

Recherches sociographiques



Les lois du premier gouvernement Lévesque

Vincent Lemieux

Volume 25, numéro 1, 1984

Le gouvernement du parti Québécois

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/056070ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/056070ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lemieux, V. (1984). Les lois du premier gouvernement Lévesque. *Recherches sociographiques*, 25(1), 23–41. <https://doi.org/10.7202/056070ar>

Résumé de l'article

Les trois cent trente-six lois d'intérêt public adoptées sous le premier gouvernement Lévesque, de 1976 à 1980, sont analysées afin d'établir le degré d'interventionnisme qu'elles manifestent. Les lois qui sont considérées les plus interventionnistes sont celles qui vont jusqu'à régler les relations entre les acteurs sociaux, dans le public, et qui concernent le statut plutôt que les ressources ou les pouvoirs de ces acteurs. Dans cette perspective, le gouvernement Lévesque s'est montré de plus en plus interventionniste, de 1976 à 1980. Son action législative a profité surtout aux municipalités, aux travailleurs, aux agriculteurs et aux contribuables, alors que les professions et corporations, les propriétaires et les employeurs ont été défavorisés par les lois.

LES LOIS DU PREMIER GOUVERNEMENT LÉVESQUE

Les trois cent trente-six lois d'intérêt public adoptées sous le premier gouvernement Lévesque, de 1976 à 1980, sont analysées afin d'établir le degré d'interventionnisme qu'elles manifestent. Les lois qui sont considérées les plus interventionnistes sont celles qui vont jusqu'à régler les relations entre les acteurs sociaux, dans le public, et qui concernent le statut plutôt que les ressources ou les pouvoirs de ces acteurs. Dans cette perspective, le gouvernement Lévesque s'est montré de plus en plus interventionniste, de 1976 à 1980. Son action législative a profité surtout aux municipalités, aux travailleurs, aux agriculteurs et aux contribuables, alors que les professions et corporations, les propriétaires et les employeurs ont été défavorisés par les lois.

L'action législative d'un parti ministériel ne recouvre pas l'ensemble de ses politiques gouvernementales et encore moins l'ensemble des phénomènes dont les électeurs tiennent compte dans l'évaluation d'un parti. En plus de faire adopter des lois, le gouvernement Lévesque a participé à des conférences fédérales-provinciales, il a présenté un livre blanc sur la souveraineté-association, il a fait campagne au moment du référendum de 1980, il a négocié avec des syndicats du secteur public et para-public, il a appliqué des lois et des règlements adoptés sous les gouvernements précédents. Le chef, les ministres, les députés, les candidats et d'autres membres du Parti québécois ont aussi posé des gestes politiques, ils ont défendu un programme lors de la campagne électorale de 1981.

Si elles ne sont pas exhaustives de tout ce qui fait l'objet de l'évaluation des électeurs, les lois, comme d'autres gestes politiques d'un parti ministériel, traduisent la forme de son action et plus précisément des relations qui la concrétisent. Cette action est d'ailleurs fondée sur une formule de gouvernement, distincte d'un parti à l'autre. Et si, comme nous le pensons, les électeurs jugent la forme davantage que la substance, les lois, comme d'autres gestes signifiants, révéleraient suffisamment le style d'un parti ministériel pour qu'on tente de les relier aux évaluations des électeurs.

Pour donner une vue générale de l'action législative du gouvernement Lévesque, de 1976 à 1980 — le gouvernement n'a pas fait adopter de loi en 1981, avant les élections générales du 13 avril — et pour commencer de cerner la formule de gouvernement du Parti québécois, nous allons étudier certaines caractéristiques des trois cent trente-six lois adoptées au cours de la 31^e législature.

Différents types de lois

La loi peut être conçue comme un ensemble de règles qui s'imposent à des acteurs sociaux et plus précisément à des relations entre des acteurs sociaux. Ces relations se trouvent dans trois situations différentes par rapport à l'appareil gouvernemental.

Premièrement, les relations réglées par la loi peuvent être internes à l'appareil gouvernemental. C'est le cas, par exemple, des lois qui octroient à « Sa Majesté » les crédits nécessaires pour ses dépenses et pour d'autres fins du service public. Elles règlent l'attribution de ressources financières d'une instance gouvernementale à une autre. Nous parlerons de règles *intragouvernementales* pour désigner ce type de loi.

Deuxièmement, la loi peut régler des relations entre un acteur gouvernemental et un acteur situé dans le public, en dehors de l'appareil gouvernemental. Par exemple, une loi modifie le régime des allocations familiales en les ajustant à l'augmentation du coût de la vie. Ou encore, on impose à Montréal certaines mesures de contrôle financier. Cela pose — comme le premier type, d'ailleurs — le problème de la frontière entre l'appareil gouvernemental et le public.¹ Une fois cette frontière fixée, on peut qualifier d'*extragouvernementales* les règles qui s'appliquent aux relations dont un des acteurs est gouvernemental et l'autre ne l'est pas. Nous avons également inclus dans cette catégorie les quelques règles intergouvernementales qui s'appliquent aux relations entre gouvernements.²

1. Nous avons inclus dans l'appareil gouvernemental l'Assemblée nationale, les différents ministères, y compris celui du Conseil exécutif, ainsi que les organismes autonomes et les tribunaux. Sur la définition des organismes autonomes nous avons suivi André GÉLINAS, *Organismes autonomes et centraux*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1975. À noter que les réseaux de l'éducation et des affaires sociales, ainsi que les organisations municipales, n'ont pas été considérés comme faisant partie de l'appareil gouvernemental. Pour une typologie détaillée des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, voir : Vincent LEMIEUX et Paule DUCHESNEAU, « Les lois d'intérêt public adoptées au Québec de 1945 à 1980 », *Recherches sociographiques*, XXII, 3, 1981 : 379-390. Cet article rend compte d'une recherche sur les lois que nous poursuivons depuis l'été 1980, grâce à des subventions du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, de l'Institut d'administration publique du Canada et de l'Université Laval.

2. En fait, seulement quelques lois ont un caractère intergouvernemental. L'action du gouvernement du Québec en ce domaine s'exerce par d'autres moyens que des lois.

Troisièmement, des règles législatives s'appliquent aussi à des relations entre acteurs dont aucun n'appartient à l'appareil gouvernemental, par exemple les propriétaires et les locataires, les entreprises et les consommateurs. Ces règles sont en quelque sorte *infragouvernementales* et représentent d'un certain point de vue l'intervention la plus poussée d'une assemblée législative dans la régulation d'une société.

Les lois se caractérisent aussi par leur *relatà*, c'est-à-dire par le contenu des relations qu'elles règlent. Ici encore, on peut faire une grande distinction entre trois types de règles.

Il y a d'abord les règles qui portent sur l'attribution de *ressources* humaines, financières ou informationnelles d'un acteur à l'autre. Par exemple, la loi prévoit que le nombre des membres d'un conseil d'administration sera augmenté (ressources humaines), que les allocations familiales seront ajustées au coût de la vie (ressources financières), que les entreprises devront informer les consommateurs (ressources informationnelles). Cette attribution de ressources peut se situer dans des relations intragouvernementales, extragouvernementales ou infragouvernementales. Il en est d'ailleurs de même des deux autres types de règles.

D'autres règles concernent plutôt le *contrôle* des acteurs sociaux, c'est-à-dire leur capacité d'opérer telle ou telle attribution de ressources. Prenons le cas des municipalités. La loi règle une attribution de ressources quand des subventions leur sont accordées de la part du gouvernement. Elle règle une attribution de contrôle quand elle les autorise à lever telle ou telle sorte de taxes. On voit que les règles qui touchent les contrôles ont un caractère plus structurel que celles qui touchent les ressources.

Des règles encore plus englobantes concernent l'attribution de *statuts* aux acteurs sociaux. Ainsi, si la loi prévoit la création d'un nouvel organisme, par une attribution de statut, il est probable qu'elle réglera également des attributions de contrôle et des attributions de ressources. On définira ce que l'organisme peut faire ou ne pas faire, ainsi que certaines ressources dont il disposera ou non.³

Donc, un peu de la même façon qu'une règle touchant les relations infragouvernementales est plus interventionniste qu'une règle touchant les relations intragouvernementales, on peut dire qu'une règle d'attribution de statut est plus interventionniste qu'une règle d'attribution de ressources. Les relations extragouvernementales et les contrôles sont dans une position intermédiaire, de ce point de vue. Nous allons tenir compte de cette hiérarchie dans l'analyse des lois adoptées sous le gouvernement Lévesque.

3. L'attribution de moyens peut en effet être négative plutôt que positive. Elle peut enlever des ressources à un destinataire, lui interdire certains contrôles ou limiter son statut.

I. CARACTÉRISATION ANNUELLE DES LOIS

Généralement, une loi donnée comporte plusieurs des différents types de règles qui viennent d'être identifiées. Ces règles sont au nombre de neuf, si on considère qu'une règle intragouvernementale peut porter sur une ressource, un contrôle ou un statut, et ainsi de suite. Il serait beaucoup trop compliqué d'identifier tous les types de règles qui sont inclus dans les trois cent trente-six lois qui ont été adoptées de 1976 à 1980, sous le premier gouvernement Lévesque. Nous allons plutôt caractériser chacune des lois par la règle la plus interventionniste qu'elle comporte. Selon ce qui a été posé plus haut, une règle infragouvernementale est considérée comme plus interventionniste qu'une règle extragouvernementale, et celle-ci est elle-même considérée plus interventionniste qu'une règle intragouvernementale. À l'intérieur de chacune de ces catégories, une règle portant sur un statut est considérée comme plus interventionniste qu'une règle portant sur un contrôle, et une règle portant sur un contrôle est elle-même considérée plus interventionniste qu'une règle portant sur une ressource.

Nous allons procéder année par année en présentant un tableau statistique des lois où seront distinguées les lois « nouvelles » des lois qui en modifient d'autres.⁴ Nous commenterons le tableau et nous donnerons aussi de l'information plus substantielle sur les principales lois qui ont marqué l'année en question.⁵

a) *Les lois de 1976*

Peu après son élection, le 15 novembre 1976, le gouvernement Lévesque convoque une mini-session qui durera du 14 au 23 décembre. Treize lois d'intérêt public sont adoptées. Aucune de ces lois ne retient beaucoup l'attention et on peut d'ailleurs penser que la plupart d'entre elles, sinon toutes, avaient été formulées par le gouvernement précédent. Voici comment se caractérisent ces treize lois. (Tableau 1.) Les lois qui en modifient d'autres sont plus nombreuses que les lois nouvelles. Les lois qui visent des relations extragouvernementales (au maximum) sont un peu plus nombreuses que celles qui visent des relations intragouvernementales ou encore des relations infragouvernementales. Ajoutons que six des treize lois règlent des attributions de

4. Nous faisons cette distinction parce que nous présumons que les lois qui en modifient d'autres se distinguent, du point de vue de l'interventionnisme, des lois nouvelles.

5. Parce qu'il aurait été trop long d'étudier dans le détail chacune des lois, nous avons utilisé des résumés où se trouvaient suffisamment d'informations pour que puisse être décelée la règle la plus interventionniste au sens où nous l'entendons. Ce sont, pour 1976 et 1977 : le *Bilan législatif du gouvernement du Québec*, (mini-session 1976, session 1977), Le Service de presse, Cabinet du premier ministre, janvier 1978 ; et pour 1978, 1979 et 1980 : le *Répertoire législatif de l'Assemblée nationale du Québec*, publié par l'Éditeur officiel du Québec.

TABLEAU I

Caractéristiques des lois de 1976.

	INTRA			EXTRA			INFRA			TOTAL
	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	
Lois nouvelles	1	—	1	1	—	—	—	1	1	5
Lois non nouvelles	—	1	1	4	1	—	—	1	—	8
TOTAL	1	1	2	5	1	—	—	2	1	13
	4 (30.8%)			6 (46.2%)			3 (23.1%)			

ressources, contre quatre qui règlent des attributions de contrôles et trois qui règlent des attributions de statuts.

La loi la moins interventionniste est la loi 79, qui attribue des crédits supplémentaires à « Sa Majesté » (elle règle une attribution intragouvernementale de ressources), alors que la loi la plus interventionniste est la loi 85, qui donne une description corrigée de certains lots d'un quartier de Hull. Elle règle une attribution infragouvernementale de statut, qui n'a toutefois pas, dans ce cas, des conséquences bien importantes.

b) *Les lois de 1977*

Les lois de 1976 sont trop peu nombreuses et trop peu identifiées au nouveau gouvernement pour qu'on puisse en tirer des conclusions pertinentes. Il n'en est pas de même de l'année 1977, où quatre-vingts lois d'intérêt public sont adoptées, dont plusieurs portent la marque du gouvernement Lévesque. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs très débattues à l'Assemblée nationale ou dans le public.

La loi 2, régissant le financement des partis politiques et modifiant la loi électorale, va jusqu'à régler les relations infragouvernementales entre les partis et leurs contributeurs, en prescrivant certains contrôles des uns aux autres. Elle crée aussi le poste de directeur général du financement des partis politiques. Son statut dans les relations extragouvernementales avec les partis est réglé par la loi.

La loi 24 sur la protection de la jeunesse remplace une loi de 1950. Elle crée entre autres un Tribunal de la jeunesse, dont les relations extragouvernementales sont régies par la loi. Mais elle crée aussi au sein de chaque Centre de services

sociaux la fonction de directeur de la protection de la jeunesse. Il s'agit d'une attribution de statut dans les relations infragouvernementales.

La loi 49 constitue la Régie de l'assurance-automobile. Elle définit son statut par rapport à son public dans des relations extragouvernementales (la Régie est un organisme autonome faisant partie de l'appareil gouvernemental). Quant à la loi 67 sur l'assurance-automobile, elle va jusqu'à régler des attributions de biens entre les automobilistes et les compagnies d'assurance, dans des relations infragouvernementales.

Enfin, la loi 101, dite Charte de la langue française, règle à peu près toutes les relations et à peu près tous les enjeux que nous avons distingués. Son caractère le plus interventionniste, de notre point de vue, réside dans les contrôles positifs ou négatifs qu'elle attribue dans les relations infragouvernementales, en particulier aux parents et aux entreprises de langue anglaise.

Le tableau 2 résume de façon statistique les caractéristiques maximales des quatre-vingts lois de 1977. À nouveau, les lois qui en modifient d'autres sont plus nombreuses que les lois nouvelles. Les relations extragouvernementales sont les plus touchées (42.5% des cas), suivies des relations infragouvernementales (35.0%) et des relations intragouvernementales. Les contrôles sont davantage réglés que les ressources et que les statuts. La répartition est la suivante :

- contrôles : 39 (48.8%)
- ressources : 28 (35.0%)
- statuts : 13 (16.2%)

Par rapport aux lois, il est vrai peu nombreuses, de 1976, il y a augmentation relative des règles touchant les contrôles et diminution relative des deux autres types de règles.

TABLEAU 2

Caractéristiques des lois de 1977.

	INTRA			EXTRA			INFRA			TOTAL
	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	
Lois nouvelles	4	—	—	6	2	4	1	3	2	22
Lois non nouvelles	6	7	1	8	10	4	3	17	2	58
TOTAL	10	7	1	14	12	8	4	20	4	80
	18 (22.5%)			34 (42.5%)			28 (35.0%)			

Les lois les plus interventionnistes consistent, dans deux des quatre cas, à régler le statut d'organismes municipaux dans leurs relations avec d'autres acteurs gouvernementaux (loi 7 et loi 57) et, dans les deux autres cas, à régler le statut des agents de voyage (loi 21) et de laboratoires privés (loi 23) avec leurs clientèles.

c) *Les lois de 1978*

L'année 1978 est la plus productive du premier gouvernement Lévesque. Pas moins de cent sept lois sont adoptées, dont une (la loi 195) qui ne sera pas classée ici parce qu'elle se limite à corriger une erreur d'impression dans une loi précédente. Comme en 1977, quelques grandes lois retiennent l'attention et sont débattues à l'Assemblée nationale ou dans le public.

La loi 9 assure l'exercice des droits des personnes handicapées. Elle crée un Office dont elle règle le statut par rapport aux handicapés, aux employeurs, etc. Elle a donc un caractère extragouvernemental.

La loi 21 autorise la vente de certains vins dans les épiceries. Elle va jusqu'à régler des contrôles dans des relations infragouvernementales, puisqu'elle autorise, par exemple, le détenteur d'un permis d'épicerie à vendre, tous les jours de la semaine, de la bière, du cidre et des vins désignés par la Société des alcools du Québec.

La loi 39 introduit le recours collectif. Elle règle en particulier des relations extragouvernementales entre les tribunaux et les citoyens, et crée un Fonds d'aide au recours collectif dont le statut est défini par rapport au public.

La loi 50 sur la Fonction publique ne règle que les relations intragouvernementales, mais elle touche à des statuts par la modification du rôle de la Commission de la Fonction publique et la création de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la Fonction publique.

La loi 59 modifie le Code du travail par des dispositions particulières qui s'appliquent au secteur public et parapublic. En plus de créer un conseil sur le maintien des services de santé et des services sociaux, chargé d'informer le public en cas de conflit de travail, elle règle par des contrôles les relations infragouvernementales entre les parties.

La loi 70 constitue la Société nationale de l'amiante et règle son statut à l'intérieur de l'appareil gouvernemental.

La loi 90 assure la protection du territoire agricole. En plus de créer la Commission de la protection des terres agricoles du Québec dont elle règle le statut dans des relations extragouvernementales, la loi règle les contrôles à propos des terres agricoles dans les relations infragouvernementales.

Enfin, la loi 92, sur la consultation populaire, suit un peu le même « patron ». Un organisme autonome est créé, le Conseil du référendum, dont le

TABLEAU 3

Caractéristiques des lois de 1978.

	INTRA			EXTRA			INFRA			TOTAL
	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	
Lois nouvelles	4	—	6	3	4	8	—	8	4	37
Lois non nouvelles	2	4	5	14	16	8	1	18	1	69
TOTAL	6	4	11	17	20	16	1	26	5	106
	21 (19.8%)			53 (50.0%)			32 (30.2%)			

statut dans les relations extragouvernementales est réglé. Mais la loi va plus loin, de notre point de vue, en réglant certaines relations de contrôle (entre les électeurs et les partis tout particulièrement) au niveau infragouvernemental.

Les caractéristiques des cent six lois⁶ de 1978 sont résumées dans le tableau 3. La proportion de lois nouvelles augmente quelque peu par rapport à ce qu'elle était en 1977.⁷ La moitié des lois adoptées touchent des relations extragouvernementales, ce qui est un peu plus qu'en 1977. Comme cette année-là, les relations infragouvernementales sont davantage réglées que les relations intragouvernementales. Un peu moins de la moitié des lois se caractérisent par des règles sur les contrôles, l'autre moitié se répartissant assez également entre les ressources et les statuts. Les nombres et les pourcentages sont les suivants :

- contrôles : 50 (47.2%)
- statuts : 32 (30.2%)
- ressources : 24 (22.6%)

Notons que, par rapport aux statuts, les contrôles sont particulièrement touchés dans le cas des lois dont le titre dit qu'elles en modifient d'autres : 38 des 50 lois qui portent sur des contrôles (soit 76.0%) appartiennent à cette

6. En fait, cent sept lois ont été adoptées mais, comme nous l'avons déjà noté, l'une d'entre elles se limite à corriger une erreur d'impression.

7. Le résumé des lois de 1976 et 1977 n'indiquait pas quelles lois se trouvaient modifiées par une loi donnée, mais on trouve cette information dans les répertoires de 1978, 1979 et 1980. On s'aperçoit que des lois, dont le titre n'indique pas qu'elles en modifient d'autres, n'en entraînent pas moins de telles modifications ; ou encore, certaines en abrogent d'autres ou les remplacent. Si on fait le compte de toutes ces lois, que leur titre indique ou non qu'il y a transformation, on constate que 21 lois seulement (et non 37) ne modifient, ne remplacent ou n'abrogent aucune autre loi.

catégorie, alors que seulement 14 des 28 lois qui règlent des statuts (50.0%) sont des lois qui en modifient d'autres. Ou encore, si l'on présente cela autrement, 38 des 69 lois dont le titre dit qu'elles en modifient d'autres (55.1%) portent sur des contrôles, contre seulement 14 qui portent sur des statuts (20.3%).

Parmi les lois les plus interventionnistes, notons les lois 52 et 55. La première modifie les relations de travail dans l'industrie de la construction. Elle règle le statut des intervenants infragouvernementaux en ce domaine. La loi 55 porte sur l'organisation des parties patronale et syndicale aux fins des négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux. Cette loi, comme la précédente, règle le statut des parties dans des relations infragouvernementales. Les trois autres lois qui règlent des statuts dans des relations infragouvernementales concernent les autochtones.

d) *Les lois de 1979*

Y compris deux lois qui se limitent à corriger des erreurs de forme (les lois 35 et 49), quatre-vingt-treize lois sont adoptées en 1979. Quelques-unes d'entre elles retiennent plus particulièrement l'attention.

La loi 9 refond la loi électorale et la loi 10 confie à la Commission de la représentation la délimitation des circonscriptions électorales. Dans les deux cas, les règles maximales portent sur des statuts (celui de la Direction générale des élections et celui de la Commission de la représentation) dans les relations extragouvernementales.

La loi 17 sur la santé et la sécurité au travail est de caractère très interventionniste. Elle va jusqu'à régler le statut de certaines associations d'employeurs et de travailleurs dans des relations infragouvernementales.

La loi 57 sur la fiscalité municipale met en œuvre des réformes qui avaient été annoncées dès 1978. Elle porte principalement, dans ses caractéristiques maximales, sur des contrôles entre les municipalités et leurs contribuables, dans des relations infragouvernementales.

Dans la loi 77 sur les services de garde à l'enfance, un Office est constitué et des contrôles sont prévus dans des relations infragouvernementales qui concernent, entre autres, les commissions scolaires et les enfants à qui elles dispensent des cours.

La loi 78 sur la sécurité dans les sports prévoit la création d'une Régie dont le statut est défini dans ses relations extragouvernementales avec des organismes sportifs.

La loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit la création de municipalités régionales de comté et règle leurs relations infragouvernementales

TABLEAU 4

Caractéristiques des lois de 1979.

	INTRA			EXTRA			INFRA			TOTAL
	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	
Lois nouvelles	3	1	5	4	4	5	1	7	6	36
Lois non nouvelles	1	2	3	4	13	4	—	23	5	55
TOTAL	4	3	8	8	17	9	1	30	11	91
	15 (16.5%)			34 (37.4%)			42 (46.2%)			

avec les municipalités. De notre point de vue, c'est à nouveau une loi très interventionniste.

On trouve dans le tableau 4 les caractéristiques des lois de 1979.⁸ À nouveau la proportion des lois nouvelles augmente quelque peu : elle est maintenant de 39.6% contre 34.9% en 1978 et 28.7% en 1977.⁹ L'insistance sur les relations infragouvernementales est un fait nouveau : 46.2% des lois portent sur ces relations, contre seulement 30.2% en 1978 et 35.0% en 1977. Les contrôles sont davantage réglés que les statuts, et ceux-ci le sont davantage que les ressources :

- contrôles : 50 (54.9%)
- statuts : 28 (30.8%)
- ressources : 13 (14.3%)

La progression des règles sur les contrôles se maintient : 54.9% de l'ensemble en 1979, contre 40.9% en 1977 et 48.8% en 1978. Il y a progression également des règles sur les statuts : de 16.2% en 1977, elles passent à 26.4% en 1978 et à 30.8% en 1979. Les règles d'attribution des ressources diminuent d'autant : elles comptaient pour 35.0% de l'ensemble en 1977, et pour 22.6% en 1978, alors qu'elles ne font plus que 14.3% de l'ensemble en 1979.

Une autre tendance observée en 1978 se maintient : les lois qui portent de façon maximale sur les contrôles sont majoritairement des lois qui en modifient

8. Le nombre de lois adoptées est de 93 et non de 91 mais, comme nous l'avons noté plus haut, deux lois se limitent à corriger des erreurs de forme.

9. Toutefois, si on fait le compte des lois qui, quel que soit leur titre, en modifient, remplacent ou abrogent d'autres, il n'y a que 12 lois nouvelles sur 93, soit 12.9% de l'ensemble.

d'autres (38 contre 12), alors que les lois qui portent sur des statuts sont davantage des lois nouvelles (12 contre 16). De façon précise : 76.0% des lois qui portent sur des contrôles sont des lois qui en modifient d'autres, alors que cette proportion est de 57.1% dans le cas des lois qui portent sur des statuts.

Notons enfin l'augmentation notable des lois les plus interventionnistes de notre point de vue, celles qui règlent des statuts dans les relations infragouvernementales. Il y en a onze en 1979, contre cinq en 1978 et quatre en 1977.

e) *Les lois de 1980*

L'année du référendum donne un bilan modeste sur le plan législatif. Seulement quarante-trois lois sont adoptées et peu d'entre elles retiennent l'attention. Mises à part les quelques-unes qui modifient les lois des sociétés d'État et qui portent généralement sur des contrôles dans des relations extragouvernementales, on peut en noter quelques autres.

La loi 102 modifie la loi sur les impôts. Elle règle des contrôles dans des relations infragouvernementales entre contribuables. Quelques autres lois touchent d'ailleurs au domaine des impôts.

La loi 105 modifie certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités. Elle règle des contrôles dans des relations infragouvernementales. Par exemple, des contrôles quant au financement des partis et des candidats s'appliquent aux municipalités de vingt mille habitants et plus.

Parmi les quarante-trois lois, il y en a une (la loi 96) qui n'est que de nature technique ; les quarante-deux autres présentent les caractéristiques du tableau 5.

TABLEAU 5

Caractéristiques des lois de 1980.

	INTRA			EXTRA			INFRA			TOTAL
	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	
Lois nouvelles	3	—	1	—	3	1	3	4	1	16
Lois non nouvelles	—	3	—	3	7	—	1	10	2	26
TOTAL	3	3	1	3	10	1	4	14	3	42
	7 (16.7%)			14 (33.3%)			21 (50.0%)			

Comme en 1979, environ deux lois sur cinq sont nouvelles.¹⁰ La tendance à régler surtout des relations infragouvernementales se maintient : la moitié des lois portent sur ces relations, ce qui est un peu plus qu'en 1979.

La tendance à régler surtout des contrôles se maintient également, mais contrairement à 1979 les ressources sont davantage réglées que les statuts :

- contrôles : 27 (64.3%)
- ressources : 10 (23.8%)
- statuts : 5 (11.9%)

La moitié exactement des lois de l'année 1980, soit 21 sur 42, consistent à régler des contrôles dans des relations infragouvernementales. Ce type de lois ne représentait environ que le tiers des lois de 1979 et le quart de celles de 1978 et de 1977.

II. L'INTERVENTIONNISME DE LA LÉGISLATION

a) *Caractéristiques de l'ensemble des lois*

Si on cumule dans un même tableau les caractéristiques des lois de 1976, 1977, 1978, 1979 et 1980, on obtient les résultats suivants (tableau 6). Il y a presque deux fois plus de lois qui en modifient d'autres — selon leur titre — que de lois nouvelles.¹¹ Celles dont la portée maximale est extragouvernementale

TABLEAU 6

Caractéristiques des lois de 1976 à 1980.

	INTRA			EXTRA			INFRA			TOTAL
	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	
Lois nouvelles	15	1	13	14	13	18	5	23	14	116
Lois non nouvelles	9	17	10	33	47	16	5	69	10	216
TOTAL	24	18	23	47	60	34	10	92	24	332
	65 (19.6%)			141 (42.5%)			126 (38.0%)			

10. En fait, il n'y a que 11 lois sur 40 qui n'en modifient, n'en remplacent ou n'en abrogent pas d'autres.

11. Le rapport est de 4 lois non nouvelles contre une loi nouvelle (en 1978, 1979 et 1980), si l'on ne s'en tient pas aux titres mais au fait que des lois sont vraiment modifiées, remplacées ou abrogées.

sont un peu plus nombreuses que celles dont la portée maximale est infragouvernementale, elles-mêmes deux fois plus nombreuses que les lois qui se limitent à régler des relations intragouvernementales. Quant aux enjeux, leur distribution est la suivante :

— contrôles :	170 (51.2%)
— ressources :	81 (24.4%)
— statuts :	81 (24.4%)

Il n'y a qu'une loi nouvelle (selon son titre) qui règle des contrôles dans des relations intragouvernementales, et encore cette loi est-elle un peu spéciale. Elle concerne le jugement rendu par la Cour suprême du Canada le 13 décembre 1979 sur la langue de la législation et de la justice au Québec, qui contraint l'Assemblée nationale à remplacer la Charte de la langue française et chacune des lois adoptées subséquentement par le texte français et la version anglaise de chacune de ces lois. Par contre, il arrive dix-sept fois qu'une loi qui en modifie une autre (selon son titre) règle des contrôles dans des relations intragouvernementales.

Le type de lois le plus fréquent est celui où une loi, qui en modifie expressément une autre, règle des contrôles dans des relations infragouvernementales. Plus de 20% des lois appartiennent à cette catégorie, très interventionniste. Si on leur ajoute les lois nouvelles qui règlent elles aussi des contrôles dans des relations infragouvernementales, on atteint une proportion de près de 30%.

Les deux autres types de lois qui sont d'assez loin les plus fréquentes sont celles qui règlent des contrôles dans des relations extragouvernementales (18.1% de l'ensemble) et des ressources, dans des relations extragouvernementales également (14.2% de l'ensemble).

Notons enfin que les contrôles sont surtout visés dans les lois dont le titre dit qu'elles en modifient d'autres (133 cas sur 174), alors que les statuts sont visés un peu plus souvent dans les lois nouvelles (45 cas sur 81).

La distribution des caractéristiques des lois se modifie au cours de la période, comme nous l'avons signalé à l'occasion. Les tableaux 7 et 8 montrent comment a évolué cette distribution selon le type de relation et selon le type d'enjeux, de 1976 à 1980. Il ressort de ces tableaux que :

1. Les lois qui se limitent à régler des relations intragouvernementales tendent à décroître, proportionnellement, au cours de la période. De une sur quatre qu'elles étaient en 1976 et 1977, elles ne sont plus qu'une sur six en 1979 et 1980.

2. Il en est de même, bien que de façon moins nette, des lois qui visent les relations extragouvernementales. Plus de deux lois sur cinq sont de ce type en 1976 et 1977 et la proportion atteint même la demie en 1978 mais, en 1979 et en 1980, il n'y a plus que 35% environ des lois qui règlent ces relations.

TABLEAU 7

Lois du premier gouvernement Lévesque, selon qu'elles règlent des relations intragouvernementales, extragouvernementales ou infragouvernementales.
(en pourcentages)

TYPE DE RELATIONS	ANNÉE					TOTAL
	1976	1977	1978	1979	1980	
Intragouvernementales	30.8	22.5	19.8	16.5	16.7	19.6
Extragouvernementales	46.2	42.5	50.0	37.4	33.3	42.5
Infragouvernementales	23.1	35.0	30.2	46.2	50.0	38.0
TOTAL (N)	(13)	(80)	(106)	(91)	(42)	(332)

TABLEAU 8

Lois du premier gouvernement Lévesque, selon qu'elles règlent des ressources, des contrôles ou des statuts.
(en pourcentages)

TYPE D'ENJEU	ANNÉE					TOTAL
	1976	1977	1978	1979	1980	
Ressources	46.2	35.0	22.6	14.3	23.8	24.4
Contrôles	30.8	48.8	47.2	54.9	64.3	52.4
Statuts	23.1	16.2	30.2	30.8	11.9	23.2
TOTAL (N)	(13)	(80)	(106)	(91)	(42)	(332)

3. De façon concomitante, la progression est évidente du côté des lois les plus interventionnistes, celles qui vont jusqu'à régler les relations intragouvernementales. Environ 30% des lois sont de ce type au cours des trois premières années mais, en 1979 et 1980, près de la moitié atteignent ce niveau d'intervention.

4. Pour ce qui est des objets ou enjeux qui sont réglés par les lois, des tendances sont tout aussi évidentes. Les ressources décroissent constamment, passant de 40% environ de l'ensemble en 1976 et 1977, à 22.6% en 1978 et à moins de 20% en 1979 et 1980. La remontée en 1980, dans un contexte de consultations populaires (le référendum puis les élections de 1981), apparaît toutefois significative.

5. La proportion des contrôles augmente de façon quasi constante, passant de 30.8% à 64.3%. Si on additionne 1976 et 1977 d'une part, et 1979 et 1980 d'autre part, on voit que les contrôles passent d'un peu plus de 40% de l'ensemble en 1976 et 1977 à la moitié en 1978, et à près de 60% en 1979 et 1980.

6. Les statuts ont une évolution moins régulière. Mais leur proportion augmente de 1976-1977 à 1978 et à 1979, pour retomber ensuite en 1980, année un peu spéciale.

Ces résultats nous amènent à des considérations plus générales sur l'intervention du gouvernement dans la société et sur l'évolution du gouvernement Lévesque, de ce point de vue. On pourrait parler de gouvernement *pourvoyeur* à propos des activités qui consistent à attribuer des ressources à l'intérieur de l'appareil gouvernemental (les relations intragouvernementales), des publics à lui-même ou de lui-même aux publics (les relations extragouvernementales), ou encore à l'intérieur des publics (les relations infragouvernementales). Le gouvernement *prescripteur* attribue des contrôles dans des relations intragouvernementales, il s'en attribue envers les publics dans les relations extragouvernementales, et il en attribue à certains acteurs envers d'autres acteurs dans les relations infragouvernementales. Quant au gouvernement *organisateur*, il attribue des statuts à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, il en attribue à des organismes dans leurs relations avec les publics, et il lui arrive même d'en attribuer à des acteurs dans les publics en vue de leurs relations avec d'autres acteurs.

On peut étaler les différentes activités du gouvernement, et en particulier son activité législative, sur une échelle qui va du degré d'interventionnisme le plus petit (pourvoir aux relations intragouvernementales) au degré d'interventionnisme le plus grand (organiser les relations infragouvernementales). De ce point de vue, on peut dire que le gouvernement Lévesque s'est montré de plus en plus interventionniste, dans son activité législative, de 1976 à 1980. En 1976 et 1977, trois lois sur dix allaient jusqu'à régler des contrôles ou des statuts dans des relations infragouvernementales ; en 1979 et 1980, cette proportion atteignait presque 45% de l'ensemble.

b) *Les destinataires des lois*

Il est temps d'introduire les destinataires des lois, dont l'analyse a fait jusqu'à maintenant abstraction, pour voir quelle est la forme d'interventionnisme qui leur est associée et pour nous interroger finalement sur les conséquences électorales des lois du gouvernement Lévesque auprès des différents destinataires. Ceux-ci sont évidemment très variés. Si le gouvernement ne règle pas toutes les relations sociales dans une société, il vise d'une façon ou d'une autre un peu tous les acteurs sociaux. Les lois cependant ont des destinataires « privilégiés », soit qu'un gouvernement donné intervienne de façon circonstancielle pour régler certains types de relations, soit que la nécessité de modifier des lois antérieures l'amène de façon récurrente à régler les relations de certains acteurs.

TABLEAU 9

Type d'attribution à différents acteurs, selon le type de relation et le type d'enjeu, lois du premier gouvernement Lévesque.

ACTEUR	Signe de l'attribution	RELATIONS EXTRA-GOUVERNEMENTALES			RELATIONS INFRA-GOUVERNEMENTALES			TOTAL
		Ressource	Contrôle	Statut	Ressource	Contrôle	Statut	
Municipalités	+	5	4	1	—	13	1	24
	±	—	—	1	—	7	5	13
	-	—	5	1	—	2	—	8
Établissements de l'éducation	+	1	1	—	—	1	—	3
	±	—	—	—	—	2	1	3
	-	2	1	—	—	1	—	4
Établissements des affaires sociales	+	—	1	1	—	2	—	4
	±	—	—	—	—	1	—	1
	-	—	1	—	—	1	—	2
Professions et corporations	+	—	—	—	—	1	—	1
	±	—	—	—	—	2	1	3
	-	—	3	—	—	1	—	4
Propriétaires	+	1	—	—	—	1	—	2
	±	—	2	—	—	1	—	3
	-	1	1	—	—	12	—	14
Entreprises	+	4	7	3	1	4	3	22
	±	1	2	1	4	5	3	16
	-	2	7	2	—	7	3	21
Employeurs	+	—	1	—	—	—	—	1
	±	—	—	—	—	2	2	4
	-	1	—	1	—	7	—	9
Travailleurs	+	3	1	1	1	3	—	9
	±	—	—	—	—	4	—	4
	-	—	—	1	—	1	—	2
Agriculteurs	+	3	2	2	1	4	—	12
	±	—	—	1	—	1	—	2
	-	—	—	—	—	1	—	1
Contribuables	+	11	6	4	4	11	2	38
	±	6	3	1	2	15	—	27
	-	2	4	1	—	—	1	8
TOTAL		43	52	22	13	113	22	265

Ainsi, sous le gouvernement Lévesque, les autochtones sont, en 1978, la cible de plusieurs lois qui découlent des accords de la Baie James. Les municipalités ou encore les agriculteurs, cibles traditionnelles des lois, font l'objet de plusieurs interventions à chaque année, dont la plupart découlent de la nécessité de modifier ou de refondre des lois antérieures.

Nous avons fait le compte des acteurs ou encore de grandes composantes d'acteurs (les municipalités, les réseaux de l'éducation et des affaires sociales) qui ont été les destinataires publics des règles maximales recensées dans les parties précédentes de cette étude. Les destinataires gouvernementaux ont été exclus de la compilation, étant donné que nous ne nous interrogerons pas dans la suite sur les conséquences électorales des lois auprès d'eux ; ce qui explique que les relations intragouvernementales sont absentes du tableau 9.

La règle maximale, caractéristique d'une loi, se traduit de façon positive (+), négative (-) ou mixte (\pm) pour un destinataire public, selon qu'il bénéficie d'une attribution de ressource, de contrôle ou de statut (attribution positive), qu'il est privé de moyens (attribution négative), ou que l'attribution est à la fois positive et négative (attribution mixte). À titre d'exemple : une attribution de statut est mixte quand elle accorde des moyens positifs à un acteur mais qu'elle lui interdit également l'utilisation de certains autres. L'attribution de ressources matérielles aux assistés sociaux est évidemment positive, alors que de nouvelles taxes imposées aux contribuables illustrent un cas d'attribution négative.

Parmi les acteurs qui ont été exclus parce qu'ils ne revenaient pas assez souvent, notons : 1. les partis, qui font l'objet de quelques attributions mixtes dans des règles infragouvernementales concernant les contrôles ; 2. les locataires, qui, dans des relations infragouvernementales touchant là aussi des contrôles, reçoivent des attributions variées, les unes positives, les autres négatives et d'autres mixtes ; 3. les autochtones, qui représentent, nous l'avons dit, un cas spécial et dont la plupart des attributions sont positives, que ce soit dans les relations extragouvernementales ou dans les relations infragouvernementales ; 4. divers acteurs qu'on peut dire « minoritaires », ou « défavorisés » : les handicapés, les détenus, les assistés sociaux, les immigrants, auxquels les attributions sont généralement positives, bien que relativement peu nombreuses (dix au total). Il y a aussi l'Église qui apparaît dans trois lois, sans toutefois que ses attributions soient très significatives.

Trois groupes d'acteurs se distinguent dans le tableau 9 : ceux dont le bilan est somme toute positif, ceux dont le bilan est plutôt ambivalent, et ceux dont le bilan est au total négatif. Les municipalités, les travailleurs, les agriculteurs et les contribuables font partie du premier groupe. Les municipalités et les contribuables sont visés plus souvent que les travailleurs et les agriculteurs mais, dans tous les cas, les attributions positives sont au moins trois fois plus nombreuses que les attributions négatives. De ce point de vue, les agriculteurs

ont le rapport le plus favorable (12 contre 1), suivis des contribuables et des travailleurs (4 ou 5 contre 1) et des municipalités (3 contre 1).

Dans le deuxième groupe, où les attributions positives et négatives s'équivalent ou presque, on trouve les établissements et les entreprises. Celles-ci sont visées beaucoup plus souvent que les établissements et, parmi elles, les entreprises coopératives sont mieux traitées que les autres. Parmi les établissements, ceux des affaires sociales ont un bilan plus favorable que ceux de l'éducation (les nombres sont toutefois peu élevés dans les deux cas).

Quant au troisième groupe, il comprend les acteurs dont les règles maximales comprises dans les lois empirent la situation au lieu de l'améliorer. Les professions et corporations ne jouissent que d'une loi favorable contre 4 qui sont défavorables. Le rapport négatif est de 1 contre 7 dans le cas des propriétaires, et de 1 contre 9 dans le cas des employeurs.

De façon générale, ces résultats ne sont guère étonnants, étant donné ce que l'on sait, par d'autres études ou observations, de la formule de gouvernement du Parti québécois. Ils ont au moins le mérite de confirmer ces autres résultats et aussi d'apporter certaines nuances à des généralisations trop englobantes. Ainsi, ce ne sont pas tant les entreprises que les employeurs qui sont défavorisés par les lois (du moins par les règles maximales des lois). Ou encore, les établissements des affaires sociales sont un peu mieux traités que ceux de l'éducation.

*

* *

Quelques-uns de nos résultats apparaissent significatifs par rapport à ce que nous savons du comportement de certaines catégories d'électeurs, lors des élections générales du 13 avril 1981. Les travailleurs syndiqués et les agriculteurs sont deux catégories qui ont été particulièrement favorables au Parti québécois. Les avantages positifs qui leur ont été accordés par les lois peuvent expliquer en partie ce comportement. Il est aussi bien connu que les employeurs du secteur privé et les propriétaires sont deux catégories qui penchent davantage du côté du Parti libéral que du côté du Parti québécois. Là encore, le traitement qui leur a été accordé par l'action législative du gouvernement Lévesque a pu avoir des conséquences sur leur comportement électoral.

Notre étude n'avait pas pour but principal d'explorer les conséquences électorales des lois. Elle cherchait plutôt à caractériser l'action législative d'un gouvernement par son degré d'interventionnisme, mesuré par le type de relations visées et par les objets réglés dans cette relation. Pour aller plus loin dans l'étude des conséquences électorales, il faudrait accorder de l'attention aux phénomènes suivants, dont on n'a pas tenu compte ici :

1. L'action législative du gouvernement d'un parti devrait être comparée à celle d'autres partis. Ainsi, il faudrait comparer à celle du gouvernement Lévesque l'action législative des libéraux sous le premier gouvernement Bourassa (de 1970 à 1973), et celle de l'Union nationale, sous Johnson et Bertrand (de 1966 à 1970). On pourrait alors voir les différences dans l'interventionnisme des gouvernements de ces trois partis, en termes de relations, d'enjeux de ces relations, et de destinataires favorisés ou défavorisés par l'action législative.

2. Une étude plus complète des conséquences électorales des lois exigerait sans doute que l'on ne s'en tienne pas à la règle maximale caractéristique d'une loi, mais qu'on s'intéresse aussi à d'autres règles : certaines peuvent être moins interventionnistes, qualitativement, mais avoir, quantitativement, une portée qui les rende plus sensibles aux électeurs. Par exemple, dans une loi qui modifie les impôts, les contribuables tiendront compte davantage de ce qu'ils devront payer au gouvernement que de certains contrôles qui sont réglés entre eux.

3. Les remarques précédentes renvoient aux phénomènes de perception. Dans les systèmes sociaux, n'est réel que ce qui est perçu par les acteurs. Comme l'a écrit Bateson,¹² l'arbre qui tombe dans la forêt sans que personne ne l'entende n'est pas un phénomène de communication. Ce n'est donc pas un phénomène social. Certaines lois sont davantage perçues que d'autres, parce qu'elles donnent lieu à des débats, que les médias en parlent, ou encore parce qu'elles ont des implications significatives chez des destinataires. Il y a plus de chances que les électeurs tiennent compte de ces lois, dans leur évaluation électorale des partis, que de lois moins perceptibles.

4. Les lois sont perçues au moment de leur formulation et de leur adoption, mais aussi dans leur application. Certaines lois touchant les taxes peuvent passer plus ou moins inaperçues aux yeux des contribuables, quand elles sont débattues à l'Assemblée nationale, mais elles ne manqueront pas d'être perçues quand ils auront à les subir concrètement. Une recherche plus poussée sur les conséquences électorales des lois devrait évidemment se soucier de ces phénomènes de « visibilité » dans la phase de l'application.

Enfin, rappelons que les lois ne sont qu'une partie de l'activité d'un gouvernement et que les électeurs les évaluent avec d'autres gestes du parti ministériel et des partis d'opposition. Il est toutefois possible d'en dégager des formes, qui manifestent une formule de gouvernement également présente dans d'autres actions. Cette étude a commencé à dégager quelques-unes de ces formes, dont il faudrait qu'une théorie de la communication se saisisse pour que soit fait plus de lumière sur les conséquences électorales des lois.

Vincent LEMIEUX

*Département de science politique,
Université Laval.*

12. Gregory BATESON, *Vers une écologie de l'esprit*, Tome II, Paris, Seuil, 1980, p. 73.