aux entrepreneurs chargés de les fournir. On voit aussi comment ces biens directs et indirects s'adressent à des individus et à des entreprises bien plus qu'à des associations ou à des administrations.

En fait, à peu près tout le travail des agents du ministère de la Famille et du Bien-Etre consiste à contrôler les agences privées qui distribuent des prestations sociales, donc des biens indirects, à des individus. Au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, les agronomes de comté et les inspecteurs de la colonisation emploient le plus clair de leur temps à permettre l'émission de biens directs ou indirects aux cultivateurs, et à effectuer auprès de ces cultivateurs et des entrepreneurs qui fournissent les biens indirects, les contrôles nécessaires. Au ministère de la Voirie, des routes sont construites ou entretenues par les propres employés du ministère, mais la construction et l'entretien se font surtout par des entrepreneurs que les agents territoriaux doivent contrôler. Aux Terres et Forêts, l'allocation et le contrôle des concessions ou permis aux entrepreneurs ou encore aux syndicats forestiers de l'Union Catholique des Cultivateurs sont les tâches principales. C'est au ministère de la Santé seulement qu'on ne s'occupe pas de biens, mais seulement de services techniques et de contrôles.

Les forces politiques, députés, associations partisanes locales, entrepreneurs partisans ou non, syndicats de l'UCC, clergé, etc., n'agissent d'ailleurs pas seulement sur la détermination des mesures politiques, elles veillent aussi à leur application (ainsi les petits contrats tout au moins, pour des biens indirects, sont accordés à des partisans par le député ou par

l'association de comté) et elles interviennent au niveau même de l'exécution des tâches administratives, c'est-à-dire au niveau où les agents territoriaux ont un tant soit peu d'autorité. Encore là, ce sont surtout les biens indirects fournis par les entrepreneurs et leur contrôle qui sont l'occasion de ces interventions, qu'on peut expliquer surtout par la rareté des biens, l'imprécision de leur réglementation ou leur inadaptation au milieu.

On voit donc comment les forces politiques viennent imposer aux agents territoriaux de nouvelles contraintes, qui doivent être considérées comme des règles du jeu au même titre que les autres. En d'autres termes, si les ministres et les fonctionnaires seuls ont autorité officielle dans le système administratif, les forces politiques n'en ont pas moins une autorité officieuse, c'est-à-dire une capacité reconnue, et pouvant jouer à plusieurs niveaux, d'imposer certains résultats, et ces contraintes politiques comme les contraintes proprement administratives vont dans le sens de la réduction de l'autorité des agents territoriaux.

C'est en tenant compte de toutes ces contraintes officielles ou officieuses, que les agents territoriaux forment des stratégies qui dirigent leur action, comme on va tenter de le montrer maintenant.

* * *

Ce serait une entreprise beaucoup trop vaste que de faire le tour, dans les quelques minutes d'exposé qui nous restent, de toutes les stratégies que peut former l'agent territorial aux différents postes qu'il occupe. D'autant plus que les autres joueurs avec qui il doit jouer sont nombreux et divers. On peut, en effet, considérer que l'agent territorial joue avec ses publics, avec les autres fonctionnaires du territoire, avec ses supérieurs à Québec, et aussi avec les forces politiques, partis et groupes de pression.

Plutôt que de se disperser d'une catégorie de fonctionnaires à l'autre, il vaut sans doute mieux se concentrer sur une catégorie précise, quitte à indiquer au passage quelques variantes observées chez des agents territoriaux qui se trouvent dans une situation différente. C'est pourquoi, j'ai choisi d'étudier surtout la stratégie des agronomes de comté, relevant du service de la vulgarisation du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (9). Ces agronomes qui sont subordonnés, administrativement surtout, à un inspecteur régional dont l'autorité est fort limitée,

couvrent chacun, avec ou sans adjoint, une des neuf circonscriptions électorales provinciales de la région, sauf celle de Matane qui est divisée en deux comtés aux fins du service de la vulgarisation.

Leur cas est d'autant plus significatif qu'ils sont probablement les seuls agents territoriaux à s'occuper à la fois de services techniques, de biens directs et indirects et de contrôles, ce qui les amène à traiter avec un peu toutes les catégories de publics distinguées plus haut, et ce, comme on l'a signalé, avec un équipement matériel et humain bien insuffisant. D'ailleurs, ce qui a été dit des autres ressources de l'autorité leur convient particulièrement bien.

Des "parties" que jouent ces fonctionnaires et des stratégies qu'ils forment au cours de ces "parties" pour diriger leur action, on pourrait dire, de façon générale, qu'elles consistent à prendre des distances envers des coalitions obligées et à rechercher des coalitions ou bien impossibles ou bien sans cesse menacées.

Les règles proprement administratives du jeu n'invitent pas à des coalitions très fermes avec les supérieurs à Québec, et elles rendent difficiles les coalitions avec les fonctionnaires du ministère relevant des autres services déconcentrés sur le territoire (production et mise en marché, colonisation, génie rural).

Evidemment, aussi bien sur le plan technique que sur le plan administratif, les agronomes de comté dépendent de leurs supérieurs à Québec, et on peut donc considérer qu'ils jouent en coalition forcée avec eux. Mais parce que ces supérieurs sont tenus responsables du manque de ressources à l'autorité des agronomes de comté et aussi des obstacles hiérarchiques à cette autorité, les agents territoriaux seront toujours tentés, quand c'est possible, d'exercer le peu d'autorité qu'ils ont de façon à favoriser les publics qui pourront leur en être reconnaissants, plutôt que les dirigeants du ministère, qui ne leur accorderont pas de plus grandes ressources pour cela. Autrement dit, en se coalisant ainsi avec les publics l'agronome peut gagner de la popularité, alors qu'en jouant strictement le jeu du ministère il ne gagne rien sur le plan de l'autorité.

Donnons un exemple précis : en 1963, le ministère avait permis que le cultivateur obtienne une prime sur l'achat de 40 agnelles, mais, en 1964, on revient à un nombre maximum de 20 agnelles, sans consulter

les agronomes de comté, ce qui ne fait pas l'affaire de certains cultivateurs qui s'étaient mis à l'élevage intensif des agnelles. Un agronome nous avoue permettre que deux voisins s'entendent alors entre eux pour en acheter chacun 20, quitte à ce que l'un des deux cède ensuite les siennes à l'autre, qui obtient ainsi les 40 agnelles qu'il désirait tout en bénéficiant de la prime sur toutes.

De telles stratégies se rencontrent d'autant plus que les ressources à l'autorité sont limitées et que les obstacles hiérarchiques à cette autorité sont grands. Là où l'autorité du directeur régional est mieux assurée, on observerait plutôt la stratégie contraire : c'est-à-dire la coalition soutenue avec ses supérieurs à Québec contre les pressions des publics.

Les règles du jeu font aussi obstacle à des coalitions stables avec les fonctionnaires des autres services déconcentrés : ainsi les conflits entre services à Québec et l'inexistence au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation d'une direction régionale qui englobe tous les services déconcentrés sur le territoire. Le fait que cette direction régionale existe dans d'autres ministères, aux Terres et Forêts et à la Voirie par exemple, semble favoriser davantage ces coalitions. Mais les conflits sur le territoire cette fois entre généralistes et spécialistes, ou entre différents types de spécialistes, est un autre obstacle aux coalitions, et même dans ces ministères. Là encore, la situation des agronomes de comté est peut-être la plus marquée, puisque comme agronomes généralistes ils sont en conflit avec les agronomes soi-disant spécialistes du service de la production et de la mise en marché, avec les ingénieurs du drainage (parce que non-agronomes), et avec les inspecteurs de la colonisation (parce que non-professionnels).

Mais si au total des coalitions même informelles se produisent peu, coalitions où les agronomes de comté n'ont rien à perdre et au moins de l'information à gagner, c'est surtout que le temps nécessaire manque, et aussi que les autres fonctionnaires craignent que les agronomes de comté se prévalent de leur qualité de généralistes pour asseoir leur autorité sur eux.

On l'a dit, il y a un moment, les coalitions sont plutôt recherchées du côté des publics, d'autant plus que c'est avec eux que les relations sont les plus constantes et les plus directes. L'agronome de comté peut y ga-

gner en popularité, avons-nous dit, et il peut aussi par là avoir conscience de poursuivre certains résultats qu'il valorise généralement, ainsi le bien-être de la classe agricole. Mais dans cette région défavorisée cultivateurs et agronomes n'ont pas la même représentation du bien-être. L'agronome sait bien que des services techniques sont nécessaires pour y arriver, alors que la plupart des cultivateurs l'attendent plutôt des biens directs et indirects et obligent l'agronome à se consacrer pour eux à l'obtention de ces biens.

Il y a là une difficulté dans la coalition avec les publics, qui ne pourrait être surmontée que par l'organisation et l'éducation de ces publics, mais l'agronome ne dispose pas de ressources suffisantes pour ce faire. Une autre difficulté tient à ce que les publics peuvent toujours se coaliser avec les forces politiques, avec ou contre les agronomes au niveau de l'exécution des tâches, et toujours sans l'agronome, parce qu'il n'y peut rien, aux niveaux de la détermination ou de l'application des mesures politiques.

Tenons-nous en au niveau de l'exécution des tâches, où l'agronome de comté a une certaine autorité : si l'agronome ne cède pas à une intervention politique, il est menacé de perdre des alliés du côté des publics, et s'il y cède, ou si même il conseille une intervention auprès de ses supérieurs pour accélérer, par exemple, une procédure, il alimente chez ceux-ci l'image de l'agent territorial faisant le jeu des publics, et risque par là de voir son autorité encore plus restreinte.

On voit, en passant, comment l'intervention des forces politiques dans les processus administratifs contribue à la perte de confiance réciproque entre le centre et le territoire. Car si la direction centrale des ministères se représente les agents territoriaux comme cédant trop facilement aux publics, les agents territoriaux ne manquent pas de se représenter leurs supérieurs comme manoeuvrés, même dans les domaines où ils ont autorité, par des forces politiques dont le pouvoir est plus grand que le leur. Cela vaut surtout pour des ministères comme ceux de l'Agriculture et de la Colonisation, des Terres et Forêts, et de la Voirie, où l'administration des biens directs et indirects tient une large place.

Ajoutons que ces blocages d'origine politique dans les relations entre Québec et le territoire viennent renforcer des blocages proprement administratifs et produire par là des "cercles vicieux bureaucratiques", au sens où l'entend Crozier (10). En effet, les agents territoriaux sont

portés, après quelques années, à ne plus faire à leurs supérieurs toutes les suggestions qu'ils pourraient faire en vue d'un meilleur service des publics, estimant que de toute façon ou bien ces suggestions ne seront pas reçues, ou bien elles ne pèseront pas lourd auprès des pressions venant des forces politiques.

Evidemment les forces politiques se chargent de façon plus ou moins erratique de briser ces cercles vicieux, c'est-à-dire de corriger les administrations publiques en fonction de leurs erreurs, mais sans que les agents territoriaux tentent même de participer à cette correction, eux qui pourtant sont bien placés pour y contribuer. En participant aux forces politiques même non-partisanes (Chambres de Commerce, Union Catholique des Cultivateurs, par exemple) ou en les appuyant, les agents territoriaux craignent encore une fois de "toucher à la politique" et d'en subir des sanctions de la part de leurs supérieurs.

Au total, on voit comment il est difficile pour les agronomes de comté, et à quelques variantes près, pour les autres agents territoriaux, de former une stratégie rationnelle, qui puisse diriger leur action de façon à maximiser leur pouvoir administratif. Qu'ils privilégient les fins proprement internes du ministère, ou qu'ils privilégient ses fins d'adaptation au milieu, et qu'ils se coalisent pour cela avec l'une ou l'autre des catégories de joueurs, ce pouvoir administratif peut difficilement être augmenté, étant donné les règles actuelles du jeu. Dans la plupart des cas, la stratégie des agents territoriaux consistera donc à privilégier les objets et les sujets de leur autorité où tout en observant avec suffisamment de rigueur les directives venant de Québec, ils peuvent jouir d'une certaine marge d'autonomie dans leurs rapports avec les publics, et où ils peuvent aussi échapper aux interventions politiques qui viendraient briser cette coalition instable avec les publics et en même temps empirer leur situation envers Québec, c'est-à-dire menacer leur peu d'autorité sur les deux fronts à la fois. Ainsi les agronomes de comté seront-ils portés à privilégier les biens directs, assez strictement réglementés, que les publics demandent (alors qu'ils demandent peu de services techniques), et où les interventions politiques sont beaucoup moins fréquentes que dans le cas des biens indirects fournis par des entrepreneurs partisans.

Chez les quelques directeurs régionaux dont les ressources de l'autorité sont plus grandes, sans qu'elles souffrent des obstacles hiérarchiques habituels, la coalition avec les supérieurs à Québec sera plus stable

et les objets et les sujets privilégiés de l'autorité pourront donc être autres. Inversement le fonctionnaire subalterne, dont l'autorité est à peu près nulle, aura tendance à s'allier plus fermement avec les publics et les forces politiques, comme c'est souvent le cas, par exemple, au service de la colonisation, cette alliance pouvant même aller jusqu'à la recherche d'un "capital politique" qui sera exploité par la suite dans les rangs d'un parti.

* * *

Il y aurait beaucoup à dire, en terminant, sur la stratégie des agents territoriaux face à l'expérience d'aménagement qui se déroule actuellement dans la région, et en particulier face à l'arrivée dans la "partie" d'un nouveau joueur, le B.A.E.Q.

Ce serait là une tâche fort complexe, si l'on considère que ces stratégies vont de la coopération la plus entière avec le B.A.E.Q. au conflit latent, sinon patent, avec lui. On peut toutefois indiquer brièvement quelques facteurs déterminants de ces stratégies.

Ce qui caractérise ce nouveau joueur qu'est le B.A.E.Q., c'est qu'il peut être perçu comme une force nouvelle dans la "partie", mais qu'il peut tout aussi bien être assimilé à chacune des catégories de joueurs déjà en place. Le B.A.E.Q. est une force nouvelle par les jeunes spécialistes qui y travaillent et par la coalition assez originale d'élites régionales qu'il rassemble. Mais il peut aussi être perçu comme lié au parti libéral, par le fait qu'à Québec comme à Ottawa ce sont des ministres libéraux qui patronnent la loi ARDA. Il peut aussi apparaître lié à l'administration publique provinciale, et spécialement à ses hauts fonctionnaires, puisque ceux-ci s'en occupent au niveau de comités inter-ministériels et lui rendent souvent visite. Enfin, par ses comités locaux ou zonaux d'aménagement le B.A.E.Q. se veut aussi la voix des publics et agit comme groupe de pression.

La stratégie de l'agent territorial variera alors selon la vision ou les visions du B.A.E.Q. qu'il se donnera. Ainsi les fonctionnaires d'ancien régime qui assimileront le Bureau au parti libéral ou encore à un groupe de pression capable de faire bouger Québec, s'y opposeront par dépit, alors que les jeunes directeurs régionaux, qui l'assimileront à une

tentative, à laquelle ils sont conviés, en vue d'organiser les publics et de rétablir le contact avec les hauts fonctionnaires à Québec, l'appuieront. D'autant plus que certains d'entre eux perçoivent assez bien, ce en quoi ils me semblent avoir tout à fait raison, que le B.A.E.Q., par ses coalitions et par l'organisation régionale qu'il veut mettre en place, est la promesse de mesures politiques plus collectives et plus éducatrices, seules capables de fonder sur une base solide leur autorité administrative.

* * *

## NOTES

(1) Anthony DOWNS, *An Economic Theory of Democracy, Harper* 1957.

(2) Thomas C. SCHELLING, *The Strategy of Conflict,* Harvard 1960.

(3) James G. MARCH et Herbert A. SIMON, *Organizations,* Wiley, 1958.

(4) Michel CROZIER, *Le Phénomène Bureaucratique,* Seuil, 1963.

(5) La recherche sur le terrain, faite en collaboration avec Yves Leclerc, s'est déroulée de juillet à novembre 1964. Elle a fait suite à l'étude de l'organisation formelle des ministères et de leurs tâches officielles, conduite sous la direction de notre collègue au département de Science politique de Laval, le professeur André Gélinas. Une soixantaine d'agents territoriaux des cinq ministères ont été interviewés, en plus d'une dizaine d'informateurs-clés. Un rapport préliminaire de la recherche a paru, en octobre 1964, sous le titre de : *Rapport d'étape de la recherche sur les fonctionnaires du territoire* (document 6193, B.A.E.Q., Mont-Joli). Quant au rapport final, il devrait paraître au cours de juillet 1965.

(6) Robert A. DAHL, "The Concept of Power," *Behavioral Science, juillet* 1957.

(7) Voir, en particulier, le livre IV (pp. 223-267) de : Robert A. DAHL, *Who Governs,* Yale, 1961.

(8) Michel Crozier, *op. cit,* app. 250-251).

(9) Du point de vue de l'aménagement du territoire, le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation est sans doute le plus important des cinq que nous avons étudiés. C'est aussi celui où nous avons interviewé le plus grand nombre d'agents territoriaux, dont tous les agronomes de comté. Nous sommes donc particulièrement bien documentés pour tenter d'établir leur stratégie.

(10) Michel Crozier, *op. cit.,* chapitre VII (pp. 233-274).

# L'organisation formelle de l'exécution du Plan

par ANDRE GELINAS

# L'organisation formelle de l'exécution du Plan

# I Les fonctions de certains ministères

(agriculture, terres et forêts, industrie et commerce, tourisme, chasse et pêche, éducation, famille et bien-être, voirie, santé).

Bien entendu chacun de ces ministères groupe des domaines d'activités spécifiques et il est inutile de s'étendre sur cette question non plus d'ailleurs que sur les raisons qui ont amené l'intervention de l'Etat dans ces domaines.

Nous ne retenons que deux questions ici :

a) la nature de l'intervention de l'Etat;
b) les constantes de l'administration ministérielle.

**La nature de l'intervention de l'Etat et l'activité ministérielle**

De façon générale, l'on peut diviser *l'activité gouvernementale ministérielle en deux grands types : i) la règlementation et le contrôle; ii) la fourniture des services principalement financiers et techniques mais non industriels ou commerciaux.*

i) Cela tient à ce que généralement (encore une fois) dans un état libéral l'on a tendance à isoler les fonctions d'adjudication ainsi que les fonctions de production de biens industriels dans des organismes autonomes, lorsque l'on ne se contente pas d'utiliser la commandite (évidemment dans le dernier cas). L'on distingue ordinairement trois types d'organismes autonomes : régies, entreprises publiques, tribunaux administratifs.

Bien sûr, il y a des exceptions et ce même dans le petit échantillon de ministères que nous avons examinés. Par exemple, le service des parcs administre directement quelques hôtels. Autre exemple, l'entretien

des routes par le ministère de la Voirie. Enfin, même si l'éducation n'est pas un bien industriel et même si le ministère entend encore concéder une certaine autonomie locale ou régionale il n'en reste pas moins que ce service est fourni presque entièrement par l'Etat et que le ministère administre pratiquement un grand nombre d'institutions d'enseignement.

Ceci dit, il n'en reste pas moins que les ministères généralement règlementent - contrôlent - influencent - orientent et stimulent (d'où les nombreux permis - systèmes d'inspection - la dissémination d'information et les diverses mesures d'aide financière et technique), l'activité des citoyens plus qu'ils n'exercent eux-mêmes cette activité. L'Etat cherchera surtout à établir des normes de *sécurité* (salubrité, sécurité sociale et économique) et de *régularité*.

ii) *La fourniture des services financiers et techniques*

Toujours de cette optique globale il est également évident qu'en système libéral l'Etat généralement prévoit non seulement des sanctions pénales pour les contraventions à ses règlements mais qu'il fournit également des aides pécuniaires (lesquelles seront souvent utilisées justement pour faciliter l'observance des règlements) ainsi qu'une assistance technique. Les objectifs sont ici de pallier les insuffisances du secteur privé mais aussi de favoriser une plus grande égalité des moyens individuels.

Dans certains ministères, il va sans dire, l'assistance financière est tellement considérable qu'elle absorbe une grande part des activités (ex : agriculture) aux dépens même, du moins on peut le penser, des autres activités de contrôle et d'assistance technique. Le danger de ce type d'intervention est de ne connaître aucune fin — l'on finit par ne contrôler que le versement des fonds publics, et la règlementation qui l'accompagne devient de plus en plus détaillée et non coordonnée parce que trop spécifique — (nous faisons abstraction ici des implications partisanes de telles interventions). Si l'on s'en rapporte, incidemment au rapport sur le régime des rentes, l'on s'aperçoit que même dans le domaine du bien-être, qui pourtant est devenu statutaire, les diverses mesures spécifiques peuvent produire un chevauchement ridicule. En agriculture l'on se demande quelle "culture" ne fait pas l'objet d'une subvention. — Comme dans le cas précédent, l'on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de "fondre" les diverses mesures d'assistance.

# II L'organisation centrale des ministères

*De ce qui précède* l'on peut tirer *quelques observations* :

(1) *les services auxiliaires, les services de ligne ou directs.*

D'abord, chaque ministère devrait avoir un service de *recherches et un service d'information.* L'on conçoit mal qu'une règlementation ne puisse s'appuyer sur une connaissance des faits et des réalités techniques. Egalement, l'on conçoit difficilement qu'en une société industrielle il n'y ait pas d'échange d'information entre l'Etat et les groupes, entre un ministère et sa clientèle.

Ce sont là deux services auxiliaires particulièrement importants et qui n'existent pas encore dans tous les ministères de *façon distincte.* — Un dernier *né, le service de planification* a fait son apparition dans certains ministères. — Cependant, il a ceci de particulier que normalement il n'agit que par la ligne d'autorité. —

*Notes* : i) *Bien sûr, ce ne sont pas là les seuls services auxiliaires.* Les autres services auxiliaires traditionnels (archives, comptabilité, personnel, pourvoyeurs) existent généralement et sont parfois groupés en "un service administratif". En fait, mis à part les services d'archives, ces services traditionnels sont eux-mêmes regroupés en services communs pour l'ensemble de l'administration (service des achats, commission du service civil, trésorerie, et même un nouveau service de l'information). Le contentieux est aussi un autre service auxiliaire mais ordinairement il est distinct des services administratifs. Depuis peu, l'on a relié les services de contentieux au ministère de la Justice. Les avantages des regroupements en services communs sont la spécialisation accrue et la simplification des procédures chez l'organisme de coordination.

ii) *Il arrive que* l'on groupe "enseignement et information" (agriculture) ou encore "planification et recherches" sous une même direction (Voirie). La première hypothèse semble *moins justifiable* que la deuxième bien que dans ce dernier cas il y aurait lieu de distinguer recherche technique et recherches économiques et sociales au niveau d'une division (ex : Voirie). La pauvreté des recherches économiques et sociales chez certains ministères dits "techniques" devrait faire l'objet de plusieurs discussions.

iii) Il peut arriver bien entendu que selon les ministères l'on groupe certaines activités particulières en services auxiliaires (ex : permis, contrats). Cela fait partie du phénomène global qui fait qu'un service de ligne (line) ou direct dans un ministère peut facilement devenir un service auxiliaire dans un autre, et inversement. Exemple, le contentieux au ministère de la Justice est l'activité principale du ministère alors qu'à l'Agriculture, ce n'est qu'un rouage d'assistance à l'activité principale.

iv) La distinction traditionnelle entre d'une part les services auxiliaires et d'autre part les services de ligne ou directs a pour buts : 1) d'indiquer que les conflits qui opposent ces services sont les conflits habituels entre *l'autorité de position* et *l'autorité d'expertise,* le service auxiliaire étant nécessairement plus spécialisé que le second. 2) de favoriser de *façon normative* la hiérarchie (ou autorité de position) en ce qui concerne *l'émission de directives* et sanctions et par là même de limiter les services auxiliaires à *l'émission de conseils.* — En d'autres termes, l'on devrait tendre à ne pas multiplier les *sources de directives* mais surtout l'on devrait faire en sorte qu'il y ait une autre autorité hiérarchique *capable de coordonner* à un moment donné les diverses autorités d'expertise. A mon sens, malgré de nombreuses discussions sur cette question, je crois qu'actuellement la déconcentration ministérielle à l'échelon régional souffre de l'absence d'un agent de coordination hiérarchique.

(2) *Le groupement de fonctions*

i) *à l'échelle intra-ministérielle.*

Chaque ministère groupe ses fonctions un peu à sa façon et à vrai dire il n'existe pas de moule rigide applicable à tous les ministères. Cela s'explique bien sûr par la diversité des objectifs et du type d'intervention de l'Etat.

Je retiendrai ici seulement que l'on a tendance à organiser en premier lieu sur la base de l'objectif dominant (les autres méthodes de groupement selon la théorie classique, étant la clientèle, le procédé technique, et l'élément géographique). Bien entendu chaque ministère doit concilier ordinairement plusieurs objectifs (ex. : Terres et Forêts : protection, conservation, exploitation). Il me semble qu'en faisant ressortir ces *dominances* il est plus facile de faire ressortir les nécessités de chaque fonction ainsi que le besoin de coordination.

En tout état de cause, la coordination entre services d'opération peut s'effectuer par la hiérarchie ou par "comité collégial".

ii) *A l'échelle inter-ministérielle*

Le même problème de groupement de fonctions se pose cette fois à l'échelle inter-ministérielle. —

Comme chacun sait, il existe déjà des organismes communs de coordination à l'échelle inter-ministérielle. La coordination peut être l'activité principale ou une activité incidente. L'on peut relever ici la commission du service civil, le service des achats, la trésorerie, le ministère des travaux publics (immeubles publics), le service de cartographie et celui des transports, l'office d'information et de publicité, le contentieux, le bureau de la statistique. Il ne m'appartient pas de décider de la multiplication de tels services communs.

Plus modestement, l'on peut cependant faire quatre observations :

— *d'abord* que le ministère des travaux publics a peu de raison d'être dans sa forme actuelle.

— "les ponts" devraient être transférés à la voirie.

— "le service d'entretien" des édifices du gouvernement serait avec avantage relié à un ministère qui s'occuperait d'urbanisme.

— *deuxièmement,* l'on devrait faire en sorte qu'un service commun ne soit pas inutilement limité dans sa juridiction. Par exemple, la voirie rurale et la voirie forestière (surtout la première) devraient être intégrées à la voirie générale.

— *troisièmement* :

Jusqu'à maintenant, une certaine coordination inter-ministérielle a été structurée dans des domaines précis par le C.A.P.R., et ses sous-comités (constitués sur une base sectorielle élargie — eaux — terres, etc). Je ne crois pas me tromper (mais c'est possible) en disant que de façon générale, ce comité (et les sous-comités) n'a pas été un instigateur de nouvelles politiques. Les ministères sont encore les éléments dynamiques. A mon sens, il est désirable qu'il en soit ainsi au départ. — Avant de diriger, il faut être informé.

*La question qui se pose alors est de savoir* comment la "tranche opératoire géographique" (ou si l'on veut la planification régionale)

rejoindra la "tranche opératoire sectorielle". A mon sens, cette fusion devrait s'opérer au début par le truchement *des ministères chargés de constituer des budgets régionaux*. En d'autres termes, chaque ministère devrait colliger ses propres données et besoins régionaux et le C.P.A.R. devrait colliger les données et besoins ministériels (avec l'aide du C.O.E.) et fractionner le tout *par secteur* puis *par régions*.

Cela suppose suffisamment de temps pour que les ministères ne soient pas près de perdre l'initiative avant un bon moment.

Il n'y a sans doute rien de révolutionnaire dans ce qui précède. Ces remarques avaient simplement pour but de dissiper une illusion selon laquelle un plan se précise d'abord par le haut et aussi peut-être de noter que l'on est encore loin des simples mécanismes de base indiqués, en pratique sinon en théorie.

— *quatrièmement* :

L'on observe généralement qu'une coordination inter-ministérielle justifie ordinairement une participation plus intense de la population, c'est-à-dire en pratique une représentation élective (voir partie IV participation populaire). Bien sûr, nous parlons ici de coordination permanente et structurée. En somme, nous songeons à la "collectivité", (provinciale, municipale, régionale). Nous excluons la coordination inter-ministérielle sporadique qui semble être de date récente au provincial, du moins au niveau des directions.

# III L'organisation territoriale et les rapports avec l'organisation centrale des ministères

1) *Quelques considérations sur les causes de déconcentration.*

1.1 — L'on retient habituellement comme causes de déconcentration :

a) *le besoin de dispenser* des services individualisés de façon permanente — *ou*

b) *le besoin de surveiller* la fourniture de tels services de façon permanente — dans a) et b) la connaissance du milieu est considérée comme une aide nécessaire au bon fonctionnement.

c) *Le volume* de tels services eu égard à la population et aux distances géographiques — le degré de déconcentration désirable serait proportionnel à la fois au volume, à la densité de la population (implicite dans volume) et aux difficultés de communication. L'on devrait faire en sorte que chaque région (compte tenu d'une "tolérance") comporte à peu près les mêmes dimensions en volume et en géographie.

d) la déconcentration peut répondre à un autre besoin : *le désir de rendre plus souple l'application d'une norme générale* lorsque des conditions particulières auraient pour effet de rendre cette norme complètement ou partiellement inefficace. C'est, sans doute, de cette observation que découlent *le besoin et le désir d'une plus grande participation* des membres de l'organisation. La déconcentration est considérée comme source d'efficacité, qu'elle soit attribuable à des résistances extérieures contre la centralisation ou à un désir de la hiérarchie centrale.
Ceci dit, *quelques observations* s'imposent :

1.2 — Toute délégation d'autorité à l'intérieur d'une même organisation implique qu'il doit exister un élément de confiance entre le quartier général et l'agent territorial. Or il est certain que dans le secteur public — à cause justement de *l'intensité de la responsabilité publique* — il est très difficile d'accéder à un niveau désirable de déconcentration. La politisation de l'administration — une donnée inéluctable — a pour effet d'entraver des rapports de grande confiance entre l'organisation centrale et l'agent territorial (une question de degré difficile à mesurer). — Ceci abstraction faite de l'absence au palier central d'un véritable désir de déconcentrer. — A cet égard, il est certain que le palier central craindra souvent que l'agent territorial, qui justement a acquis une connaissance du milieu, s'en serve pour renforcer sa position aux dépens de l'échelon central. La rotation et des sessions fréquentes d'information peuvent corriger cet impérialisme local dans une certaine mesure. De même, il y aurait avantage à recourir à des rapports périodiques (mais suffisamment espacés) portant sur des *programmes définis*.

1.3 — Il est sans doute possible de distinguer certaines activités qui sont plus "politiques" que d'autres (ex : octrois de contrats). Dans une telle hypothèse, il y aurait théoriquement intérêt à concentrer

de telles activités et de laisser l'inspection et le contrôle à l'agent territorial. L'analyse du professeur Lemieux, plus complète que la présente sur cette question, pourrait être avantageusement examinée.

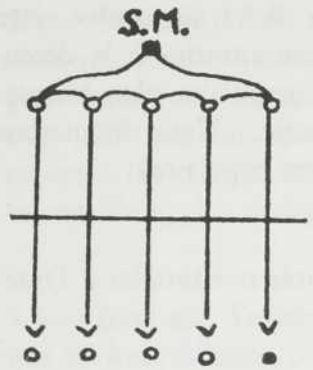
Cependant, il faut toujours prendre garde de désordonner ainsi un processus en soi intégré. Bien sûr, nous n'ignorons pas que des considérations d'ordre économique s'imposent aussi. Etant donné qu'il ne peut être question de rendre chaque région économiquement autonome et identiquement diversifiée, les conseils et directions d'un organisme central seront toujours nécessaires.

1.4 — Nous avons déjà indiqué que a) le volume de décision, b) la densité de la population (qui renforce a), et c) la distance géographique pouvaient servir à justifier un degré de déconcentration. L'on peut très bien répliquer que les moyens techniques de communication modernes jouent dans le sens contraire surtout si, comme au Québec, la densité est faible. Bien plus, l'on sait que la mécanographie n'est rentable que pour un volume élevé d'opérations.

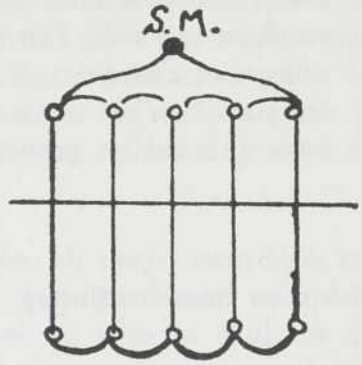
Conséquemment, plusieurs jugeront superflu un relais régional qui peut facilement devenir un simple goulot d'étranglement par surcroît. Je persiste à croire cependant, que ce relais est nécessaire si ce n'est que pour permettre au "quartier général" de penser *en termes de conception de programmes*. Il est nécessaire également, si l'on désire neutraliser légèrement l'énormité relative de Montréal. Il est nécessaire enfin si l'on désire stimuler davantage l'intérêt et des fonctionnaires et de la population. Dans aucun cas, l'existence d'informations régionales n'exclut l'existence d'informations provinciales.

1.5 — Il faut bien remarquer que cette flexibilité régionale peut se transformer en anarchie régionale si l'on ne prend pas soin de coordonner une ou plusieurs activités justement sur une base régionale. Ceci s'applique non seulement à l'intérieur d'un ministère, mais également à un groupement de ministères, si l'on veut à une "collectivité".

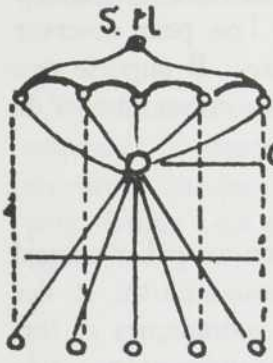
1


S.M.
Q.G
T

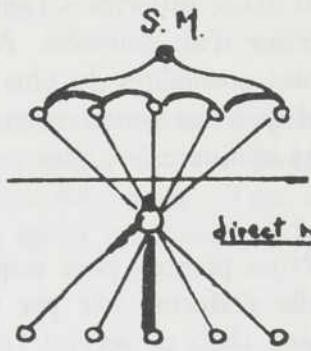
2


S.M.
Q. G.
T

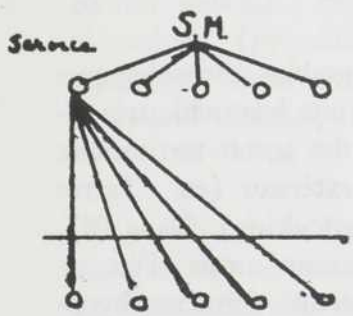
3


S. M.
Q G.
Comité
T

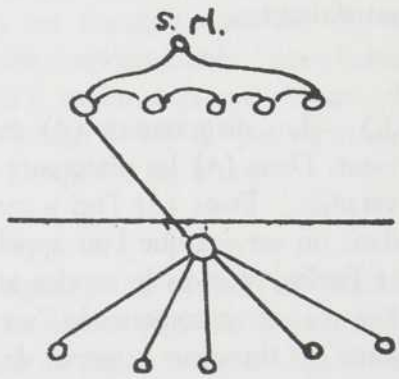
4


S. M.
Q. G.
direct régional T

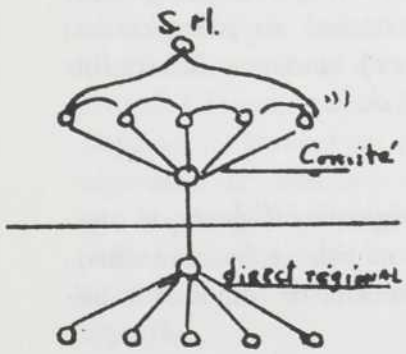
5


Service
S.M.
Q.G.
T.

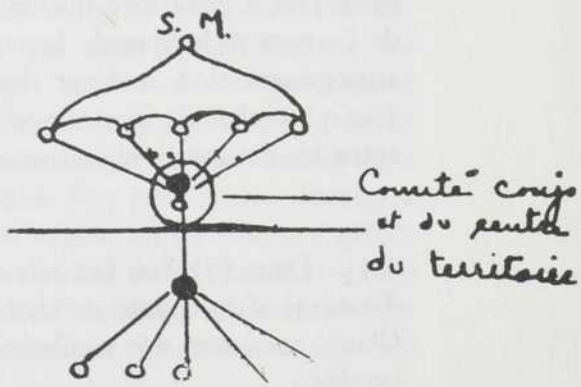
6


S. M.

7


S.M.
Q.G.
Comité
direct régional
T

8


S. M.
Comité consultatif du personnel du territoire

1.6 — Enfin, l'on peut noter que selon que l'on désire augmenter cette souplesse régionale, l'on passera de la déconcentration à la décentralisation, c'est-à-dire à une participation populaire plus intense. Ici, aussi bien sûr il y a des degrés d'intensité. Nous discuterons cette question en partie IV (participation populaire).

2) *Les différentes façons de coordonner les activités territoriales à l'intérieur d'un ministère (intra).*

2.1 — Il existe différentes façons de coordonner les activités territoriales à l'intérieur d'un ministère. Au diagramme ci-contre l'on peut observer différentes possibilités du plus simple au plus complexe. Il importe peu au fond que l'on pense en termes de plusieurs services ou en termes de plusieurs ministères.

2.2 — Nous prenons pour acquis qu'il y a coordination au palier central et qu'elle s'effectue soit par un comité formé du sous-ministre et des principaux chefs de service (réunions plus ou moins sporadiques et formalisées). Ce sont là des étapes élémentaires et assurément pas très satisfaisantes.

2.3 — Les diagrammes (4) et (5) sont interchangeables chronologiquement. Dans (4) les directeurs régionaux relèvent d'une hiérarchie très diversifiée. Dans (5) l'on a canalisé la surveillance des agents territoriaux dans un service que l'on appelle parfois le service extérieur (ex : Terres et Forêts) parfois le service administratif (ex : Agriculture). Dans (6), l'on maintient toujours le "service central coordonnateur" mais l'on ajoute un directeur régional de coordination. Dans cette dernière hypothèse l'on a beau dire que le "service de coordination" ne s'occupe pas de l'aspect technique de façon générale, il n'en reste pas moins que cet arrangement doit soulever des conflits de personnalité au palier central (p.c.q. ce chef de service acquiert une dominance) ainsi que des conflits entre les directeurs régionaux et les autres chefs de service.

2.4 — Dans (7) l'on fait relever les directeurs régionaux (agents de coordination) d'un comité de chefs de service (sous-ministre toujours inclus). C'est à mon sens une meilleure façon de coordonner et de respecter la hiérarchie.

2.5 — Dans (8) l'on utilise un comité de coordination au palier central ainsi que des directeurs régionaux, ces derniers étant réunis périodiquement pour former un *comité conjoint* et du palier central et du palier territorial. Ces réunions sont à mon sens désirables si l'on veut éviter que se répètent les constructions d'empires régionaux. C'est l'arrangement qui me semble le plus désirable.

2.6 — Bien sûr, l'existence d'un comité au palier central n'empêche pas que le sous-ministre conserve son pouvoir de décision finale et que les agents territoriaux reçoivent des instructions en son nom. Le comité permet la coordination des décisions majeures.

2.7 — L'on observera qu'en aucun cas, les chefs des services directs ne sont empêchés de communiquer avec leurs agents spécialisés pour des questions d'ordre technique. Ces communications sont inévitables. Tout ce qu'on peut désirer c'est que ces communications soient canalisées par la hiérarchie.

2.8 — Il arrive que dans plusieurs ministères l'on coordonne *par le truchement d'un service central*. Cette solution est insatisfaisante car on ne confère souvent à ce service que des strictes responsabilités "dites administratives" (personnel, finances) alors qu'il existe déjà un service administratif. Cette situation est intolérable lorsqu'il n'y a pas de coordonnateur régional, elle ne l'est pas moins lorsqu'il y en a un.

2.9 — *Idéalement* (et malgré plusieurs opinions *contraire*) il semble que l'on devrait constituer *une hiérarchie au niveau régional et faire relever cette hiérarchie de la hiérarchie collégiale du palier central*. L'on prend pour acquis que chaque directeur régional devrait être pourvu des services auxiliaires dont il a besoin en plus, bien entendu, ultimement des services de ligne (au début il est possible que les services de ligne restent sous la direction de chaque ministère). De la sorte *l'on force le palier central à formuler des règles de comportements, l'on permet aux services dispersés de trouver un point de coordination, l'on permet aux directeurs régionaux de connaître les implications des règles, enfin, l'on n'empêche pas la possibilité d'inspections locales par certains fonctionnaires "extraordinaires" dans des cas "extraordinaires". Toutefois, si vraiment l'on consent à une coordination interministérielle, cet échelon peut devenir superflu.*

2.10 — *Il arrive* que lorsque l'on prévoit comme à l'éducation des directeurs régionaux et des corporations publiques il devient difficile de maintenir à la fois des conseillers en administration *sur une base permanente et bien localisée.* Mieux vaudrait revenir à *un système d'inspection périodique. L'on fait face plutôt à une situation de tutelle qu'à une situation de déconcentration.*

3) *La coordination interministérielle.*

1) à l'échelon central

2) à l'échelon régional

3.1 — *à l'échelon central*

J'ai déjà dit quelques mots sur cette question et faute d'une connaissance approfondie des mécanismes actuels je peux difficilement aller plus loin (voir page 199).

3.2 — *à l'échelon régional*

3.2.1 — Jusqu'à maintenant, mes suggestions ont cherché à indiquer la nécessité d'un agent de coordination régionale à l'intérieur de chaque ministère.

En fait, je crois que c'est là *une étape préalable, peut-être non nécessaire à une coordination interministérielle régionale.* Ultimement, l'on devrait tendre à éliminer cet échelon et faire relever les services ministériels (chacun doté d'un directeur) du directeur régional de l'ensemble des ministères (préfet). Conséquemment, le préfet devrait entretenir des rapports avec les ministères individuels à propos de services particuliers de même qu'avec un organisme central interministériel de coordination.

3.2.2 — Il me semble en effet que dans la mesure où l'on cherche à penser en termes "d'activités gouvernementales" cohérentes sur un territoire donné, une hiérarchie interministérielle s'impose pour les raisons même qui prévalent à l'intérieur d'un ministère. Par contre, il peut devenir trop onéreux de maintenir les deux hiérarchies ensemble. Il y aurait lieu de faire une option. Les conséquences de cette option doivent être explicitées. Si l'on opte pour la seule coordination intraministérielle régionale, la coordination interministérielle est laissée au libre choix des ministères

(diagramme 2). Si l'on opte pour une coordination interministérielle hiérarchique en plus d'une coordination intraministérielle aussi hiérarchique, l'on commence à alourdir peut être trop la structure. *C'est pourquoi il peut paraître plus sage d'avoir* (1) *un préfet* — (2) *quelques adjoints chargés individuellement d'un groupe de ministères* (*ex : bien-être et travail, richesses naturelles et forêts, agriculture*) *et* (3) *les services ministériels sur le territoire.*

3.2.3 — Cet agent gouvernemental de coordination générale (qu'on l'appelle préfet ou autrement) est évidemment une solution parmi d'autres. Mais quelles sont ces autres solutions ?

3.2.4 — *Les options*

Vraiment, je n'en vois qu'une autre toujours si l'on s'entend au départ sur la nécessité d'une coordination régionale *gouvernementale.*

C'est la *constitution d'une société de développement.* Pour des raisons que j'expliciterai aussi plus loin, je ne crois pas que cette formule soit valable dans les circonstances.

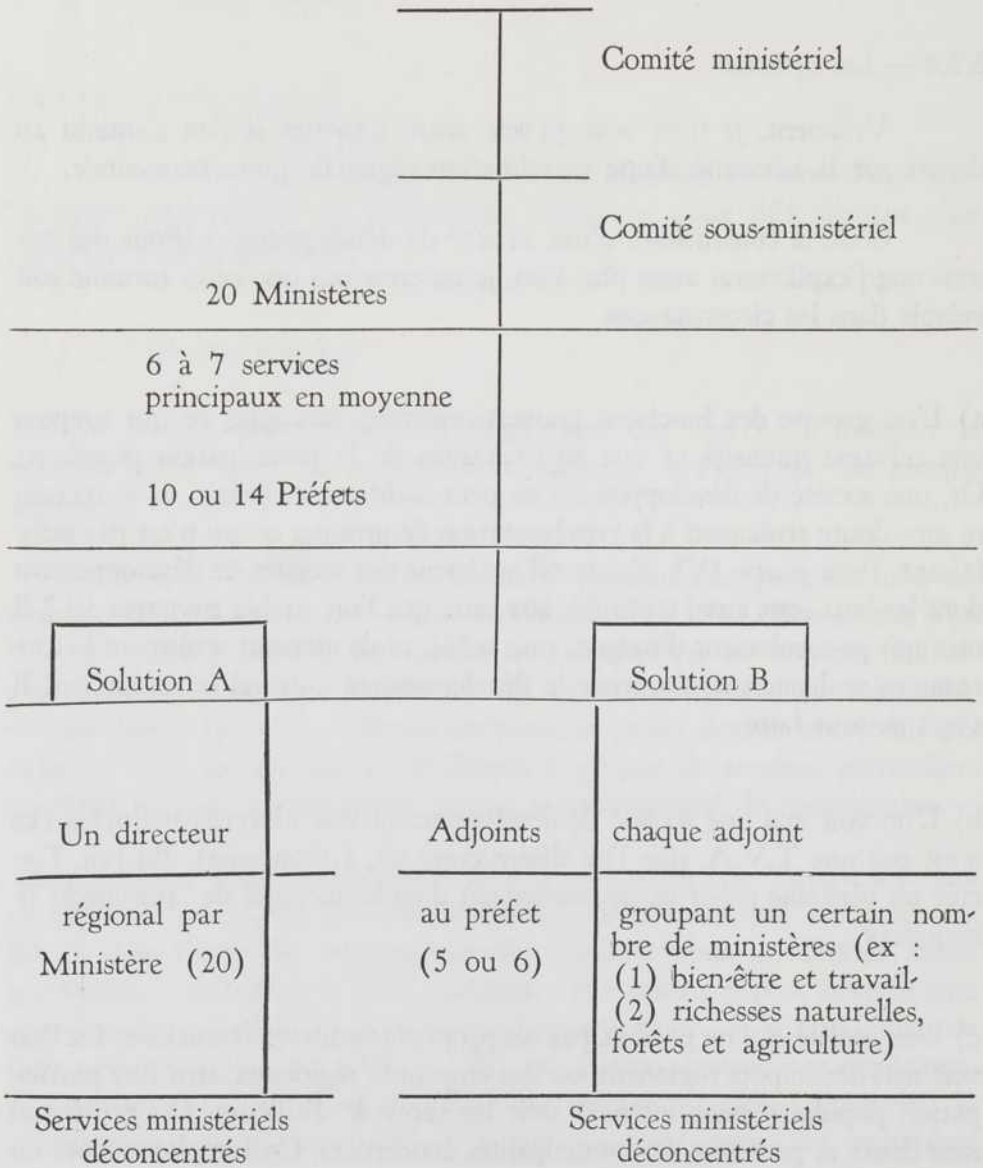
a) L'on groupe des fonctions gouvernementales multiples ce qui suppose une certaine intensité et une structuration de la participation populaire. Or, une société de développement ne peut satisfaire ce besoin. L'on recourra sans doute *seulement* à la représentation de groupes ce qui n'est pas satisfaisant (voir partie IV). Existe-t-il vraiment des sociétés de développement dont les buts sont aussi multiples que ceux que l'on semble envisager ici ? Il ne s'agit pas seulement d'irriguer une vallée, ni de mousser seulement le tourisme ni seulement de favoriser le développement culturel ou industriel. Il s'agit de tout faire.

b) L'on voit mal une société de développement aux *objectifs multiples* (ce n'est pas une T.V.A. que l'on désire créer ici, à mon sens). En fait, l'on crée un véritable palier de gouvernement d'où la nécessité de "ressources financières".

c) Une société qui ne produit pas ses propres ressources financières (et l'on voit mal des impôts régionaux ou des emprunts régionaux sans une participation populaire assez intense) doit les recevoir d'ailleurs. Du provincial sans doute et peut-être des municipalités concernées. Ceci implique alors un

contrôle provincial (et municipal) sans compter que l'on exercera des *pouvoirs provinciaux* (et municipaux). Je n'oublie pas que l'on a constitué au fédéral des sociétés d'aménagement ou de développement qui font appel à une participation financière privée. Mais n'a-t-on pas signalé en Ontario que la quête de telles contributions constituait l'activité principale de la direction ? Est-il certain que cette participation ne suscitera pas une hausse démesurée des ambitions et aspirations régionales ? Ne considèrera-t-on pas ces contributions comme des taxes supplémentaires pour des services déjà défrayés par l'impôt ? Ne peut-on pas attendre une certaine autonomie financière de la région par la préparation de budgets spécifiques ?

**La Structure de l'exécution du Plan**



d) La formule de la société ne me semble pas être sujette à une application répétée devant couvrir l'ensemble du territoire. Or, l'on peut penser qu'il serait désirable *d'organiser* non pas *une* mais *plusieurs régions*.

e) Est-on certain que la création d'une société en dehors de toute structure administrative déjà établie ne va pas susciter la mise sur pied de *deux fonctionnarismes* - en fait, de 4 fonctionnarismes si l'on tient compte du municipal et du fédéral ? Croit-on que la société sera en mesure de déterminer les activités des ministères si elle est en dehors de ces ministères ? Est-ce que l'intégration des services ministériels à l'intérieur de la société va recevoir l'appui des ministères ?

f) Il est très possible que l'on en vienne à élargir la dimension des municipalités. Mais ceci ne devrait pas affecter la constitution de régions. Nous ne croyons pas non plus que le "renforcement" des conseils de comtés soit une autre solution de rechange du moins si l'on conserve les limites actuelles d'une part et si l'on désire, d'autre part, conférer à cette unité des fonctions "provinciales".

3.2.5 — Pour ces raisons je crois qu'un agent de coordination (un fonctionnaire) nommé par l'autorité provinciale devrait être chargé de la coordination des activités provinciales à l'intérieur d'une région.

*Cet agent pourrait bien présider une administration composée soit des directeurs régionaux des divers ministères soit d'adjoints ayant autorité sur des fonctions plus vastes que la distribution actuelle par ministères auxquels, lorsque nécessaire, viendraient s'ajouter les directeurs des services régionaux déconcentrés.*

3.2.6 — *Les contraintes à un tel système* (d'autres diront les obstacles majeurs à un tel système)

a) *Manque de personnel qualifié.* Sans aucun doute il faudra chercher un oiseau rare pour accomplir la tâche de préfet mais ne cherchera-t-on pas les membres d'une société de développement avec autant de difficultés (le rapport Michener qui incidemment, ressemble au présent rapport, a soulevé une critique et une réplique identiques) ? Evidemment, si l'on saute l'étape de la hiérarchisation intraministérielle, il faudra accorder des adjoints au préfet.

b) *Il s'agit d'un système préfectoral déguisé. Or même, si l'on ne porte pas aux nues ici l'autonomie locale ce système sera considéré comme oppressif.*

Sans doute il y a du "préfet là-dessous". Remarquez bien qu'au départ, il ne s'agirait que de "*faire travailler ensemble des gens de divers ministères*". Il n'est pas nécessaire de créer le mythe tout de suite.

Enfin, il y aura quand même des représentants locaux et fonctionnels sans compter que ne seront pas exclus pour autant les recours judiciaires et la participation populaire non institutionnalisée. La discussion des différentes dimensions de la participation populaire est reportée en partie IV.

c) *Les ministères provinciaux ne sont pas actuellement tous hiérarchisés territorialement.* Bien sûr, si l'on croit que cette étape est nécessaire il y a du pain sur la planche. Par ailleurs, cette étape peut être nécessaire même dans l'hypothèse où l'on choisit une société de développement.

d) Même le système préfectoral français ne réussit pas à empêcher les ministères de communiquer directement avec "*leurs fonctionnaires*" et d'éluder le préfet. Est-on certain qu'une société de développement empêchera que ses agents entretiennent des rapports identiques avec les services gouvernementaux spécialisés mais avec l'inconvénient supplémentaire d'avoir deux administrations ? De toute façon, il ne peut être question de rompre tous les rapports entre les ministères (et les services) et agents régionaux.

Nous admettons que l'existence d'un directeur régional et des adjoints pourra être considérée comme superflue du point des directeurs de services du centre. Cependant, il en ira de même si l'on pense en termes de société de développement. *De plus, il faut bien admettre que la régionalisation des programmes ne peut se faire sans une certaine coupure d'avec le "quartier général"*. Toute la question est de savoir si nous consentons à cette coupure. Nous suggérons que la formule (B) est plus souple que la formule (A) des directeurs régionaux ministériels mais plus rigide que la formule de la société de développement. Il s'agit peut-être de la solution intermédiaire par excellence.

Progressivement, l'on pourrait espérer fusionner les administrations des divers ministères et ainsi économiser sur les services auxiliaires (ex :

immeubles, dactylos, archives, personnel). Evidemment, une intégration ne se résume pas à ces détails. Il faut bien penser au temps qu'il faut mettre pour appliquer une réforme de cette nature et quelques étapes insignifiantes en apparence sont nécessaires.

e) *De qui faire relever ce fonctionnaire (préfet).*

Il doit s'agir *soit* d'un comité central interministériel *soit* d'un ministère "horizontal", à première vue, *les finances ou les affaires municipales.* Quant à la deuxième hypothèse, l'on note qu'actuellement en France, les finances semblent avoir le dessus au niveau régional (même si le préfet demeure rattaché à l'Intérieur). Il est inévitable que les finances occuperont une position centrale quelle que soit la formule choisie. Cependant, l'on peut se demander s'il est bon au début de faciliter cette dominance. De plus, l'on peut très bien penser qu'il faut en premier lieu seulement "faire travailler ensemble". Ainsi dégagé d'une ligne particulière de préoccupations, le fonctionnaire "municipal" aurait sans doute plus de facilités à coordonner.

Bien plus, l'on peut penser qu'il y aurait intérêt à relier l'urbanisme à la planification économique en mettant ainsi l'accent sur les responsabilités régionales.

Il ne faut pas exagérer d'ailleurs la portée de cette dépendance à l'égard d'un ministère horizontal. Elle n'a pour but (1) que de conférer une certaine indépendance à l'égard des divers ministères verticaux, (2) de localiser une certaine responsabilité politique ainsi qu'administrative à l'intérieur du cadre ministériel.

*Cependant, on objectera à cette solution* que sans liaison avec un organisme de planification centrale les plans régionaux auront peu de chance de succès, et même de prendre forme. Et comme il est à prévoir que l'organisme central sera rattaché au conseil des ministres et plus spécifiquement encore au premier ministre il y aurait lieu de rattacher ultimement les coordonnateurs régionaux à un comité du conseil des ministres et plus immédiatement à un comité à l'échelon des sous-ministres, comité doté d'un secrétariat distinct.

Effectivement, je pense que l'on pourra en arriver à cette solution lorsqu'après une période de rodage l'on aura déterminé que le coordonnateur n'est pas pourvu d'une autorité suffisante.

f) *Cette coordination régionale sera incomplète si, comme on peut le prévoir, certains ministères échappent à sa juridiction.*

1) Sans doute l'on peut prévoir tout de suite que certains ministères qui n'ont pas d'agents territoriaux échapperont à cette coordination. L'on aura le choix alors entre 2 solutions : déléguer la responsabilité au préfet et adjoints ou conserver la situation actuelle. En fait, l'avantage des adjoints ressort particulièrement dans le cas des ministères qui n'ont pas de délégués permanents sur le territoire.

11) L'on peut aussi penser que l'organisation de la justice et celle de la police (procureur général) pour un temps échapperont à cette coordination. 1° Il faudrait donc déterminer au préalable au moins quelques unes des fonctions "régionales". Au départ, l'on pourrait se limiter à établir la dimension régionale des programmes provinciaux dans la région. 2° - Deuxièmement, il faudrait *déterminer même généralement les pouvoirs du coordonnateur régional.* Il s'agit là d'une tâche que malheureusement je ne me suis pas astreint à remplir. C'est sans doute la tâche la plus délicate. Par ailleurs, il me semble qu'au début l'on ne devrait pas forcer une rigueur juridique mais plutôt chercher à faire en sorte que le coordonnateur rende son poste "utile" et progressivement "nécessaire". Voici brièvement une description de ce que pourraient être les principales fonctions du coordonnateur régional :

1. — *Confection d'estimés budgétaires "régionaux"* et présentation au conseil régional pour approbation (c'est sans doute là l'élément le plus important mais aussi celui à propos duquel il y aura les plus vives discussions). Ce budget à vrai dire, sera sans doute au début la somme des estimés des divers ministères, mais calculés cette fois sur une base régionale. La publication de tels budgets soulèvera il va sans dire, la question d'inégalité interrégionale.

2. — *Préparation des projets de règlements "régionaux"*. L'on pourrait prévoir deux catégories de règlements : certains relatifs aux matières provinciales et certains relatifs à la tutelle des municipalités. Ici aussi, il y a matière à discussion.

3. — Liaison entre le conseil et l'administration - Le coordonnateur serait chargé de la convocation des "sessions régionales" et de la préparation de l'ordre du jour.

4. — Direction de "l'administration régionale" composée soit des directeurs régionaux des divers ministères (solution d'étape) soit seulement du préfet et adjoints ainsi que les directeurs régionaux des services concernés par l'ordre du jour .

# IV La participation populaire

Cette participation peut prendre *différentes formes,* elle peut connaître *divers degré d'intensité,* elle peut enfin être intégrée dans *différents types de structures.*

A — Formes : L'on peut distinguer au départ *deux formes de participation.*

1 - *participation institutionalisée*

2 - *participation non institutionalisée*

2) *Non institutionalisée* : nous entendons ici toute participation à des groupes secondaires (assoc. de toute sorte) lesquels agissent sur les institutions ou encore toute utilisation des moyens de communications pour fins de commentaires ou de critiques du fonctionnement des institutions.

Il est évidemment possible d'institutionaliser cette participation. Nous y reviendrons en "c). Mais l'on peut très bien penser que cette forme de participation est suffisante en soi. Ne dit-on pas par exemple qu'une opposition de l'extérieur est plus profitable que l'intégration puisque cette dernière rend les participants solidaires d'une décision prise (l'argument traditionnel contre la co-gestion). Bien entendu, cette participation ne prend son véritable sens que lorsqu'elle est reliée aux "institutions".

1) *Institutionalisée*: nous entendons toute participation à la vie d'organismes, c'est-à-dire dotés de pouvoirs formels de coercition. Cette participation se concrétise de différentes façons : élection de représentants, nomination de représentants, vote sur des questions soumises à l'approbation populaire (référendum), consultation *officielle* spécifique (organismes consultatifs).

Par suite d'une extension du terme participation, nous pouvons inclure les recours de matière judiciaire.

B — *Degré d'intensité de la participation*

L'on doit distinguer au début la participation au niveau de la formulation de la politique et la participation au niveau de l'exécution. Il n'y a pas exclusion mutuelle des deux plans au contraire. Cependant, il peut arriver que l'on privilégie l'un aux dépens de l'autre.

Les critères d'intensité que nous retenons sont *le caractère plus ou moins direct, plus ou moins général de la participation et sa fréquence.*

De façon générale, l'on observe que la participation au plan de la politique générale est *plus sporadique et indirecte que la participation au niveau de l'exécution.* L'on élit tous les quatre ans "de vagues députés", sur la base d'un "programme vague" pour concocter de "vagues politiques". Par contre, (l'exécution étant continue) l'on interviendra personnellement ou en groupes homogènes plus fréquemment pour faire modifier cette application spécifique, pour obtenir tel privilège. Les recours de matière judiciaire entrent évidemment dans la catégorie de la participation au niveau de l'exécution. L'on peut observer incidemment que des participations générales directes trop fréquentes (élection et référendum) peuvent amener une certaine lassitude et sont parfois plus conciliables avec des régimes totalitaires. Bien sûr, je ne nie pas que les groupes interviennent même au plan de la politique, toutefois, il me semble que la politique étant essentiellement plus permanente et plus générale ces interventions sont moins fréquentes et sont presque toujours sujettes à contestation.

Ceci dit, il n'en reste pas moins que le facteur dominant d'intensité demeure la structure même de participation. C'est ce que nous allons voir en "c".

C — *Les structures de participation, donc par définition, institutionalisées.*

L'on peut distinguer différents types de structures de participation

-1- 1) élective: a) directe b) indirecte c) législative
2) nominative a) directe b) indirecte c) consultative

-2- Ces deux types de structures doivent à leur tour être considérées en rapport avec la *nature de l'exécutif.*

-3- Le tout doit être envisagé enfin dans sa transcription sur le plan territorial.

# I Types de structures

a) *Participation élective directe* : ( c.-à.-d. élection au suffrage populaire par district ou par l'ensemble de la population). De façon générale, une participation élective est de type législatif, c.-à.-d. qu'elle a pour conclusion la formation de textes de lois ou de règlements. Donc, nous n'aurons à discuter de cette distinction qu'en "2". Il est entendu au départ que toute autorité régionale (c.-à.-d. qui n'est pas provinciale) ne peut formuler que des règlements. Ce qui implique que le parlement provincial conservera un pouvoir de contrôle sur la législation principale - tout comme d'ailleurs il le fait dans le cas des collectivités locales. Il est impensable que la collectivité provinciale consente à la mise sur pied de "parlements" régionaux. De toute façon, ce serait insensé de multiplier ainsi les pouvoirs "législatifs" et les structures des paliers de gouvernements.

b) *Participation élective indirecte* : (c.-à.-d. l'organisme de règlementation est composé de membres élus par des personnes élues au suffrage populaire en pratique les échevins ou maires des municipalités).

Les exemples de participation élective indirecte sont l'exception. En effet, de façon générale, c'est la participation élective directe qui est la règle au niveau *des institutions collectives* (ex : autorité provinciale, autorités municipales). Cela tient à ce que les collectivités se voient habituellement conférer des pouvoirs de taxation et à ce qu'elles intègrent plusieurs services (d'où collectivité). En d'autres termes, tout groupement organisé de plusieurs fonctions gouvernementales (c.-à.-d. en pratique plusieurs ministères) justifie un degré de participation plus intense de la part de la population que dans le cas de l'exercise d'une fonction unique (exception : commissions scolaires).

*Cependant,* il est remarquable que là où l'on cherche à établir un *échelon intermédiaire* c.-à-d. entre deux collectivités (ici locale ou provinciale) la solution de la participation élective indirecte semble être utilisée.

1) Cela tient à ce que les ressources financières proviennent soit de l'autorité supérieure, soit des autorités inférieures, soit des deux à la fois. En d'autres termes, l'échelon intermédiaire ne prélève pas lui-même ses pro-

pres revenus. Or, l'on peut difficilement penser en termes d'impôts régionaux - les caisses régionales de financement comme on a dit, seraient sûrement publiques et constituées de fonds des collectivités locales ou provinciales.

2) Cela tient également dans certains cas en ce que l'échelon intermédiaire ne groupe que certaines fonctions bien limitées (donc pas une collectivité) (ex : corporation du Montréal métropolitain : une espèce d'embryon de fédéralisme - étape transitoire) ou encore dans certains autres cas en ce que l'échelon intermédiaire n'a principalement que des fonctions d'arbitrage (ex : conseil de comté). Or, l'on peut penser qu'au début, la région sera quelque peu fictive en ce que les loyautés seront difficiles à susciter - l'on peut également penser que les disputes vont en gros souvent porter sur l'allocation géographique des ressources dès que l'on aura transformé la région en termes d'unités de décision - mieux vaudrait alors connaître sur place ces disputes et ouvertement au lieu de les transporter à Québec.

*La critique habituelle* : la participation élective indirecte suscite le "paroissialisme" - le "localisme". Il est sans doute vrai que la représentation d'une municipalité entraîne un plus grand degré de loyauté à l'échelon inférieur (ex : Corp. de Montréal Métropolitain). Par ailleurs, il faut bien dire que toute représentation géographique partielle est nécessairement "partialement géopraphique". Et puis après. La réunion de ces parties a justement pour but de fournir une occasion de concilier ces vues partielles. Par ailleurs, il est peut-être sans doute désirable *qu'au départ* l'assemblée populaire ne soit pas trop puissante à l'égard de l'exécutif (voir 3). Enfin, a-t-on pensé aux implications (seulement monétaires) d'un système électoral régional greffé sur trois autres systèmes (fédéral-provincial-municipal) ?

2) *La participation nominative*

Cette participation aux dires de certains est déjà moins intensément démocratique que la première. Il s'agit dans les deux cas du choix de personnes non soumises au suffrage populaire. Elle peut être de *deux types : directe et indirecte.*

a) Dans le premier cas (direct) les membres de l'organisme sont *nommés au choix de l'institution supérieure* (provincial ici) *ou inférieure* (municipal ici) ou *des deux à la fois*. Le fait qu'il y ait consultation (mê-

me obligatoire) des groupes secondaires préalablement à la nomination ne limite en aucune façon la discrétion du pouvoir de nomination. Ceci dit, bien sûr rien n'empêche de prévoir la consultation des groupes pour le choix des membres. Dans de tels cas les principales considérations sont : soit la partisanerie, soit l'expertise et il n'est jamais facile de savoir lesquelles ont primé.

b) Dans le second cas (indirect) *les institutions* ne font qu'entériner officiellement le choix de groupes secondaires *représentatifs* ou "dits tels" (car dans plusieurs cas c'est l'Etat qui a créé ces groupes). Bien sûr, rien n'empêche qu'ici aussi des considérations partisanes entrent en ligne de compte. En fait, ce processus a souvent pour résultat de politiser des groupes qui auparavant ne l'étaient pas.

Nous croyons que la deuxième formule est préférable dans des cas bien définis - et ce en dépit de la crainte d'un certain corporatisme car dans les deux cas nous aurons affaire à des conflits *d'ordre fonctionnel*. Quoiqu'il en soit, il faut bien rapprocher ce qui précède de ce qui va suivre.

c) i De façon générale l'on peut dire que les systèmes actuels ont recours à la *participation nominative indirecte* principalement dans le cas *d'organismes consultatifs, parfois d'organismes exécutifs* (ex : entreprises publiques françaises à formule tripartite) mais *jamais d'organisme législatif*.

En d'autres termes, il me semble ridicule de vouloir institutionaliser des groupes sur une base autre que *consultative*. Enfin, nous croyons que l'autorité provinciale devrait conserver exclusivement le pouvoir de nomination des membres des organismes consultatifs. Ceci dans le but de "délocaliser" le plus possible la représentation fonctionnelle.

ii) *Résumé* : Nous aurions donc d'une part, des représentants électifs indirects formant le *conseil de la région*, et *d'autre part*, des organismes *consultatifs fonctionnels nominatifs indirects* constitués par l'autorité provinciale. Le conseil aura autorité en matière règlementaire. Mais bien entendu, rien n'empêchera l'exécutif de demander un préavis aux organismes consultatifs. Il faudrait s'assurer toutefois que le conseil a le dernier mot.

iii) *deux questions en paranthèses*

.) Certains ont suggéré la création d'une société de développement auquel cas la formule deux serait appliquée. Personnellement, je ne crois pas qu'une telle institution pourrait être multipliée à l'ensemble de la province. De toutes façons, je crois qu'on se leurre sur la spontanéité de la participation dans un tel système. Sans vouloir être cynique, je crois qu'il peut y avoir autant de mobilisation du public par une société que par un pouvoir politique traditionnel. S'est-on demandé ce qui se passera une fois que la société aura mobilisé les énergies ? Evitera-t-on vraiment la politisation ?

..) Il est certain que les organismes consultatifs qui ne seraient pas reliés aux *institutions* directement ont de fortes chances de dépérir à la longue. L'on aime bien participer, mais l'on s'intéresse d'autant plus que l'on sentira que cette participation sera transcrite par une institution. Or, il y a danger de multiplier indéfiniment des structures de consultation ou d'animation en dehors des institutions. Les conflits de structures sont toujours ennuyeux. Que l'on définisse ce que sont les institutions (et à date pour ma part, je crois que l'on devrait passer directement de la *municipalité à la région, à la province*) et que les institutions elles-mêmes organisent leurs propres mécanismes de consultation.

Encore une fois l'on peut consulter et même animer sans pour cela institutionaliser la consultation. En tout état de cause la vigueur d'un organisme consultatif est attribuable en bonne part à la publicité qui entoure ses délibérations et recommandations.

## II La nature de l'exécutif en rapport avec les structures de participation

a) Dans la mesure où l'on accepte la participation élective directe pour le conseil, l'on peut penser que l'exécutif (en tant que gouvernement distinct du parlement) devra être choisi *soit par la députation elle-même* (système britannique) *soit par l'électorat général* (système américain). Nous ne croyons pas que le système américain puisse convenir. Des présidents régionaux ??? Quant au système anglais, il implique des partis disciplinés ce qui n'est sans doute pas désirable. Nous rejetons donc toute participation élective directe pour l'exécutif et pour le conseil.

b) Il reste donc la participation élective indirecte et la participation nominative.

Dans le premier cas (conseil électif indirect), rien n'empêcherait que l'exécutif soit distinct du reste de l'assemblée (c.-à-d. conseil). Par contre, à notre avis, un exécutif élu indirectement (par le conseil) et choisi à même les membres du conseil ne privilégierait pas suffisamment à la fois la coordination "région-province" et la coordination "administrative". - Or il s'agit là de deux objectifs dominants (voir 4 questions entre parenthèses). En somme, il y aurait avantage à ce que le processus de choix soit nominatif en ce qui concerne l'exécutif. Or, nous excluons bien sûr la participation nominative indirecte pour l'exécutif ce qui n'a aucun sens (des gens élus au suffrage populaire dirigés par des personnes nommées par des groupes, ça ne tient pas debout). La logique des choses. Il reste donc la participation nominative directe plus précisément par l'échelon provincial.

*Résumé : L'on suggère un conseil élu indirectement dirigé par un exécutif distinct nommé directement par l'autorité supérieure. Plusieurs organismes consultatifs de nomination indirecte pourraient venir se greffer à cette institution.*

*4 questions en parenthèses*

- 1 - pourquoi privilégier : l'exécutif ? la collectivité provinciale ?

- 2 - quel sera cet exécutif ?

- 3 - quels seront les rapports entre cet exécutif et le conseil régional ?

- 4 - quels seront les rapports entre cet exécutif et les municipalités ?

—1—. *Je crois qu'il y a lieu de privilégier l'exécutif* parce qu'au départ cette position sera extrêmement difficile étant donné qu'il s'agira de coordonner des services provinciaux qui depuis toujours ont fonctionné en vase clos. Il est peut-être désirable que cet exécutif n'affronte pas une assemblée élective directe donc puissante.

.. *Il y a lieu également de privilégier la collectivité provinciale* (dans le choix de l'exécutif) car c'est cette collectivité qui par la constitution est chargée d'organiser les paliers inférieurs de gouvernement. De plus, c'est encore elle qui sans doute fournira les ressources financières principales. L'on voit mal les municipalités chercher à s'entendre sur le choix d'un administrateur régional. Bien sûr, enfin, la nomination provinciale agira comme contrepoids au "paroissialisme" du conseil.

— 2 — . *Cet exécutif devrait être un fonctionnaire provincial relevant soit du ministère des affaires municipales, soit du ministère des finances, soit d'un comité central interministériel.*

Le choix d'un administrateur extérieur à la fonction publique n'apporte aucun avantage si ce n'est une certaine indépendance théorique à l'égard du gouvernement. Or il ne me semble pas que ce genre d'indépendance soit désirable lorsqu'il s'agit de coordonner des ministères. L'on devrait plutôt rechercher à éviter une dépendance à l'égard d'un ministère en particulier. Or, justement, les ministères horizontaux favorisent ce type d'indépendance. Par contre, la *solution logique* semble *être* de reproduire à l'échelon interministériel régional la formule suggérée au palier interministériel central ,c.-à.-d. un comité de coordination groupant (adjoints) plusieurs fonctions. De toutes façons, l'administrateur régional sera "un personnage à dénicher".

.. Sous cet administrateur (préfet ou autre nom) l'on verrait un comité de direction composé soit des directeurs régionaux des divers ministères, soit de l'administrateur et des adjoints dans l'hypothèse où l'on ne hiérarchise pas les ministères régionalement.

... Il est entendu que seul l'administrateur entrera en communication avec le conseil régional.

— 3 — Il me semble inutile de chercher à créer un parlement idéal au niveau régional.

Il n'est pas du tout certain que le gouvernement provincial consente à la création *d'un budget régional. - c'est là la question fondamentale.* Y aura-t-il approbation par le conseil ? Il est possible qu'au début l'on se limite à "questionner l'administrateur" sur telle ou telle dépense au cours des sessions prédéterminées et de durée également spécifique. (ça, il faut l'exiger).

Bien sûr, des "questions" sans budget pourront sembler dénuées d'intérêt.

— 4 —La tutelle administrative des municipalités est aujourd'hui dispensée par plusieurs organismes du ministère des affaires municipales. Au départ, l'on ne devrait pas régionaliser cette tutelle. Tout comme dans le cas de la tutelle législative, cependant il y aurait lieu pour l'administrateur d'exercer une influence sur "ses municipalités" et d'autre part de suggérer au parlement provincial les amendements aux chartes qui semblent s'imposer.

# III Transcription sur le plan territorial

*Deux questions ici :*

a) la création d'un échelon de gouvernement;

b) la juridiction territoriale de ce palier de gouvernement.

a) *Echelon de gouvernement*

La création d'un échelon de gouvernement supplémentaire pose évidemment le problème de la multiplication des structures. Dans un pays déjà fédéral, il ne faudrait quand même pas abuser. C'est pourquoi l'on peut considérer qu'il n'y aurait pas lieu de revigorer les conseils de comté qui pourront être rapidement dépassés dans un milieu fortement urbanisé et trop lointains dans un milieu rural. Mieux vaudrait fusionner les unités du premier niveau - les municipalités - et ne conserver en règle générale que deux niveaux solides - la municipalité et la région.

Enfin, il semble que l'échelon régional devrait être d'abord et avant tout "le provincial sur place" c.-à.-d. la coordination interministérielle des services provinciaux.

b) *La juridiction territoriale de la région*

.) Le B.A.E.Q. a déjà commencé une telle délimitation de territoire à l'intérieur de la région pilote, en se basant sur la notion de zone d'influence. Quant à nous, nous avons tenté de localiser les fonctionnaires sur le territoire et de délimiter les districts administratifs existants.

. .) Il est sans doute impossible et même indésirable d'uniformiser les districts administratifs des services provinciaux à l'intérieur de la région. Cependant, nous avons déjà composé une carte où sont superposées les di-

visions ministérielles actuelles. Il semble que les points communs sont plus nombreux que prévu. Bien plus, l'on ne peut éliminer tout arbitraire ici. Même lorsque la carte des pôles sera connue, il y aura encore lieu de décider s'ils doivent être groupés et selon quels critères.

Quoiqu'il en soit nous ne voyons pas l'utilité de l'établissement de sous-préfectures dans les pôles secondaires. Encore une fois mieux vaudrait insister sur la fusion des centres du premier niveau.

. . . ) Il semble évident que le choix des membres du conseil posera également un problème car il est impensable de représenter toutes les municipalités comprises dans la région (perte de temps, coûts prohibitifs). La solution serait peut-être de sérier les villes d'après le nombre d'habitants et de représenter 3 ou 4 classes de villes par 2 ou 3 représentants par classe. L'équilibre géographique devant prédominer à l'intérieur de chaque classe.

---

# Recommandations

1. — Création de services de recherche et d'information dans la forte majorité des ministères.

2. — Coordination hiérarchique des activités régionales de chaque ministère par un directeur régional (ministériel). Cette étape peut être jugée non nécessaire.

3. — Coordination hiérarchique régionale des activités régionales de l'ensemble des ministères par un fonctionnaire provincial donné par la collectivité provinciale (préfet).

4. — Coordination collégiale centrale des préfets.

5. — Création d'un conseil REGIONAL composé des maires des diverses municipalités constituant la région.

6. — Création d'organismes consultatifs régionaux composés de représentants de groupes d'intérêts "les plus représentatifs".

BNQ
000 486 588