

C-Q/
J
8
D7
B47/
1990

Les communications et les communicateurs
gouvernementaux au Québec
1933-1985

Robert Bernier, Ph.D.
Professeur
à
l'Ecole Nationale d'Administration Publique



Déposé à la Commission des droits de la personne
Septembre 1990

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
1 - <u>LA PROPAGANDE ET LA PUBLICITÉ</u> <u>GOUVERNEMENTALES 1933-1961</u>	1
Le statut du communicateur gouvernemental 1933-1960	6
2 - <u>LA VOLONTÉ D'ORGANISER ET DE GÉRER LES</u> <u>COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES 1961-1971</u>	7
La naissance de l'agent d'information	11
Les normes de classification de l'agent d'information	13
La première crise administrative	20
Effondrement de l'OIPQ	21
Centralisation de l'information et de la publicité gouvernementales (1966 à 1970)	22
La renaissance de l'OIPQ	23
Radio-Québec	25
Le ministère des Communications	26

3 -	<u>UNE PÉRIODE DE MUTATION DANS LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES 1970-1976</u>	
	Le livre vert du ministre L'Allier	28
	La rétroinformation et l'avènement du concept de marketing dans les communications gouvernementales	30
	Le rapport Lemieux Dalphond	32
	L'évolution de la tâche chez l'agent d'information	34
4 -	<u>LA CONSÉCRATION DE L'APPROCHE MARKETING ET SON IMPACT SUR LES COMMUNICATEURS GOUVERNEMENTAUX 1978-1985</u>	40
	La réforme de l'information gouvernementale	41
	La formation d'un agent d'information hautement professionnalisé	46
	La création du Comité ministériel permanent sur les communications	49
	Les moyens de communications gouvernementaux: facteurs de polyvalence pour l'agent d'information	52
	CONCLUSION	59

INTRODUCTION

Tous les gouvernements dépendent du processus de communication afin de traiter leurs informations. Les canaux de communication gouvernementaux se sont développés en réponse aux tensions sur l'appareil gouvernemental provoquées par la montée des exigences de la population dans nos sociétés industrielles. Le contenu des messages de propagande et de publicité gouvernementales, conçus sans rétroaction, n'atteignait plus une population dont la diversification et le poids des demandes provoquaient des dysfonctions dans l'appareil étatique, contraignant ainsi l'Etat à adapter ses moyens de communication aux besoins de la société contemporaine. Le rôle du communicateur gouvernemental a évolué dans ce processus, nous incitant ainsi à approfondir le développement de la fonction d'agent d'information et la diversification de sa tâche. Dans un deuxième temps, nous tenterons de déterminer jusqu'où les actions de l'Etat québécois ont conduit à la diversification des tâches de l'agent d'information et par conséquent à une professionnalisation accrue de cette fonction.

1 - LA PROPAGANDE ET LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALES 1933-1961

La fonction de publicité et de propagande est identifiée pour la première fois au Québec le 29 mars 1933 dans la loi concernant le Tourisme.¹ La loi permet au ministre de la Voirie

¹ Georges V. Chapitre 36, article 2, Loi concernant le tourisme, (sanctionnée le 29 mars 1933).

responsable de son application, de créer un Office du tourisme et un Conseil du tourisme qui relèvent de son ministère, accompagnés de syndicats d'initiatives qui relèvent de l'entreprise privée mais sont sous la juridiction du ministre de la Voirie. Le Conseil du tourisme est un organisme consultatif dont les ressources humaines proviennent des ministères ou commissions du gouvernement. Les membres de ce conseil doivent, entre autres choses, représenter les besoins de leurs ministères ou commissions respectives en matière de publicité touristique. Hormis ses membres, le Conseil ne fait appel à aucun appareil de soutien qui implique des ressources et une dotation de personnel au sens strict du terme dans une administration publique.

Les syndicats d'initiatives sont des corporations privées créées par la loi afin de développer l'industrie touristique privée. Ils doivent faire approuver leur programme de développement par le Ministre. Leurs pouvoirs sont révélateurs en matière de communication externe, car ils doivent faire connaître au moyen de propagande et de publicité les sites historiques, les lieux de chasse et de pêche, ainsi que les endroits de villégiature.

Le 27 mai 1937, une loi crée l'Office du tourisme² prescrit quatre ans plus tôt dans la loi précédente et le place sous l'autorité du ministère des Affaires municipales, de l'Industrie et du Commerce. Cet organisme est chargé de la documentation, de la propagande, de la publicité et de l'organisation de l'industrie touristique sur le territoire du Québec. Ce transfert des

² I, Georges VI, chapitre 48, Loi relative au tourisme, (sanctionnée le 27 mai 1937).

responsabilités semble s'inscrire dans le cadre d'une plus grande proximité anticipée par le gouvernement entre le caractère industriel de l'activité touristique et la vocation première du ministère de l'Industrie et du Commerce d'une part, et d'autre part, par la vocation régionale des syndicats d'initiatives qui les rattachent dans leur liaison fonctionnelle légitime avec le ministère des Affaires municipales. Nous sommes en mesure de constater pour la première fois la création d'un appareil gouvernemental voué à la propagande et à la publicité.

Des amendements seront apportés à la loi relative au tourisme le 9 mai 1941, lorsque cette dernière tombe sous la responsabilité du Premier ministre; le 13 mai 1942, au moment où les dépenses encourues pour son fonctionnement seront payées à même les crédits que l'Assemblée législative voudra bien y consacrer, ainsi que le 26 mai 1943, date à laquelle l'Office prend le nom d'"Office du Tourisme et de la publicité". La légitimation par l'Etat du mot "publicité" témoigne de l'importance qu'accorde ce dernier à l'emploi de ce mode de diffusion par l'administration publique.

Le 20 avril 1945, la loi créant l'Office de la Radio de Québec³ constitue la seconde tentative de l'exécutif gouvernemental de se doter d'un canal de diffusion médiatisée sur le territoire québécois; la précédente remonte à 1929⁴ lorsqu'Alexandre Taschereau tente de doter le gouvernement québé-

³ Georges VI, chapitre 56, Loi autorisant la création d'un service de radiodiffusion, (sanctionnée le 20 avril 1945).

⁴ Georges V, chapitre 31, Loi relative à la radiodiffusion en cette province, (sanctionnée le 4 avril 1929).

cois d'un réseau de radiodiffusion; tentative qui sera rejetée dans un jugement rendu par le Conseil privé de Londres en 1931. Ce jugement confirme la juridiction exclusive d'Ottawa dans le secteur de la radiodiffusion. En 1946, Ottawa refuse, alléguant des raisons techniques d'accorder un permis d'exploitation à l'Office de la radio de Québec.

A l'instar de la première tentative de 1929 pour implanter une radio gouvernementale provinciale, nous percevons clairement la lutte sur la division des pouvoirs qui se fait sentir dans un secteur aussi vital que le contrôle des médias électroniques par l'Etat fédéral à l'exclusion des provinces.

Une nouvelle étape est franchie le 17 avril 1946, au moment où l'Office du tourisme et de la publicité succède à l'Office provincial de la publicité.⁵ Les concepts de propagande et de publicité sont utilisés pour la première fois à des fins autres que touristiques, tout en étant institutionnalisés à l'intérieur d'un organisme gouvernemental strictement consacré à cette action.

Le besoin de coordonner la publicité de tous les ministères que l'on retrouve dans le préambule de la loi, met en relief l'importance que l'exécutif accorde aux communications gouvernementales dans la province de Québec. L'Office provincial de publicité relève d'ailleurs directement du Conseil exécutif (article 1). Le Directeur de l'Office est responsable de toute

⁵ Georges VI, chapitre 44, Loi pour instituer un service provincial de publicité, (sanctionnée le 17 avril 1946).

Les communications et les communicateurs gouvernementaux au Québec - 1933-1985

la publicité qu'effectue la province sous quelque forme que ce soit.

Enfin, la portée de cette loi est telle que l'OPP a le pouvoir de conclure des ententes relatives à l'information sous toutes ses formes avec l'entreprise privée, des individus ou d'autres gouvernements (article 3).

Cette loi permet donc de constater les orientations suivantes:

- la publicité et la propagande gouvernementales constituent pour la première fois une priorité de l'exécutif (articles 1 et 2);
- les moyens retenus dans la loi pour réaliser la publicité et la propagande gouvernementales sont très larges (articles 2 et 3);
- cette loi confirme le besoin qu'a l'exécutif de diffuser un contenu politique par la biais de l'information gouvernementale (Préambule et article 1).

Le point tournant dans l'utilisation de la propagande et de la publicité à des fins autres que touristiques, doit être vu comme un dépassement de l'échec subi par l'exécutif gouvernemental québécois face à Ottawa dans les projets de création d'une radio provinciale (1929 et 1945).

Lors de sa mise sur pied en 1946, l'OPP disposait d'un budget de 104 788\$; en 1961, ce budget s'élevait à 1 567 666\$.⁶

⁶ Québec, (Province), ministère des Finances, Comptes publics de la province de Québec, détails des dépenses, Imprimeur du Roi, 1946 et 1961.

Le statut du communicateur gouvernemental 1933-1960

Dans la période comprise entre 1933 et 1945, les communications gouvernementales sont essentiellement orientées vers la promotion de l'industrie touristique et son personnel aussi. Dès 1946, la loi pour instituer un service provincial de publicité (l'OPP) met en relief les fonctions que les communicateurs gouvernementaux auront à y remplir, ainsi que la composition de ses ressources humaines. Le poste de directeur de l'Office provincial de publicité est créé et sa responsabilité consiste à gérer la publicité générale de la province. Le contenu de la loi stipule que le personnel de l'Office est composé d'une secrétaire, d'un comptable, de techniciens et de fonctionnaires chargés d'en assurer le fonctionnement.⁷ Par ailleurs, au cours des années cinquante, le secrétaire de la province d'alors, Omer Côté, embauche M. Gustave Vekeman, un journaliste de l'Action catholique. Ce dernier est chargé d'informer les journalistes des nominations effectuées par l'exécutif gouvernemental et de mettre sur pied un service de documentation.⁸

⁷ Ibid., pp. 149-151.

⁸ André-J. Boulanger, «Lorsqu'un livre de recettes devient "communication et publicité, 1927-1966"», L'intercom, Spécial XX^e, 12 décembre 1989, p. 6.

En 1960, l'Office provincial de la publicité comptait 135 employés dont 85 s'occupaient de ciné-photographie, les 50 autres étant affectés au service du tourisme. Parmi ces derniers, cinq s'occupaient partiellement de publicité gouvernementale.⁹

2 - LA VOLONTÉ D'ORGANISER ET DE GÉRER LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES 1961-1971

Le 27 avril 1961, le gouvernement libéral de Jean Lesage restructure l'Office provincial de la publicité en trois organismes distincts:¹⁰

- 1) l'Office d'information et de publicité du Québec
- 2) l'Office du film de la province de Québec
- 3) l'Office du tourisme de la province de Québec

Pour la première fois, le mot "information" apparaît comme complément de celui de "publicité" dans le titre de l'organisme chargé de réaliser la publicité gouvernementale.

⁹ Annexes au rapport sur les communications du Gouvernement du Québec, Volumes I et II, Bibliothèque de la Législature, Québec, 8 mai 1970, Projet de planification et de coordination de l'information et de la publicité du Gouvernement du Québec, Projet préparé et soumis par Guy Gagnon, Conseiller spécial du Secrétaire de la Province, 16 novembre 1961, p. 19.

¹⁰ 9-10, Elizabeth II, chapitre 20, Loi modifiant la loi du Secrétariat, (sanctionnée le 27 avril 1961).

Les fonctions de l'OIPQ sont les suivantes:

"L'Office d'information et de publicité de la province de Québec est chargé de l'information et de la publicité des ministères et services du gouvernement et de tout organisme qui en relève et auquel le lieutenant-gouverneur en conseil étend l'application de la présente section"¹¹

Cette restructuration témoigne d'une volonté de l'exécutif gouvernemental de sectoriser les fonctions de communication à l'intérieur de l'administration publique québécoise. Une telle approche sectorielle favorise une spécification des tâches en matière de communication.

En novembre 1961, Monsieur Guy Gagnon¹², journaliste de Montréal, dépose un rapport sur la planification et la coordination de l'information et de la publicité du gouvernement de la province de Québec. Ce rapport traite de la structure, des cadres, du personnel, des locaux et du budget de l'OIPQ.

Le chapitre sur la structure distingue les deux fonctions que représentent l'information et la publicité dans les ministères et la nouvelle responsabilité administrative et fonctionnelle de l'OIPQ à leur égard.

¹¹ Ibid., article 32, p. 138.

¹² Guy Gagnon, Conseiller spécial du Secrétaire de la Province, Projet de planification et de coordination de l'information et de la publicité du Gouvernement de la province de Québec, Québec, 16 novembre 1961, p. 2.

Les communications et les communicateurs gouvernementaux au Québec - 1933-1985

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

L'OIPQ est par ailleurs responsable de la supervision et de la coordination de toute l'information et la publicité émanant des ministères.

Les recommandations 6 et 7 du rapport témoignent pour la première fois du souci qu'a l'exécutif gouvernemental de respecter, en matière de nominations à l'Office, le processus de dotation des emplois en vigueur dans l'administration publique de l'époque. Certaines lois précédentes, en l'occurrence celle de 1946 concernant la propagande et la publicité gouvernementales et celle de 1961 qui crée l'OIPQ, ne font état que de nominations et de rémunérations conformes à la Loi du service civil sans plus.

Les articles 6 et 7 font aussi apparaître le besoin qu'éprouve l'exécutif de légitimer l'information et la publicité gouvernementale en utilisant des fonctionnaires de l'Etat pour la diffuser.

Les recommandations 8, 9, 10 et 11 confirment le lien fonctionnel entre l'OIPQ et les ministères aux plans de leur programmation budgétaire, de la mise sur pied de leurs services d'information, de la création d'un service de traduction centralisé à l'Office afin de rationaliser la traduction des communiqués ou autres informations produites par les ministères, et d'un

service central de renseignements sur les structures et activités de l'Etat.

Au niveau de la publicité, les tâches suivantes sont recommandées par l'auteur. La première recommandation détermine le rôle de conseil qu'aura à jouer l'OIPQ dans l'élaboration des campagnes publicitaires de tous les ministères. Un tel rôle confirme encore une fois la responsabilité de coordination qui échoit à l'Office dans sa relation avec les ministères.

La seconde souligne l'importance de maintenir des contacts amicaux avec les agences de publicité et le personnel qui les compose. Cette mesure confirme le besoin de faire appel à la dimension relations publiques. Les autres recommandations portent sur la conception d'une procédure efficace pour réaliser le placement de la publicité gouvernementale, l'uniformité de la signature gouvernementale en matière de publicité, l'établissement d'une liste de médias écrits et électroniques auxquels la publicité gouvernementale peut être confiée, la coordination et la surveillance du nombre et du type d'annonces diffusées par les ministères afin d'éviter leur duplication, la participation conjointe de l'OIPQ et des ministères dans l'élaboration des budgets publicitaires de ces derniers, ainsi que le soutien technique de l'Office à la réalisation de toutes les publications gouvernementales.

Pour ce qui est du personnel en place à l'Office provincial de publicité, Monsieur Gagnon en vient à la conclusion qu'aucun des 135 employés qui composent le personnel de l'OPP en 1961 n'est éligible pour occuper les nouvelles fonctions dévolues à l'OIPQ. Gagnon recommande toutefois que ces derniers demeurent

en poste dans leurs fonctions respectives avec le nouvel Office du tourisme. Ces recommandations relatives à la nécessité de cantonner l'ancien personnel à l'Office du tourisme et d'embaucher un personnel complètement nouveau pour l'OIPQ, indiquent nettement une volonté de faire de l'OIPQ un organisme professionnel et hautement spécialisé en matière de communications gouvernementales.

La naissance de l'agent d'information

Le rapport Gagnon qualifie les responsables des communications gouvernementales dans les ministères, de directeurs des relations extérieures, de chefs d'information, d'officiers des relations extérieures ou de publicitaires.¹³

Le 9 octobre 1963, le rapport intitulé "Structure administrative et fonctionnelle de l'information officielle du Québec" est adopté par le Conseil des ministres, signifiant ainsi que la mise sur pied de l'Office est proche. Ce document est déterminant à plus d'un égard car il constitue l'acte de restructuration de l'information et de la publicité gouvernementale effectuée par la Commission du service civil ainsi que l'établissement par cette dernière de la hiérarchie administrative mise sur pied pour la gérer. Le terme "agent d'information" apparaît pour la première fois dans ce rapport gouvernemental ainsi que la nécessité de confier cette fonction à un diplômé universitaire.

¹³ Guy Gagnon, op. cit., p. 8.

"Nous ne saurions recruter et confier un poste d'agent d'information à quelqu'un qui n'aurait pas une formation universitaire ou équivalente, préférablement dans les disciplines des sciences sociales ou économiques et possédant une certaine expérience du journalisme, des relations publiques ou de la rédaction".¹⁴

Au même moment, la Commission du service civil s'affaire à concevoir les normes de classification de cette nouvelle fonction d'agent d'information, car le recrutement du personnel destiné à l'Office débute en novembre de la même année.

Les auteurs du rapport, messieurs René Montpetit, conseiller technique du secrétaire de la province (Bona Arsenault) en matière d'information, et Roch Pérusse, de la Commission du service civil, précisent les objectifs de l'information officielle:

- 1) renseigner la population sur les structures et les services rendus par l'Etat;
- 2) renseigner l'exécutif gouvernemental sur l'état de l'opinion publique;
- 3) projeter au Québec, au Canada et à l'étranger une image précise et uniforme du Québec.¹⁵

¹⁴ Structure administrative et fonctionnelle de l'information officielle du Québec, adoptée par le conseil des ministres, le 9 octobre 1963.
Annexes au Rapport sur les communications du Gouvernement du Québec, Volumes I et II, annexe II, p. 29.

¹⁵ Ibid., p. 7.

Le second objectif fait apparaître pour la première fois le concept de rétroinformation dans les communications gouvernementales au Québec.

Montpetit et Pérusse fondent la structure fonctionnelle de l'Office sur cinq services en interrelation constante:

- 1) la rédaction, qui conçoit les communiqués de presse, les brochures, les dépliants, etc. et qui se charge de réaliser les enquêtes sur l'état de l'opinion publique;
- 2) la publicité, qui se charge de concevoir les campagnes publicitaires et les études de marché;
- 3) la documentation, qui est responsable de la rétroinformation pour l'exécutif gouvernemental et l'administratif;
- 4) les publications, qui doivent uniformiser la signature gouvernementale et vendre les publications gouvernementales;
- 5) la coordination, qui doit maintenir une liaison fonctionnelle en matière d'information et de publicité gouvernementale.¹⁶

Les normes de classification de l'agent d'information

La Commission du service civil produit, en novembre 1963, le Cahier des normes de classification de l'agent d'information pour les classes I à VI.¹⁷ Notons ici que les tâches types demandées

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Commission du service civil, Normes de classification, agent d'information, classes I à VI, novembre 1963.

Les communications et les communicateurs gouvernementaux au Québec - 1933-1985

aux futurs agents d'information de l'Office, du moins ceux des classes I à IV, sont celles liées à la rédaction de communiqués, la révision de textes, la préparation de textes publicitaires, etc. Les classes V et VI sont de niveau supérieur et comportent entre autres choses l'élaboration de programmes d'information, les activités de conseil auprès de l'exécutif gouvernemental, l'exécution de programmes d'information et leur évaluation.¹⁸ Au chapitre des qualifications de base requises, le candidat au poste d'agent d'information doit détenir un diplôme universitaire. Les différences entre les classes I à VI sont dans les années d'expérience acquises sur le terrain. Les classes I et II requièrent une expérience dans la rédaction de textes et quelques années d'expérience, tandis que les classes III et IV exigent respectivement 6 et 9 années d'expérience dans le milieu journalistique. Enfin, les catégories V et VI exigent 10 ans et plus d'expérience comme journaliste ainsi qu'une très bonne connaissance dans l'élaboration des programmes d'informations.

L'inauguration du siège social de l'OIPQ, au 710 de la Grande-Allée à Québec, a lieu le 15 avril 1964, en la présence de Jean Lesage, Premier ministre du Québec, accompagné du Chef de l'opposition, Monsieur Daniel Johnson, ainsi que d'une forte représentation tant de l'exécutif gouvernemental que de la haute direction administrative.

¹⁸ Commission du service civil, Normes de classification, agent d'information, classe I à VI, novembre 1963.

Les communications et les communicateurs gouvernementaux au Québec - 1933-1985

Selon Jean Loïselle, en juillet et août, deux mois après l'arrivée du nouveau directeur, Hubert Potvin, l'Office avait recruté 113 employés dans les fonctions suivantes:

- 5 rédacteurs à la division de la rédaction
- 6 employés à la division de la publicité
- 10 employés à la documentation
- 10 employés à l'administration
- 79 employés aux publications
- 3 graphistes aux publications¹⁹

Le 25 janvier 1965, Roch Pérusse dépose à la Commission du service civil son rapport sur l'organisation des bureaux de l'information dans les ministères.²⁰ Bien que les 5 premières sections du rapport s'inspirent du rapport Montpetit-Pérusse du 9 octobre 1963, les autres sections du document jettent un nouvel éclairage sur l'état de l'information gouvernementale durant cette période.

Pour la première fois dans le secteur qui nous concerne, ce rapport établit une distinction entre l'attaché de presse du ministre et le directeur de l'information.

¹⁹ Rapport sur les communications du Gouvernement du Québec, «L'évolution de l'information gouvernementale», volume I, Québec, 28 septembre 1966, p. 26.

²⁰ Roch Pérusse, Rapport à la Commission du service civil concernant l'organisation des bureaux de l'information dans les ministères, Commission du service civil, 25 janvier 1965, 260 p.

"Ce document indique sans équivoque que les rôles d'attaché de presse et de directeur de l'information n'ont rien de commun, si ce n'est que leurs titulaires doivent collaborer lorsqu'il s'agit précisément d'identifier l'information"²¹

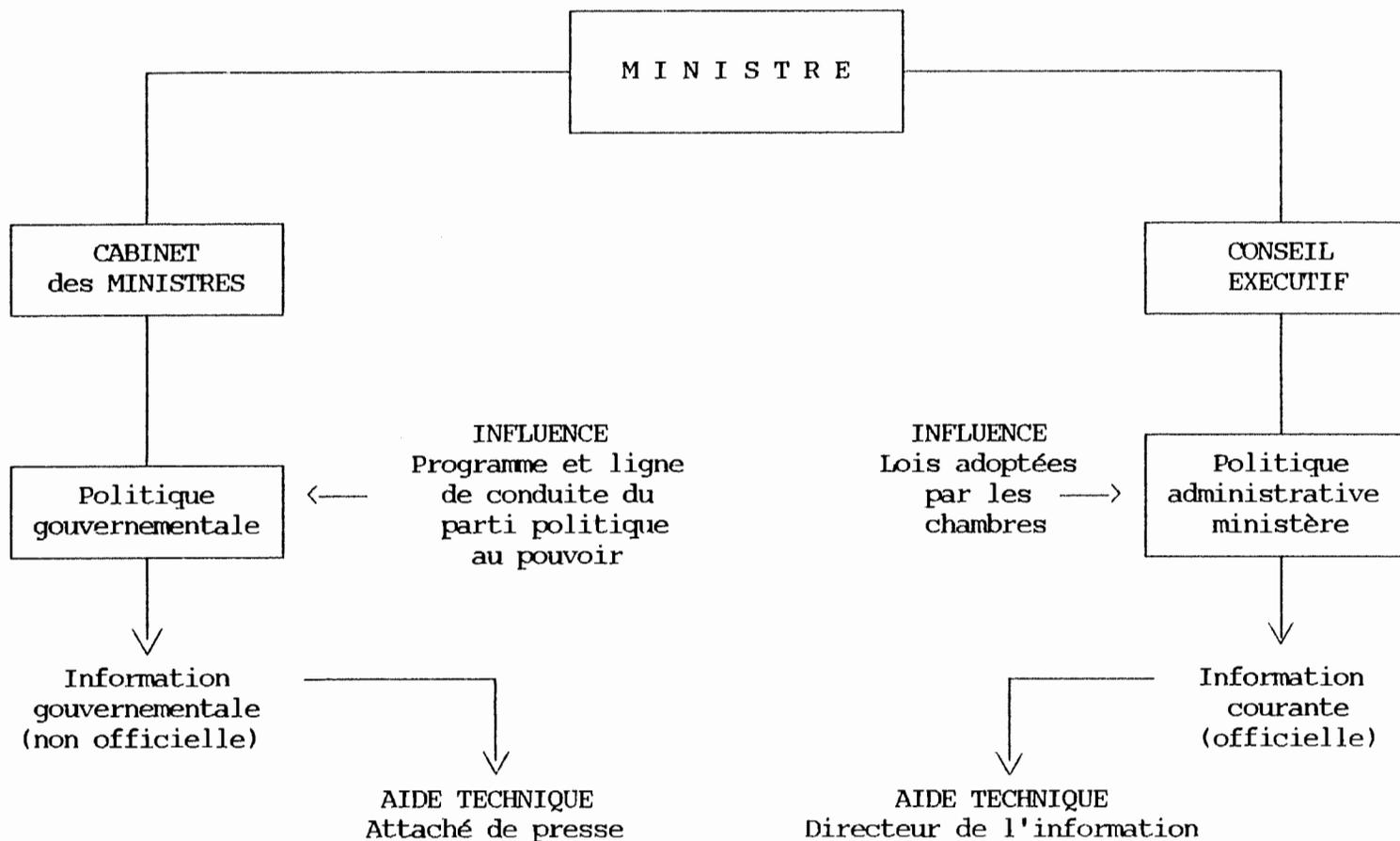
L'auteur constate d'ailleurs que dans certains ministères, ces deux fonctions sont remplies par un seul titulaire.

Ce premier exercice, consistant à tracer une frontière entre l'exécutif et l'administratif en matière de séparation des pouvoirs dans les fonctions d'information, conduit Pérusse à produire l'organigramme suivant, intitulé Identification de l'information, qui détermine clairement les deux fonctions.

²¹ Ibid., p. 13.

Identification de l'information

TABLEAU 22



Les communications et les communicateurs
gouvernementaux au Québec - 1933-1985

²² Rock Pérusse, Rapport à la Commission du service civil concernant l'élaboration des bureaux de l'information dans les ministères, Commission du service civil, 25 janvier 1965, p. 23.

Les communications et les communicateurs
gouvernementaux au Québec - 1933-1985

Le tableau suivant présente les effectifs actuels et proposés au chapitre de l'information gouvernementale durant cette période.

TABLEAU ²³

EFFECTIFS DES BUREAUX DE L'INFORMATION DES MINISTÈRES

MINISTÈRES	F O N C T I O N S							T O T A U X	
	Dir. de l'inf.	Agent d'inf.	Commis	Sténo sec.	Commis dactylo	Commis Messenger	Maquet- tiste	actuel	proposé
Conseil exécutif	à déterminer								
Affaires culturelles	1	1 (1)		1	1			3	4
Famille et Bien-être social	1	2 (2)		1	2	1		5	7
Education	1	11 (3)	7	3	6	3	1 (1)	30 #	34
Santé	1	3 (3)	2 (1)	1	1			4	8
Travail	1	3 (2)	2	1 (1)	1 (1)			4	8
Agriculture et Colonisation	1	4	1	2	1			9	9
Industrie et Commerce	1	7 (2)	1	2	2		1 (1)	11	14

²³ Rock Pérusse, Rapport à la Commission du service civil concernant l'organisation des bureaux de l'information dans les ministères, Commission du service civil, 25 janvier 1965, pp. 25 et 26.

Les communications et les communicateurs
gouvernementaux au Québec - 1933-1985

MINISTERES	F O N C T I O N S							T O T A U X	
	Dir. de l'inf.	Agent d'inf.	Commis	Sténo sec.	Commis dactylo	Commis Messager	Maquet- tiste	actuel	proposé
Richesses Naturelles	1	2 (2)	2	1	1 (1)			4	7
Terres et forêts	1	2 (1)		1	1 (1)			3	5
Tourisme, Chasse et pêche	1	1	1	1 (1)				3	4
Affaires municipales	1	2 (1)	1	1	1			5	6
Transports et Communications	1	3 (3)	1	1	1			4	7
Travaux publics	1	1 (1)		1	1			3	4
Voirie	1	3 (2)	2	2	1 (1)	1		7	10
Affaires Féd.-Prov.									
Finances									
Revenu	1			1				2	2
Secrétariat		1		1				2	2
Procureur Général				à déterminer					
TOTAUX	15	46 (23)	20 (1)	21 (2)	20 (4)	5	2 (2)	99 #	131

inclus 1 agent et 1 technicien (Expositions)

() nouveaux postes

En guise de conclusion, Pérusse constate que l'information gouvernementale, qualifiée d'officielle à l'époque, est incomprise dans les ministères, que la coordination de l'information est inexistante, que le personnel spécialisé est en nombre insuffisant, que la confusion règne au niveau des attributions de tâches relatives à l'information, que le rôle de l'OIPQ est incompris et que l'ambiguïté persiste concernant le rôle de l'attaché de presse et du directeur de l'information.

La première crise administrative

Le 26 mars 1965, une crise éclate à l'OIPQ. Le Secrétaire de la province, Bona Arseneault, et le nouveau sous-secrétaire adjoint suppléant, René Montpetit, sont accusés d'ingérence politique dans l'opération de l'OIPQ. Les accusations proviennent de Messieurs Hubert Potvin et Jean Girard, respectivement Directeur de l'Office et Directeur de la documentation. L'incident s'est produit lorsque Bona Arseneault a voulu faire transmettre par l'OIPQ un communiqué de presse comptabilisant les périodes occupées en Chambre par les députés du Parti libéral et de l'Union Nationale. Les accusations furent lancées en pleine conférence de presse par les deux fonctionnaires.²⁴

Le 1^{er} avril, la Commission du Service civil recommandait le congédiement de Messieurs Girard et Potvin, ce qui fut entériné par le Conseil des ministres le 6 avril 1965.

²⁴ Rapport sur les communications du Gouvernement du Québec, Volume I, «L'évolution de l'information gouvernementale au Québec», op. cit., p. 28

Effondrement de l'OIPQ

Suite à ces événements, l'exécutif semble avoir perdu confiance dans l'OIPQ. En effet, lorsque l'Office a été mis sur pied à l'hiver 1964, le Service des Impressions du Secrétariat de la province a été placé sous sa juridiction pour devenir ensuite la division des publications. Au 1^{er} février 1966, la juridiction sur les publications est retirée à l'OIPQ pour être confiée à l'Imprimeur de la Reine.²⁵

Le 15 mars 1966, Claude Paulette, Directeur de l'OIPQ, est muté au poste de Directeur de l'information au ministère des Affaires culturelles.²⁶

Pour sa part, René Montpetit perd son poste et son titre de sous-secrétaire adjoint suppléant pour retourner au ministère de l'Éducation dans un échelon inférieur au poste de conseiller technique.²⁷

²⁵ Arrêté en Conseil, # 157, 1^{er} février 1966.

²⁶ Rapport sur les communications du Gouvernement du Québec, Volume I, "L'évolution de l'information gouvernementale au Québec", op. cit., p. 29.

²⁷ Rapport sur les communications du Gouvernement du Québec, Volume I, "L'évolution de l'information gouvernementale au Québec", op. cit. p. 30.

Centralisation de l'information et de la publicité gouvernementales (1966 à 1970)

Le 5 juin 1966, l'Union Nationale remporte une victoire électorale en faisant élire 56 députés. C'est alors que le nouveau Premier ministre élu, Daniel Johnson, demande à Lorenzo Paré: "*Que devrait être l'Office? Qu'est-ce qu'il est actuellement? Que pourrait-on en faire?*"²⁸

En juillet 1966, les effectifs de l'OIPQ ont fondu; de 117 qu'ils étaient au 31 mars 1965, ils ne comptent plus que 29 personnes à l'été 1966.²⁹ Durant cette période, le successeur de Claude Paulette à la tête de l'Office, Lorenzo Paré, établit à la demande du Premier ministre du Québec, un mémoire sur la situation qui prévaut à l'OIPQ, accompagné de certaines recommandations. Selon Paré: "*L'Office est né comme un géant et il est devenu un nain qui cherche sa voie*"... "*Tel qu'il est, l'Office ne mérite pas de vivre. Son extinction en cours doit être achevée au plus tôt*".³⁰

²⁸ Annexes au rapport sur les communications du Gouvernement du Québec, Volumes I et II, annexe V, Lorenzo Paré, Notes pour l'Honorable M. Johnson sur l'Office de l'Information, été 1966, p. 1.

²⁹ Ibid, p. 7.

³⁰ Ibid, p. 2.

La renaissance de l'OIPQ

Le 20 juillet 1966, il est ordonné sur proposition du Premier ministre, que l'OIPQ, y compris son personnel administratif, soit transféré du contrôle du Secrétaire de la province au contrôle du Premier ministre, qui préside le ministère du Conseil exécutif.³¹

Le 28 septembre 1966, Paul Gros D'Aillon et Jean Loïselle déposent un rapport préliminaire au bureau du Premier ministre, qui recommande l'ouverture d'un bureau d'information du Québec à Ottawa dans les plus brefs délais et la nomination de Lorenzo Paré à ce poste: ce dernier sera confirmé dans ses nouvelles fonctions au début d'octobre.

Les autres parties du rapport concernant les relations avec la presse, l'organisation des cadres supérieurs de l'OIPQ, la situation qui prévaut dans les ministères, l'évolution de l'information gouvernementale au Québec, l'utilisation de la publicité, de la radio, de la télévision, du cinéma, des services auxiliaires, des relations publiques, du personnel de l'information dans les ministères, des attachés de presse et des budgets associés à l'information dans les ministères ont été déposées, selon Jean Loïselle, les unes auprès les autres, sur une période indéterminée.

Les auteurs du rapport constatent au cours de leur enquête, que plusieurs ministères ne sont pas dotés d'agents d'information

³¹ Arrêté en Conseil, # 1146, concernant l'Office d'information et de publicité de la province de Québec, 20 juillet 1966.

et ne prévoient pas en embaucher dans un avenir rapproché. De plus, en matière de compétence et de salaire, Loïselle et Gros D'Aillon sont témoins d'inégalités. Selon eux:

"Nous ne saurions en dire autant des agents d'information. Tout en tenant compte de la classification, il existait à salaire égal, des marges énormes entre la compétence des uns et des autres... On ne peut concevoir, dans certains cas, que l'on ait appliqué scrupuleusement les normes de recrutement de la Fonction publique pour en arriver à de tels résultats".³²

Ces inégalités pourraient être partiellement attribuables à l'ingérence de l'exécutif gouvernemental dans le processus d'embauche ainsi qu'à la nouveauté de cette fonction et aux ajustements qui en découlent en matière d'évaluation du personnel. Il faut être prudent aussi ici en raison des allégeances partisans de Loïselle et Gros D'Aillon, tous deux conseillers spéciaux du Premier ministre Daniel Johnson et de l'Union Nationale. La séparation des pouvoirs entre l'exécutif et l'administratif est encore mince durant cette période.

La durée de réalisation de ce rapport demeure inconnue; aucune date n'y apparaissant lorsqu'il a été transmis à la bibliothèque de la législature près de 4 ans plus tard, le 8 mai 1970, par le bureau du Premier ministre ou le Conseil exécutif, nous l'ignorons.

³² Jean Loïselle, Paul Gros D'Aillon, Rapport sur les communications du Gouvernement du Québec, Vol. 1, 28 septembre 1966, pp. 12 et 13.

Les communications et les communicateurs gouvernementaux au Québec - 1933-1985

Les conclusions et les 59 recommandations du rapport Loisel-Gros D'Aillon en font une oeuvre maîtresse en matière d'inventaire et d'orientation de l'information gouvernementale pour la période 1966 à 1971 au Québec, d'autant plus que la plupart des recommandations issues du rapport furent entérinées par le Premier ministre et l'exécutif gouvernemental.

Entre l'automne 1966 et le printemps 1970, l'OIPQ va connaître une activité fébrile avec, entre autres choses, la centralisation de son personnel et de tous les budgets d'information et de publicité des ministères au bureau du Premier ministre. Toutefois, durant cette période, les premiers ministres Daniel Johnson, et plus tard Jean-Jacques Bertrand, ainsi que Loisel et Gros D'Aillon seront accusés par l'opposition et la presse, d'utiliser les communications gouvernementales à des fins de propagande et d'attribuer tous les contrats de publicité gouvernementale à la firme SOPEQ, dirigée par Gaby Lalande, un ami de Loisel et Gros D'Aillon. L'opposition reprochera aussi à ces derniers d'utiliser leur firme Intermédia afin de réaliser des contrats gouvernementaux, entre autres, celui portant sur les communications gouvernementales.

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

Radio-Québec

En octobre 1969, le gouvernement substitue une nouvelle loi (chapitre 17 des lois de 1969) à celle de 1945 afin de constituer

l'Office de Radio-Télédiffusion du Québec (RADIO-QUEBEC). Radio-Québec devient ainsi responsable de la coordination et de la production d'émissions à des fins éducatives pour les ministères et services du gouvernement.

Cependant, le nouvel organisme n'a pas eu à réaliser son mandat en raison de la création du ministère des Communications en décembre 1969 ainsi que d'une réglementation déficiente.

Le budget de Radio-Québec en 1968-1969 s'élevait à 5 095 000\$. Au cours de l'exercice financier 1969-1970, son budget totalise 7 000 000\$.

Le ministère des Communications

Le 12 décembre 1969, le ministère des Communications est créé. Ses fonctions sont les suivantes:

"Le ministre a pour fonction d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique des communications pour le Québec, de mettre en oeuvre cette politique, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution. Aux fins de la présente loi, l'expression "communication" comprend tous les moyens de transmission de sons, d'images, de signaux ou de messages par fil ou câble, ou par la voix des ondes".³³

³³ Gouvernement du Québec, ministère des Communications, article 2, (sanctionné le 12 décembre 1969).

La création de ce ministère répond avant tout au besoin de la province d'affirmer sa compétence constitutionnelle en matière de télécommunication.

"Selon le gouvernement, le Québec a pleine juridiction en matière de communications par câbles, télégraphes et téléphones".³⁴

La nouvelle loi a aussi pour objectif de favoriser l'inventaire de tous les réseaux de communication existant dans les ministères (Transports et Communications, Terres et Forêts, Tourisme, ministère de la Justice) afin de créer un organisme central les régissant.³⁵

La période 1966 à 1970 est la plus fertile jusqu'alors en matière de développement de l'information et de publicité gouvernementales.

3 - UNE PÉRIODE DE MUTATION DANS LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES 1970-1976

Le 7 avril 1971, la Direction générale des communications gouvernementales est créée au sein du ministère des Communications.³⁶ La DGCG succède à l'OIPQ qui y est intégré dans un

³⁴ Yves Bernier, «Le ministère des Communications servira à consolider le pouvoir du Québec en matière de communications», Le Soleil, 12 décembre 1969, p. 7.

³⁵ François Trépanier, "Le ministère québécois des Communications, avant tout une affaire de panache", La Presse, 12 décembre 1969, p. 39.

³⁶ Arrêté en Conseil, #1388, 7 avril 1971.

premier temps pour être appelé à disparaître quelques mois plus tard.

Les responsabilités de la DGCG sont de coordonner et d'assister les ministères dans la mise sur pied de leur propre direction des communications, regroupant ainsi chez eux l'ensemble des moyens de communication afin qu'ils soient autonomes. Dans un deuxième temps, la nouvelle direction doit mettre sur pied, dans chacune des régions administratives, des centres d'information sous la responsabilité d'une direction régionale des communications, afin d'élargir l'accès à l'information gouvernementale et de permettre à la population d'exprimer l'impact qu'ont les actions de l'Etat sur elle.

Le livre vert du ministre L'Allier

En mai 1971, le ministre des Communications dépose à l'Assemblée nationale un document de travail qui vise à élaborer une politique globale en matière de communications.

"Cette politique est indissociable du développement de son système d'éducation, de sa culture et de tout ce qui est propre au Québec. Une politique de communications n'est pas utile au Québec: elle lui est essentielle, à chaque jour davantage. Ce premier document de travail veut la rendre possible".³⁷

³⁷ Ministère des Communications, Jean-Paul L'Allier, ministre, Pour une politique québécoise des communications, op. cit., p. 2.

Les communications et les communicateurs gouvernementaux au Québec - 1933-1985

Au chapitre de l'information et de la publicité gouvernementales, ce document reprend les objectifs de rationalisation et de coordination développés dans les rapports gouvernementaux précédents. Afin d'atteindre ces objectifs, le rapport propose de regrouper les services et les moyens de communications de l'Etat sous l'égide du ministère des Communications créé à la fin du mandat de l'administration précédente et ce, à l'intérieur des nouvelles structures du ministère. Ces services sont la direction générale de l'administration, du génie, de l'exploitation, de l'édition gouvernementale et de la recherche. Le document accorde beaucoup d'importance à la Direction générale des communications gouvernementales qui a intégré l'OIPQ dans son opération et qui est chargée de mettre sur pied des directions de communication autonomes dans tous les ministères.

Le document de travail insiste sur la responsabilité des ministères à l'égard de leurs directions des communications respectives. Nous percevons ici les signes évidents d'une volonté de décentralisation réelle du pouvoir et non d'une simple déconcentration en matière d'information et de publicité gouvernementales. De plus, le rapport suggère de poursuivre les efforts de régionalisation et de rétroaction de l'information gouvernementale entrepris sous l'OIPQ, ainsi que les expériences de circulation d'unités mobiles d'information en région initiées aussi par l'OIPQ.

Hormis l'information et la publicité gouvernementales, le rapport s'intéresse aux télécommunications en raison d'une présence accrue de l'Etat fédéral en matière d'attribution et de réglementation des fréquences de câblodiffusion et de radio-télédiffusion.

La rétroinformation et l'avènement du concept de marketing dans les communications gouvernementales

Le 5 mars 1973, le ministre des communications annonce la tenue d'une tournée d'information gouvernementale au Québec, intitulée "Informa-tour", sous la responsabilité de la Direction générale des communications gouvernementales. Ce projet permettra à cinq ministères, soit les Communications, les Transports, les Institutions financières, les Affaires sociales et la Justice, d'informer la population sur les services gouvernementaux. Les autres objectifs d'Informa-tour sont de présenter Communication-Québec comme un service permanent de renseignements sur les organismes gouvernementaux, d'établir une présence continue du gouvernement auprès du public et d'obtenir une rétroaction.

Au mois de septembre 1973, la firme Plurimar Inc. et le ministère des Communications signent un contrat de travail portant sur la réalisation d'une étude sur le comportement des citoyens québécois. Le ministère définit l'objectif général de cette recherche dans ces termes:

"Cette recherche sur le comportement des Québécois, qui est plus qu'un sondage, apparaît comme la clé de voûte sur laquelle il nous serait permis d'appuyer à l'avenir notre stratégie de communication sur du concret, de justifier le sens de notre orientation et l'importance des moyens à mettre en place".³⁸

³⁸ Gouvernement du Québec, ministère des Communications, Etude sur le comportement des citoyens québécois, contrat de travail, 26 septembre 1973, p. 3.

L'étude vise quatre objectifs plus spécifiques:

- 1) tracer un portrait socio-démographique du citoyen québécois;
- 2) établir le niveau de connaissance de la population à l'égard de l'appareil gouvernemental;
- 3) mesurer le degré de difficulté qu'éprouve le citoyen à communiquer avec l'Etat;
- 4) évaluer le taux de fréquentation des médias.

C'est la première fois qu'une telle étude est menée au Québec.

L'introduction du contrat de travail est révélatrice de l'intérêt que porte l'exécutif gouvernemental à sa relation avec les citoyens:

"Le danger est grand que dépérissent graduellement l'interrelation entre l'émetteur et le récepteur, le premier ne sachant comment doser son message, quel canal utiliser et selon quel tempo, en tenant compte de l'extrême diversité des moyens de compréhension des gens".³⁹

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

³⁹ Ibid., p. 2.

Le rapport Lemieux Dalphond

En juillet 1974, un rapport intitulé "La communication inachevée... Recherche sur la relation Etat-citoyen" est déposé à la Direction générale des communications gouvernementales. Il comporte deux objectifs:

- 1) sensibiliser la population québécoise aux services gouvernementaux;
- 2) répondre à ses besoins par une information gouvernementale efficace sur les services dont elle peut se prévaloir.

Ce rapport fait aussi appel à l'étude sur le comportement des citoyens québécois, citée précédemment. Il identifie quatre problèmes rencontrés dans la relation Etat-citoyen.

- 1) les agents de l'Etat identifient bien leurs clientèles mais les connaissent mal;
- 2) certaines clientèles sont privilégiées, d'autres le sont moins;
- 3) les agents de l'Etat ne répondent pas adéquatement à la demande des citoyens en matière d'information;
- 4) les fonctionnaires sont perçus négativement par le public.⁴⁰

⁴⁰ Vincent Lemieux, Edgar Dalphond, La communication inachevée... Recherche sur la relation Etat-citoyen, Rapport préparé pour la Direction générale des communications gouvernementales du MCQ, juillet 1974, pp. 5 et 6.

Les recommandations du rapport se résument ainsi. Les deux premières visent essentiellement à ce que les administrations publiques utilisent les sondages afin de mieux connaître leurs clientèles, et qu'elles fassent un effort afin d'informer les clientèles négligées. Les quatre suivantes insistent pour qu'une décentralisation des pouvoirs d'information vers les bureaux régionaux soit amorcée, pour que soient accrues les communications entre les fonctionnaires de directions diverses afin d'améliorer la liaison entre les administrations, pour que Communication-Québec veille à ce que ces tâches d'animation et de liaison soient effectuées de concert avec la DGCG et pour que les pressions exercées par les clientèles servent à corriger les erreurs des administrations lorsqu'il y a lieu. Les recommandations 7, 8, 9, 10 et 11 consistent à mettre en relief le besoin de faire appel à des messages simples pour que le citoyen puisse identifier les services gouvernementaux disponibles, la nécessité de former les fonctionnaires en matière de communication inter-personnelle, l'importance que les administrations doivent accorder aux fonctionnaires qui sont les relayeurs d'information entre elles et les citoyens, la priorité pour Communication-Québec de faciliter la circulation d'information dans ses centres régionaux de renseignements entre les relayeurs et les citoyens afin que ces derniers puissent participer à l'élaboration des politiques gouvernementales et que les moyens soient mis en oeuvre pour que le processus d'information soit en permanence à la disposition de la population.

Cette étude, dont la cueillette des données a été effectuée au moyen d'entrevues de groupes auprès de hauts fonctionnaires, de fonctionnaires et de citoyens, a confirmé l'urgent besoin pour l'Etat et l'exécutif gouvernemental de communiquer plus effica-

cement avec la population. Cette démarche doit se fonder sur une stratégie de marketing où la compréhension du consommateur constitue l'attitude la plus efficace pour cerner ses besoins et les satisfaire.

Combiné à l'étude de Plurimar, le rapport de Lemieux et Dalphond constitue la première approche marketing sérieuse en matière de perception du produit que représentent les services gouvernementaux québécois.

En 1974, Jean-Paul Quinty, qui a collaboré à l'élaboration du rapport Lemieux-Dalphond, rédige "La communication inachevée: le temps de l'action".⁴¹ Ce document contient une réflexion théorique sur le rôle de l'Etat sans sa relation avec les citoyens. Il favorise une nouvelle approche pour la DGCG accompagnée d'une stratégie d'implantation liée à une restructuration de l'information gouvernementale québécoise.

L'évolution de la tâche chez l'agent d'information

La direction générale des communications gouvernementales dépose en juillet 1975, à la Commission de la Fonction publique, un document illustrant entre autres, les fonctions de l'agent d'information à partir d'une étude réalisée par Sorecom. Ce document est intéressant à plus d'un égard car il insiste sur l'évolution du rôle et des fonctions de l'agent d'information.

⁴¹ Jean-Paul Quinty, La communication inachevée: le temps de l'action, Québec, MCQ, 1974, 70 p.

"Les agents d'information n'occupent cependant pas une seule fonction. En moyenne chacun d'entre eux cumule trois fonctions. Les fonctions les plus fréquemment cumulées, en plus de la fonction principale, sont celles de chercheur (16,6%), de rédacteur (15,9%), de relationniste (13,4%) de journaliste (12,1%), et de concepteur (12,0%). Ces cinq fonctions représentent 70% des fonctions cumulées".⁴²

De plus, ce rapport de Sorecom confirme la diversité des tâches dont l'agent d'information doit s'acquitter. En effet, 63,8% des agents oeuvrent dans quatre secteurs d'activités et plus.

⁴² Ministère des Communications, Propositions à la Commission de la Fonction publique concernant le recrutement des agents d'information et des techniciens en information au Gouvernement du Québec, Direction générale des communications gouvernementales, juillet 1975, p. 12. Ces propositions s'inspirent d'un rapport de Sorecom intitulé: «Besoins en spécialistes des communications», 2^{ième} partie, juin 1973.

Les communications et les communicateurs
gouvernementaux au Québec - 1933-1985

Le tableau suivant représente les secteurs dans lesquels l'agent d'information doit le plus souvent exécuter ses tâches.

S E C T E U R S	%
Presse écrite	14,3 %
Relations publiques	12,7 %
Renseignement	9,9 %
Radio	9,3 %
Documentation	9,3 %
Télévision	8,9 %
Publicité	8,0 %
Audio-visuel	7,4 %
Rétroinformation	7,4 %
Autres (cinéma, recherche, graphisme, photographie)	12,6 %
T O T A L	100,0 %

43

Le rapport suggère la présence de deux types d'agents d'information, l'un dont la fonction est de diffuser un message via la presse écrite et électronique conforme aux besoins des citoyens, et l'autre dont la tâche est plutôt associée aux relations publiques en raison de son contact direct avec le citoyen.

⁴³ Ibid., p. 13.

Lorsque l'on compare les tâches types exigées par la Commission du service civil auprès de ses agents d'information en novembre 1963, à celles qu'ils exercent en 1975, nous constatons qu'elles ont évoluées considérablement. Ce phénomène serait attribuable à la nécessité qu'éprouve l'Etat de promouvoir son intervention dans la population et de lui transmettre une information conforme à ses besoins en matière de services gouvernementaux disponibles. Dans un deuxième temps, le développement des technologies médiatiques et de la gestion de l'information et de la publicité gouvernementales dans une perspective marketing ne serait pas étranger à cette évolution des tâches chez le communicateur gouvernemental.

En décembre 1976, deux documents de travail internes, l'un préparé par Claude Girard, directeur régional de Communication-Québec à Rimouski, à l'attention de Gérard Frigon, sous-ministre en titre au ministère des Communications, l'autre par Monsieur Girard conjointement avec Lucien Bouchard, directeur à Trois-Rivières et Pierre-Paul Lafortune, directeur à Montréal, portent respectivement sur l'orientation et l'organisation de la DGCG et sur le rôle de l'agent d'information à Communication-Québec.

Dans le premier document, Girard constate que le ministère des Communications n'a pas encore assumé le leadership des communications gouvernementales. La DGCG n'a pu, en conséquence, gagner le respect et la collaboration des directions ministérielles de communications. Il perçoit une absence de volonté gouvernementale à communiquer avec la population et, dans une telle perspective, il suggère des actions qui font apparaître pour la première fois un vocabulaire "marketing" au sens strict du terme, dans un document gouvernemental interne au Québec.

"J'estime que l'équivalent du directeur marketing dans une entreprise, c'est le directeur des communications dans un organisme gouvernemental. C'est lui qui doit nécessairement assumer la tâche d'établir la relation entre le service et le citoyen".⁴⁴

Il met en relief la nécessité pour le directeur des communications d'évaluer la pertinence d'un projet de communication avec les citoyens, d'établir sa stratégie, d'en fixer les objectifs, de déterminer les ressources nécessaires et de préciser les résultats anticipés. Pour lui:

"C'est de cette démarche que découle le programme de communication, qui regroupe en quelque sorte, les éléments et la stratégie de mise en marché d'une loi, d'un programme ou d'un service gouvernemental".⁴⁵

Pour lui, les priorités gouvernementales en matière de communication doivent être définies à partir de deux sources: les citoyens et l'exécutif gouvernemental. De plus, Girard constate que le ministère des Communications n'utilise pas ses bureaux régionaux pour connaître les besoins de la population.

⁴⁴ Claude Girard, directeur, Communication-Québec, Mauricie-Centre du Québec, Réflexions sur l'orientation et l'organisation de la Direction générale des communications gouvernementales, décembre 1976, p. 7.

⁴⁵ Ibid., p. 8.

"Une rétroinformation systématisée et élargie pour englober l'identification des préoccupations des citoyens, de même que l'évaluation du degré d'accessibilité des citoyens, fournirait toutes les données permettant au ministre des Communications de confronter les priorités législatives et les préoccupations des citoyens".⁴⁶

Selon lui, l'avènement d'un nouveau gouvernement et la volonté de changement qui l'anime favoriseront l'utilisation d'une démarche axée sur la rétroinformation.

Dans sa perception du mandat de coordonner l'information gouvernementale qui échoit à la DGCG conformément à l'arrêté en conseil 1388 du 7 avril 1971, l'auteur note que les obstacles auxquels la DGCG doit faire face sont de deux ordres: l'autonomie des directions de communication des ministères, et le manque de crédibilité de la DGCG en raison de la faiblesse de ses ressources et d'une mauvaise stratégie de développement.

Le second document de travail, préparé par Girard, Bouchard et Lafortune, traite du statut, du rôle et de l'intégration de l'agent d'information dans les bureaux régionaux de Communication-Québec.⁴⁷

Bien que ces documents soient de nature interne, ils confirment l'intérêt de certains fonctionnaires responsables des communications gouvernementales en région, d'utiliser l'approche

⁴⁶ Ibid., p. 15.

⁴⁷ Lucien Bouchard, Claude Girard, Pierre-Paul Lafortune, Document de travail, L'agent d'information et Communication-Québec, Québec, décembre 1976, 29 p.

marketing afin de promouvoir l'accès aux services gouvernementaux.

4 - LA CONSÉCRATION DE L'APPROCHE MARKETING ET SON IMPACT SUR
LES COMMUNICATEURS GOUVERNEMENTAUX 1978-1985

Le 10 avril 1978, un rapport sur la consultation des directeurs de communications de la Fonction publique du Québec, concernant l'élaboration d'un programme de perfectionnement, est déposé conjointement par le ministère des Communications et le ministère de la Fonction publique.⁴⁸ Cette étude visait deux objectifs: de valider une série de thèmes sur la gestion des communications et connaître la perception des directeurs de communications à l'égard du programme de perfectionnement anticipé.

Les deux thèmes de cette étude qui ont soulevé le plus d'intérêt chez les vingt-six directeurs de communications ont été la gestion des activités d'information ainsi que la communication-marketing.

Les directeurs de communications ont demandé des activités de perfectionnement portant sur l'acquisition de connaissances théoriques de base liées à l'ensemble de la gestion des communi-

⁴⁸ Jacqueline Brassard, Raynald Lamirande, Bernard N. Tessier, Rapport sur la consultation des directeurs de communications de la Fonction publique du Québec concernant l'élaboration d'une programmation de perfectionnement, Document préparé conjointement par le ministère des Communications et le ministère de la Fonction publique du Québec, 10 avril 1978, p. 10.

cations, et sur le nouveau processus publicitaire gouvernemental, notamment la détermination des "clientèles-cibles" en fonction de l'information à donner.

La réforme de l'information gouvernementale

Monsieur Louis O'Neill, ministre des Communications, dépose le 18 mai 1978, un mémoire au Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale⁴⁹, qui consiste à abroger l'arrêté en conseil 71-1388 du 7 avril 1971 créant la DGCG, pour créer le Centre des services en communications et approuver le mandat du nouveau sous-ministre adjoint responsable de l'information gouvernementale.

La section du mémoire portant sur l'état de la situation dans les ministères ainsi qu'au ministère des Communications, fait valoir que le transfert des responsabilités afférentes à l'information gouvernementale vers les ministères depuis 1972 a provoqué une sérieuse carence affectant l'image du gouvernement du Québec. L'absence de coordination des opérations d'information interministérielle, de cohérence dans l'ensemble des services de communications, d'un plan de diffusion de l'information auprès de tous les segments de la population, d'un système intégré de rétroinformation, ainsi qu'un manque de planification en matière d'information et de publicité en sont les causes selon ce mémoire. Au ministère des Communication, l'évolution de la situation a rendu impraticable la réalisation du mandat de la

⁴⁹ Mémoire au Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale, Le ministre des Communications, Louis O'Neill, 18 mai 1978, 11 p., V annexes.

DGCG en raison de la perte de crédibilité de cette dernière auprès de l'appareil gouvernemental.

C'est dans un tel contexte que le ministre des Communications recommande la création du Centre des services en communications, du Conseil des directeurs de communications ainsi que la définition des responsabilités du nouveau sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale, Monsieur Jean Laurin.

L'attribution des pouvoirs entre ces trois entités se répartit comme suit. Premièrement, le Centre des services en communication doit mettre à la disposition des utilisateurs des services techniques dans le domaine de l'information et des communications. Le C.S.C. comprend trois sections: le service des médias, le service de la gestion publicitaire et la direction des communications régionales. Le service des médias sera responsable, par le biais de son Centre d'études de support de presse, de la réalisation d'analyses qualitatives et quantitatives portant sur l'identification des marchés-cibles, l'élaboration d'une stratégie d'information et de publicité accompagnée d'une rétroinformation par la voie des sondages. Ce même service sera doté d'un centre de diffusion de l'information qui développera entre autres le réseau TELBEC ainsi qu'un centre des découpures de presse. Le service de la gestion publicitaire, lui, veille à gérer la publicité obligatoire (offres d'emplois, avis publics, appels d'offres), la publicité gouvernementale par mandat, l'identification visuelle (papeterie, audio-visuel, expositions, véhicules uniformes, etc.) ainsi que les expositions. Enfin, la direction des communications régionales verra à accroître et à développer les bureaux régionaux de Communication-Québec sur l'ensemble du territoire québécois dans le cadre d'une

déconcentration fonctionnelle et géographique de ses opérations. Au printemps 1978, Communication-Québec dispose de 9 bureaux en régions.

Deuxièmement, la création du Conseil des directeurs vise à constituer une véritable table de concertation qui permettra aux quelques cinquante directeurs de communications de participer à la coordination et à la planification des communications gouvernementales. Le Conseil aura pour mandat d'élaborer une stratégie de communication, de développer les opérations de coordination, de planifier le travail à court et à moyen termes, de synchroniser les opérations d'information et de publicité, de recommander au ministère de la Fonction publique des procédures de sélection du personnel et de soumettre des recommandations au Conseil du Trésor en matière de lois et de règlements propres aux communications gouvernementales dans leur ensemble. Le Conseil des directeurs de communications sera doté d'un secrétariat permanent, dirigé par un secrétaire exécutif relevant du sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale. Nous constatons ici qu'un état de symbiose se développe durant cette période entre les fonctionnaires et l'exécutif en matière de communication et d'information gouvernementales.

Troisièmement, les responsabilités du sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale seront, dans un premier temps, de contrôler toutes les demandes effectuées auprès du Conseil du Trésor ayant trait aux communications gouvernementales.⁵⁰

⁵⁰ Ibid., p. 4.

Le mémoire concernant la réforme de l'information gouvernementale est approuvé le 12 juillet 1978 par arrêté en conseil.

Le nouveau Conseil des directeurs de communications dépose, le 2 août 1978, un document de travail qui vise à définir la raison d'être, les fonctions et les domaines d'activités liées à la direction des communications dans les ministères et organismes gouvernementaux.

Ce document perçoit la fonction de communication gouvernementale strictement dans une perspective marketing.

"Il reste qu'un produit gouvernemental, malgré toutes les distinctions évidentes à faire avec un produit commercial, est ou doit être défini en tenant compte autant des personnes auxquelles il est destiné, de leurs besoins, attitudes et perceptions, que des fonctionnaires qui auront à le mettre en application et des moyens à employer pour assurer son fonctionnement et son utilisation".⁵¹

La Commission de la Fonction publique du Québec ouvre un concours de recrutement le 12 décembre 1978, afin d'embaucher un spécialiste en marketing social pour le ministère des Communications.⁵² La description du poste requiert un spécialiste qui

⁵¹ Le Secrétariat du Conseil des directeurs des communications, la Direction des communications, Raison d'être, fonctions, domaines d'activités, Document de travail, 2 août 1978, p. 2.

⁵² Commission de la Fonction publique du Québec, Concours de recrutement, Spécialiste en marketing social, concours H1043AR/TG, date limite: 5 janvier 1979, Le Soleil, 12-12-1978.

sera en mesure de réunir et de rendre accessible aux directeurs de communications, ainsi qu'aux analystes médias, les données et les études de marché visées par les projets de publicité gouvernementale. Ce spécialiste devra aussi conseiller les ministères et organismes dans la planification de leurs projets de publicité. Le candidat qui répond aux exigences du poste détient un diplôme universitaire de premier cycle en administration, spécialisé en marketing. C'est la première fois dans l'histoire de l'information gouvernementale au Québec que les termes spécialistes en marketing social sont employés dans l'administration publique québécoise.

Jean Laurin commente le recrutement de ce spécialiste en ces termes:

"fallait donc quelqu'un qui soit issu de ce milieu-là ou qui possède des connaissances en matière de stratégie, en matière d'axe de communication, de définition de clientèle, mais dans le but d'aider les directeurs de communications à mieux préparer leur propre campagne de publicité ou encore dans le but de mieux analyser les projets de campagne de publicité".⁵³

Les propos de Laurin indiquent l'importance qu'il accorde à l'utilisation de l'approche marketing en matière de communication gouvernementale ainsi qu'à la mise en oeuvre de cette approche par le biais de l'embauche.

⁵³ Entrevue avec Jean Laurin, Montréal, 1986.

La formation d'un agent d'information hautement professionnalisé

Le 1^{er} octobre 1980, les activités de perfectionnement des communicateurs gouvernementaux débutent officiellement, bien que les premiers cours aient eu lieu à l'automne 1979.

Le contenu des cours dispensés fait appel à toutes les composantes d'une opération marketing. Par exemple, le cours sur la connaissance des médias québécois familiarise les communicateurs gouvernementaux avec les diverses clientèles des médias, leur tirage ou leur cote d'écoute; celui sur les relations de presse sensibilise les participants aux exigences des relations avec les journalistes; le cours sur les techniques de sondage permet aux participants de connaître les principes de base de la cueillette des données, l'importance du questionnaire et la validation des données, celui sur la gestion de projet en édition permet aux communicateurs de mieux comprendre les contraintes de ce secteur; enfin, les cours de marketing, de relations publiques, d'analyse de contenu et de techniques publicitaires qui complètent cette session, en font un outil de marketing management des plus pertinents à suivre pour le communicateur gouvernemental.

Le ministère de la Fonction publique assume en entier le coût des activités de perfectionnement, tandis que les frais de voyage et de repas sont à la charge du ministère employeur. Les cours sont dispensés pendant les heures normales de travail. La brochure qui recèle les informations sur le contenu des cours et l'horaire des activités se compare avantageusement avec tout ce

qui se fait dans les bonnes universités américaines.⁵⁴ D'ailleurs, les objectifs d'apprentissage du cours "marketing I" mettent en relief le besoin de sensibiliser les agents d'information à l'approche marketing et d'étudier ses possibilités d'application et ses limites dans les communications gouvernementales. Le cours est dispensé par Monsieur Pierre Desaulniers de l'ENAP.

De plus, la programmation de l'hiver et du printemps 1981 contient plusieurs nouveaux cours et s'échelonne sur 18 semaines, comparativement aux 11 semaines qui prévalaient dans la programmation de l'automne 1980. Les nouveaux cours sont les suivants: "Initiation au management", "Introduction à la gestion des ressources humaines", "Marketing II", "Relations publiques II" (Etudes de cas), "Techniques reliées aux droits d'auteur dans les activités de communications".⁵⁵

Les cours "d'initiation au management des communications", de "gestion des ressources", de "marketing II" destiné à approfondir les études de comportement des clientèles et l'élaboration des stratégies, de "relations publiques II" qui vise à améliorer la performance des communicateurs grâce à l'étude de cas, ainsi que "techniques de créativité II", témoignent d'un accroissement significatif des moyens mis à la disposition des communicateurs gouvernementaux afin de les former à l'approche marketing management.

⁵⁴ Gouvernement du Québec, Activités de perfectionnement des communicateurs gouvernementaux, Ministère de la Fonction publique, automne 1980, 29 p.; Hiver et printemps 1981, 38 p.

⁵⁵ Ibid., pp. 20-38.

Il est intéressant de constater que certaines des personnes ressources mises à la disposition des communicateurs gouvernementaux lors de ces activités de perfectionnement, ont été les pionniers de l'information gouvernementale au début des années soixante et de l'utilisation de l'approche marketing dans les communications gouvernementales au milieu des années soixante-dix. Nous référons ici à Jean Lenoir qui donne le cours sur l'audio-visuel qui a été un élément dynamique de l'OIPQ sous le règne de l'Union Nationale avec Jean Loiselle entre 1966 et 1970, ainsi qu'à Claude Girard qui fut un des premiers communicateurs gouvernementaux à parler de l'approche marketing dans les communications gouvernementales en 1976.

L'étude des crédits du ministère des Communication pour l'année financière (1981-1982) révèle que 700 agents d'informations ont été formés à l'intérieur des activités de perfectionnement des communicateurs gouvernementaux.

De plus, le Conseil des directeurs de communications a assuré la planification concertée de toutes les campagnes de publicité réalisées par l'Etat.⁵⁶

Au chapitre de l'utilisation de l'approche marketing, le document sur l'étude des crédits 1981-1982 permet de constater que le service de la commercialisation et de la distribution des publications gouvernementales se propose d'élaborer des plans de marketing pour les diverses catégories de documents.

⁵⁶ Etude des crédits du ministère des Communications pour l'année financière (1981-1982), mai 1981, 72 p.

La création du Comité ministériel permanent sur les communications

Le Premier ministre dépose, le 15 septembre 1981, un mémoire au Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale, mémoire qui sera approuvé par décision du Conseil des ministres le 20 octobre 1981.⁵⁷ Ce mémoire constitue l'acte de création du Comité ministériel des Communications, plus communément appelé Comité ministériel permanent sur les communications (CMPC) bien qu'il n'ait jamais eu le statut de comité permanent. Ce document confirme sans équivoque la deuxième phase d'une centralisation poussée de l'information gouvernementale entre les mains de l'exécutif.

Le Premier ministre, après avoir commenté l'évolution de l'information gouvernementale depuis l'OIPQ jusqu'à la réforme du 12 juillet 1978 qui créait le poste de sous-ministre adjoint à l'information dans son premier mandat, tire la conclusion suivante:

"nous devons reconnaître que ce mécanisme a amélioré la situation qui n'en demeure pas moins insatisfaisante à certains égards, notamment sur les modalités permettant à l'Exécutif de préciser, pour les besoins de l'appareil administratif, ses orientations en matière d'information gouvernementale".⁵⁸

⁵⁷ Mémoire au Conseil des ministres concernant l'information gouvernementale, Le Premier ministre, Québec, 15 septembre 1981, reçu au Secrétariat général, 14 octobre 1981, 5 p. Ce document est accompagné de la décision no.: 81-247, sujet: L'information gouvernementale, 20 octobre 1981, Réf.: 222-1.

⁵⁸ Ibid., p. 2.

Il légitimise son intention par le biais de ce qui se fait en France et en Angleterre: le Service d'information et de diffusion relève en France du Premier ministre, tandis qu'en Angleterre, il relève du Central Office of Information.

Le mandat du CMPC est de définir les grandes orientations du gouvernement en matière de communications gouvernementales à court, moyen et long termes, ainsi que de voir à ce qu'elles se traduisent dans l'appareil administratif. Le comité est composé entre autres d'un président, le ministre des Communications, du président du Conseil du Trésor, du leader parlementaire, du ministre d'Etat à la Condition féminine et du sous-ministre des Communications qui en est le secrétaire.⁵⁹ Au même moment, le Conseil des directeurs de communications produit un rapport intitulé "Le mandat-type d'une direction de communications", qui met en relief le besoin de gérer les communications gouvernementales dans une perspective marketing management.⁶⁰

Le document sur l'étude des crédits du ministère des Communications pour l'année 1982-83, tel que déposé à la Commission permanente sur les communications, permet de constater que l'organigramme du ministère met bien en évidence l'importante place hiérarchique qu'occupe le nouveau secrétariat du Comité ministériel permanent des communications.

⁵⁹ Ibid., p. 5.

⁶⁰ Le Conseil des directeurs de communications, Le mandat-type d'une direction de communications, septembre 1981, 15 p.

Ce document indique aussi que l'exécutif gouvernemental conçoit de plus en plus l'information et les communications gouvernementales dans une perspective de développement de la société québécoise.

"Convaincu que les communications constituent et constitueront de plus en plus un facteur déterminant dans le développement de la société québécoise..., le ministère a inscrit un mot d'ordre en tête de liste de ses priorités: "Occuper la place qui lui revient". L'élaboration de politiques nationales de communication dans les secteurs de la radio-télévision, des télécommunications, de la câblo-distribution, des médias écrits, de la télématique et des services futurs s'inspire de ce mot d'ordre. Dans l'optique du point précédent, il a été convenu de développer des outils appropriés qui permettront de situer l'intervention de l'Etat au niveau de la propriété comme partenaire propriétaire et collaborateur auprès de l'entreprise privée, définie comme premier moteur économique dans "Bâtir le Québec".⁶¹

Afin d'atteindre ces objectifs, l'exécutif gouvernemental se doit de centraliser l'information gouvernementale par l'intermédiaire du CMPC.

Enfin, au chapitre du marketing des services gouvernementaux, le document sur l'étude des crédits 1982-83 fait valoir les efforts entrepris par la direction de la commercialisation et de la distribution afin d'accroître l'accessibilité aux documents gouvernementaux par le biais d'une stratégie globale de commercialisation qui implique des études de marché accompagnées de

⁶¹ Gouvernement du Québec, ministère des Communications, Etude des crédits 1982-83, avril 1982, pp. 9 et 10.

publicité et de promotion destinées à augmenter leur diffusion.⁶²

De son côté, Communication-Québec assure, en matière de renseignement, l'accessibilité de l'information concernant les services gouvernementaux, tandis qu'en matière d'information et de rétroinformation, elle assure la coordination interministérielle, assiste les ministères dans la diffusion régionale de l'information tout en analysant les besoins de la population.

Notons que Communication-Québec compte en avril 1982 dix-neuf bureaux, au printemps 1983, 21 et en avril 1984, le nombre s'élève à 24. L'année suivante, il dispose de 25 bureaux et 5 comptoirs d'accueil sur l'ensemble du territoire québécois.

Les moyens de communications gouvernementaux: facteurs de polyvalence pour l'agent d'information

En mars 1984, le Groupe d'étude sur les fonctions administratives horizontales du Conseil du Trésor dépose une étude exhaustive sur le coût global des communications au gouvernement du Québec pour l'exercice financier 1982-1983 et les fonctions qui constituent ce secteur.

Les onze fonctions suivantes ont été retenues pour fin de référence: l'édition, l'information de presse, l'audio-visuel, le soutien technique, les relations publiques, la publicité, le

⁶² Ibid.

renseignement, le soutien documentaire, la rétroinformation, la planification stratégique et l'administration générale.

De plus, ces fonctions recèlent 41 moyens de communications spécifiques.

TABLEAU: Les moyens de communication ⁶³

1) L'édition

1. Périodiques autorisés et autres périodiques
2. Rapport annuel
3. Dépliants et feuillets
4. Affiches
5. Publications imprimées
6. Publications photocopées
7. Brochures

2) L'information de presse

8. Communiqués
9. Discours
10. Conférences de presse
11. Relations de presse

3) Audio-visuel

12. Bandes magnétoscopiques (vidéo)
13. Diaporamas
14. Bandes sonores
15. Films
16. Emissions télévisées
17. Emissions radiophoniques

⁶³ Conseil du Trésor, Le coût et la productivité du secteur des communications au Gouvernement du Québec 1982-83, mars 1984, pp. 17, 18 et 19.

4) Soutien technique

- 18. Prêt d'appareils audio-visuels
- 19. Assistance technique et enregistrement
- 20. Bélinographes, Téléx et autres appareils de transmission similaires

5) Relations publiques

- 21. Expositions
- 22. Audiences publiques et tournées ministérielles
- 23. Congrès et colloques
- 24. Conférences d'information
- 25. Inaugurations et lancements
- 26. Accueil de visiteurs spéciaux

6) Publicité

- 27. Campagnes publicitaires mandatées
- 28. Campagnes publicitaires en régie
- 29. Publicité obligatoire (appels d'offres, avis publics, offres d'emploi)

7) Renseignement

- 30. Comptoirs de renseignements ministériels
- 31. Bureaux d'accueil
- 32. Aide aux citoyens

8) Soutien documentaire

- 33. Prêt de documents écrits
- 34. Information de référence
- 35. Prêt de documents audio-visuels

9) Rétroinformation

- 36. Sondages
- 37. Revues de presse écrite
- 38. Revues de presse des médias électroniques
- 39. Dossiers de presse
- 40. Rapports d'évaluation et de plaintes

10) Planification stratégique

- 41. Plans de communication

11) Administration générale

La plupart des moyens de communication illustrés dans les fonctions précédentes, confirment la polyvalence de l'agent d'information dans l'exercice de ses fonctions et de l'évolution de ses tâches dans un Etat moderne.

Le coût total de 94 458 100\$ pour les communications gouvernementales au Québec se ventile comme suit:

TABLEAU 64

Coût total du secteur des communications
au Gouvernement du Québec

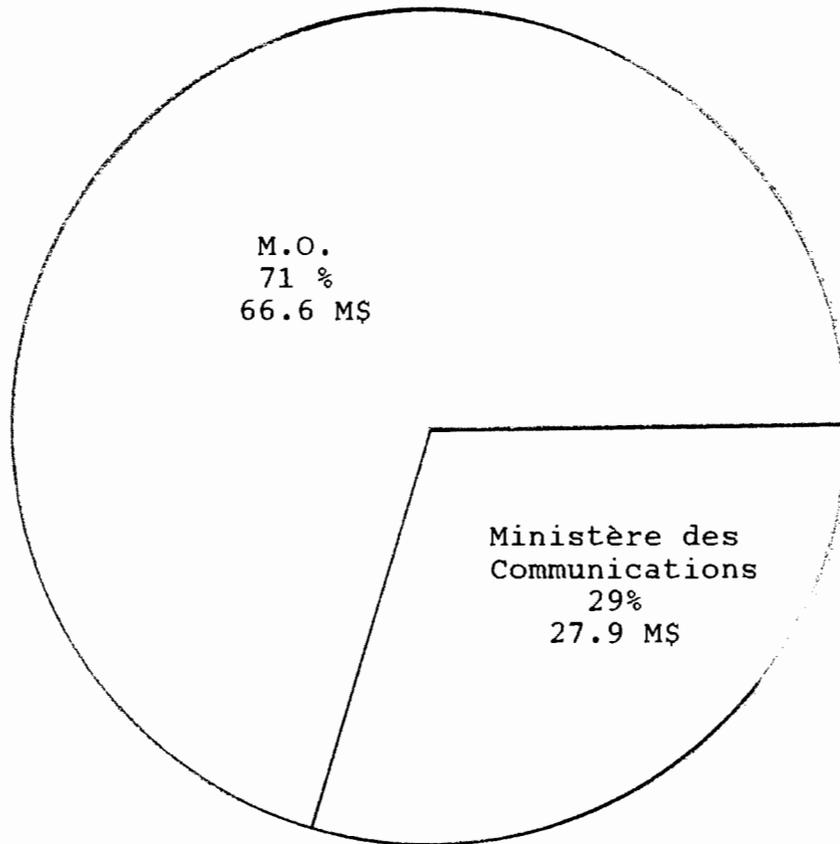
Dépenses	Montant en (K\$)	%
Dépenses de fonctionnement des unités centrales spécialisées (M/O)	34 679,6	37
Dépenses de fonctionnement des autres unités administratives (sauf honoraires et contrats) M/O	14 792,8	16
Dépenses ministérielles de communications identifiables au secteur M/O	17 102,0	18
Dépenses sectorielles de l'instance centrale (Min. des Communications)	27 883,7	29
TOTAL	94 458,1	100

La localisation des dépenses sectorielles globales est concentrée à 71% dans les ministères et organismes tandis que le ministère des Communications en canalise 29%.

64 Ibid., p. 35.

TABLEAU 65

Localisation des dépenses sectorielles globales



Coût total sectoriel: \$94,5 millions

Enfin, le sommaire des dépenses totales sectorielles par fonction de tous les ministères et organismes ainsi que le M.C.Q. est reproduit dans le tableau suivant.

65 Ibid., p. 37.

Les communications et les communicateurs
gouvernementaux au Québec - 1933-1985

TABLEAU 66

Sommaire des dépenses totales sectorielles par fonction

F O N C T I O N	M et O		M.C.Q.		Total K\$	%
	Montant K\$	%	Montant K\$	%		
Edition	17 980,0	33,7	8 183,0	29,3	26 163,0	32,2
Information de presse	1 792,9	3,4	1 816,2	6,5	3 609,1	4,4
Audio-visuel	1 563,7	2,9	1 254,2	4,5	2 817,9	3,5
Soutien technique	7 313,3	1,4	231,9	0,8	963,2	1,2
Relations publiques	6 409,7	12,0	881,3	3,2	7 291,0	9,0
Publicité	7 991,1	15,0	7 297,4	26,2	15 288,5	18,8
Renseignement	6 578,1	12,3	1 998,7	7,2	8 576,8	10,6
Soutien documentaire	3 974,7	7,5	1 060,2	3,8	5 034,9	6,2
Rétroinformation	1 580,4	3,0	718,4	2,6	2 298,8	2,8
Planification stratégique	686,1	1,3	----		686,1	0,8
Photo et traduction	1 011,0	1,9	2 148,1	7,7	3 159,1	3,9
Administration générale	2 995,4	5,6	2 294,3	8,2	5 289,7	6,5
TOTAL	53 291,7	100	27 883,7	100	81 175,4	100

M et O: Ministères et organismes

MCQ: Ministère des Communications du Québec

⁶⁶ Ibid., p. 52.

CONCLUSION

Il apparaît que la communication gouvernementale se développe en deux temps: à l'origine son vocabulaire législatif et administratif reflète des préoccupations liées à la coordination et au contrôle de la propagande et de la publicité destinées à la population dans une perspective de diffusion des messages; ensuite, ce vocabulaire accuse une orientation plus carrément marketing avec l'apparition de la rétroaction et de la gestion des appareils de communication, afin que les messages transmis soient adaptés aux exigences de la population.

Parallèlement à ce phénomène, l'augmentation du nombre et de la variété des exigences à être traitées par l'administration publique, comporte une adaptation constante de leurs structures administratives, d'où l'importance croissante attribuée à la communication externe dans la gouverne de ces organisations.⁶⁷

Enfin, à l'intérieur de cet exercice, les fonctions du communicateur gouvernemental ont évolué considérablement. Entre 1933 et 1961, les communications gouvernementales sont surtout axées sur la promotion de l'industrie touristique et les communicateurs gouvernementaux de l'époque s'occupent très peu d'information gouvernementale. L'Office provincial de publicité compte surtout à son emploi des techniciens et des employés cléricaux. D'ailleurs, Guy Gagnon constate en 1961, dans son rapport sur la

⁶⁷ Robert Bernier, Le marketing gouvernemental au Québec, 1929-1985, Gaëtan Morin éditeur, 1988, pp. 181-182.

planification et la coordination de l'information et de la publicité gouvernementales, qu'aucun des employés de l'OPP n'est en mesure d'occuper un poste au nouvel Office d'information et de publicité du Québec (OIPQ).

Durant la période comprise entre 1961 et 1963, les rapports Gagnon et Montpetit-Pérusse vont inciter le gouvernement québécois et la Commission du service civil à organiser et structurer les communications gouvernementales à l'intérieur de l'administration publique tout en y créant la fonction d'agent d'information. Les candidats à ce poste devront être détenteurs d'un diplôme universitaire et jouir, selon la classe d'emploi, d'une expérience dans le milieu journalistique. Au cours de l'automne 1963 et de l'hiver 1964, la Commission du service civil, de concert avec l'exécutif gouvernemental, procède à l'embauche des nouveaux agents d'information destinés à l'Office. Les bureaux de l'OIPQ sont inaugurés en avril 1964, et, en mars 1965, l'ingérence des politiciens dans l'opération de l'Office provoque un scandale et son effondrement quelques mois plus tard. Pendant ce temps, Rock Pérusse, de la Commission du service civil, clarifie pour la première fois les fonctions politiques de celles à caractère administratif dans le travail des communicateurs gouvernementaux.

De 1966 à 1970, l'OIPQ renaît de ses cendres sous la gouverne de l'Union Nationale et cette période est caractérisée par une centralisation de l'information et de la publicité gouvernementales au bureau du Premier ministre. Ces quatre années permettront aux agents d'information d'accroître leur degré de professionnalisation, en raison de l'importance accordée par l'exécutif gouvernemental de l'époque aux communications

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

L'institutionnalisation de la rétroinformation et de l'approche marketing dans les communications gouvernementales entre 1978 et 1985, favorisera le développement d'une nouvelle race d'agents d'information dont les activités de perfectionnement mises sur pied par le ministère de la Fonction publique entre 1979 et 1981, leur permettront de comprendre et maîtriser les outils du marketing moderne. Cette période se démarque du passé et consacre le changement de statut de l'agent d'information traditionnel qui, en plus de transmettre un message, joue désormais un rôle de gestionnaire de l'information, d'analyste, de relationniste, de publiciste et parfois même de sondeur.