2 les Cahiers de l'I.C.E.A.

MAI 1966

LES CITOYENS ET LA LÉGISLATION

L'Institut Canadien d'Éducation des Adultes

LES CITOYENS
ET
LA LÉGISLATION

no 2 les Cahiers de l'I.C.E.A.
Mai 1966

LES CITOYENS ET LA LÉGISLATION

L'Institut Canadien d'Education des Adultes,
506, est, rue Ste-Catherine, — suite 800,
MONTREAL 24, — Québec.

Les articles n'engagent que leurs auteurs.
Tout droits de reproduction réservés.

présentation

Madeleine Joubert

En septembre 1962, *l'Institut Canadien d'Education des Adultes consacrait un numéro de ses* Cahiers *à "L'Adulte dans son rôle politique". On y posait entre autres problèmes celui de la participation du citoyen et des groupes à la vie politique pour conclure à la nécessité d'éduquer l'individu en vue de l'amener au plein exercice de ses responsabilités, en toute connaissance de cause et dans un véritable esprit démocratique.*

Aujourd'hui, en s'efforçant de faire un peu de lumière sur une question aussi vaste que l'influence du citoyen et des collectivités sur la législation et les moyens mis à leur disposition pour bien jouer leur rôle, l'I.C.E.A. aborde le même problème, mais sous un angle différent et à partir de cas précis.

Déjà la livraison de janvier des Cahiers *de l'Institut offrait à ses lecteurs une étude du professeur Léon Dion sur les mécanismes de participation des groupes à l'élaboration et à l'adoption d'une loi provinciale, le bill* 60 [1]

Comme je le signalais alors dans la présentation, cette étude assez poussée, quoique incomplète de l'aveu même de l'au-

(1) Léon DION : "Le Bill 60 et le public". *Les Cahiers de l'I.C.E.A.* no 1, janvier 1966, 128 pages.

teur, représente une partie d'un ensemble que viennent compléter les textes qui suivent.

Je laisserai à M. Vincent Lemieux, beaucoup mieux autorisé en la matière, le soin de dégager les conclusions des premiers chapitres et de dire pourquoi, à quelles conditions et dans quelle mesure l'effet de groupe permet ou non au citoyen comme tel, d'agir efficacement sur les actes législatifs. Pour ce faire les travaux de MM. Bonenfant, Dion, Sabourin et Bourassa fournissent d'amples données et expressions d'opinions sur le processus de fabrication d'une loi de même que sur des cas spécifiques, soit aux Etats-Unis, soit au niveau du gouvernement fédéral, soit à l'échelon municipal.

A l'heure où l'on insiste tant sur la nécessité d'engager les dialogues fondamentaux entre la population et le pouvoir étatique, on peut se demander si nos organismes, nos mouvements, nos groupes sont assez forts, assez disciplinés pour démocratiser leur action au point que le plus grand nombre de citoyens apporte sa quote-part à la vie politique, encore plus à l'élaboration et à l'adoption de la législation.

C'est poser sans équivoque tout le problème de la technocratie qui n'est pas le seul apanage du gouvernement, mais aussi très souvent des mouvements et associations. C'est prendre conscience du danger de l'oligarchie. C'est aussi soulever la question essentielle dans la société qui est nôtre d'équilibre des pouvoir : "c'est dans l'équilibre des pouvoirs que réside la démocratie. C'est cet équilibre qui est lui-même déjà la démocratie", souligne Mendès-France dans son livre La République Moderne. *Et il rappelle, à l'occasion, les propos de Montesquieu, il y a déjà deux siècles : "Tout homme qui a le pouvoir (et j'ajouterai : tout corps constitué qui a du pouvoir) est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites... Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir."* (1).

---

(1) MENDES-FRANCE : *La République Moderne,* Gallimard, 1962, p. 44.

Il n'est donc pas question de démissionner, de se soustraire à ses responsabilités, mais plutôt de s'unir, de participer davantage à la vie de groupe et de devenir en même temps des citoyens plus libres, plus responsables et véritablement engagés. Les modes de gouvernement de notre société moderne l'exigent de plus en plus.

COMMENT NAÎT UNE LOI

par Jean-Charles Bonenfant *

* L'auteur est conservateur de la bibliothèque de la Législature de la province de Québec.

Saint-Thomas d'Aquin a dit de la loi qu'elle était "une ordonnance de la raison en vue du bien commun promulguée par celui qui a la charge d'une communauté". Cette ordonnance tire sa force obligatoire de l'approbation qu'elle reçoit du corps législatif qui représente la communauté. Au Canada, le pouvoir législatif s'incarne dans la Chambre des Communes, le Sénat et le Gouverneur général et, à Québec, dans l'Assemblée législative, le Conseil législatif et le Lieutenant-Gouverneur.

A notre époque cependant, toutes les lois ne sont pas édictées par les corps législatifs proprement dits, mais ceux-ci délèguent à l'exécutif des pouvoirs considérables. C'est pourquoi, il convient de diviser en deux parties cette étude : l'adoption des lois véritables et l'adoption des règlements. Dans l'un et l'autre cas, nous verrons quelle est la marche de la procédure et à quel moment les citoyens peuvent exercer leur influence sur la législation.

Précisons d'abord que dans notre système il y a deux sortes de projet de loi qu'on appelle habituellement "bills" : les bills publics et les bills privés. Les premiers concernent l'intérêt public en général et les seconds les intérêts particuliers ou locaux. Les bills privés sont fondés sur la pétition des intéressés. Ils sont demandés directement par des citoyens ou par des organismes. Certains bills privés, comme ceux des grandes villes, offrent autant d'intérêt pour la communauté que les bills publics et, à leurs différents stades, les citoyens peuvent intervenir pour manifester leur opinion. Il n'importe donc pas de préciser davantage les différences techniques entre les bills privés et les bills publics.

Les bills publics sont en général présentés par le gouvernement, mais quelques-uns viennent parfois de simples députés sans que l'exception vaille la peine qu'on s'y arrête pour les besoins de cet exposé. Le mécanisme parlementaire ne permet guère à un bill d'un simple député de devenir loi et il

semble bien que dans notre pays, où joue le principe de la responsabilité ministérielle, l'initiative législative doive dépendre presque entièrement du gouvernement. On a tout de même vu au cours de la session de 1964, à Québec, adopter une loi proposée par le chef de l'opposition, la Loi régissant l'exportation de l'énergie électrique (12-13, Elizabeth II, c.34). Le gouvernement présente un bill parce que son objet fait partie de la politique qu'il a préconisée, parce que la pression populaire le force à agir ou parce qu'un organisme consultatif ou une commission d'enquête le recommande.

Le premier stade de la genèse d'une loi, c'est sa rédaction et elle est confiée à des juristes entraînés à cette tâche. Il est assez difficile de permettre aux députés de rédiger eux-mêmes les lois. Signalons que pour intéresser les députés à la préparation même des lois, il existe en Suisse une procédure qui consiste à soumettre un avant-projet établi par l'administration à une commission composée à la fois de fonctionnaires, de membres des Chambres fédérales et de représentants des groupements intéressés (patronaux et ouvriers compétents dans la matière). (1)

Lorsque le gouvernement fait rédiger une loi recommandée par un de ces organismes consultatifs ou une commission d'enquête, il est naturellement enclin à concrétiser des voeux déjà formulés par des groupes de pression encore que son rôle soit souvent de faire le choix entre des voeux contradictoires. Il peut cependant arriver, surtout lorsque l'objet de la loi est technique et peu litigieux, que des représentants de groupes intéressés collaborent à la rédaction de la loi, mais en général les gouvernants aiment mieux garder leur projet secret au moment de sa gestation. Le texte est ensuite étudié par le comité de législation du cabinet qui travaille évidemment à huis-clos et auprès duquel les représentations sont plutôt difficiles. Certains projets peuvent aussi être communiqués au caucus du parti majoritaire, à l'intérieur duquel des députés peuvent se faire les porte-parole des citoyens.

---

(1) François GOGUEL : "Les méthodes du travail parlementaire", *Revue française de science politique,* octobre-décembre 1954, pp. 682-683.

C'est la première lecture du bill qui le révèle vraiment au public. Elle en est l'annonce officielle ; elle peut avoir lieu sans que celui-ci soit encore imprimé, mais il l'est généralement peu de temps après et il faut qu'il le soit avant la deuxième lecture. Après la première lecture, le bill peut être envoyé à un comité de la Chambre devant lequel les intéressés pourront se présenter pour exposer leur point de vue. C'est ainsi qu'en février 1961, le bill 34, la Loi concernant la Régie des Alcools du Québec, fut envoyé au comité des bills publics en général où divers organismes firent valoir leurs arguments. Il en fut de même en juin 1963 pour le bill 54, le Code du travail. Habituellement, un bill subit plutôt l'épreuve de la deuxième lecture au cours de laquelle on en discute le principe, ce qui lui apporte dans le public une grande publicité. Après ce stade, à la discrétion du gouvernement qui dispose d'une majorité approuvant ses décisions, diverses voies s'ouvrent devant un bill. Il peut simplement être envoyé au comité plénier de la Chambre qui l'étudie article par article et peut y pratiquer des amendements. Mais devant ce comité formé de tous les députés, et qui n'est en réalité que la Chambre siégeant sous une autre désignation, les intéressés ne sont pas appelés. Le bill peut, par ailleurs, être envoyé à un des comités permanents élu de la Chambre, choisi en raison de son activité, ou à un comité créé exceptionnellement pour la circonstance. C'est ainsi qu'en février 1963, le bill 15, la Loi électorale de Québec, fut envoyé à un comité spécial chargé d'étudier le bill qui, lui-même, créa un sous-comité qui accomplit un travail très efficace.

Devant ces comités élus, les intéressés peuvent en général se faire entendre. Que ce soit après la première lecture ou après la seconde, il importe que les bills soient envoyés à un comité où les intéressés peuvent exposer leur point de vue. Il faut pour cela que le processus de l'adoption d'une loi ne soit pas trop rapide afin que les interventions du public puissent non seulement se faire, mais aussi se préparer méthodiquement. Notons que dans le cas des bills privés, c'est au moment où ils sont étudiés par le comité des bills privés que les groupes de pression peuvent agir. Depuis longtemps, l'étude du bill de Mont-

réal au comité des bills privés a donné lieu à des débats d'envergure entre les représentants de la ville, les députés et les porte-parole des divers organismes intéressés.

Sans entrer dans les détails techniques de la procédure parlementaire, disons que les diverses modifications que les groupes de pression ont pu obtenir doivent être approuvées par la Chambre. Le bill subit ensuite sa troisième lecture qui, habituellement, est sans importance, les luttes essentielles ayant été livrées auparavant et ayant été couronnées de défaites ou de victoires définitives.

Dans neuf provinces du Canada où il n'y a qu'une seule Chambre, il ne reste plus ensuite que la sanction du Lieutenant-Gouverneur pour que le bill devienne une loi et une vieille convention veut que depuis longtemps cette sanction ne puisse être refusée. A Québec et à Ottawa, le bill approuvé par la Chambre basse doit, en outre, franchir des étapes analogues à la Chambre haute, c'est-à-dire au Conseil législatif et au Sénat. Le bill connaît alors trois lecteurs et des études en comités qui permettent, en particulier au sein des comités, de nouvelles interventions des groupes de pression. Par ailleurs, l'existence d'une Chambre haute ralentit naturellement le rythme de l'adoption d'une loi et favorise les interventions. Si jamais le Conseil législatif à Québec et le Sénat à Ottawa devaient disparaître, il faudrait peut-être songer à établir à la Chambre basse des délais empêchant une loi d'être adoptée trop rapidement.

Une loi est généralement en vigueur le jour même de sa sanction, mais il peut arriver, si le texte le prévoit, qu'elle ne le soit qu'à la suite d'une proclamation, c'est-à-dire à la discrétion du gouvernement. Dans ce dernier cas, à la rigueur, des groupes de pression peuvent encore intervenir pour retarder ou précipiter la mise en vigueur. Rappelons qu'une loi peut prendre naissance à la Chambre haute aussi bien qu'à la Chambre basse pourvu qu'il ne s'agisse pas d'une mesure d'intérêt financier. Que ce soit dans un sens ou dans l'autre, il suffit que le même texte à une virgule près soit adopté par les deux Chambres.

La législation par délégation

Au vingtième siècle, dans la plupart des démocraties parlementaires, l'intervention du citoyen auprès du législateur est rendue difficile par le développement de l'activité législative de l'exécutif, en vertu d'une délégation de pouvoirs. Dans les années qui précédèrent la guerre de 1939, la France pratiqua le système des décrets-lois et, au Canada comme en Angleterre, pendant les hostilités, le cabinet fut un véritable organe législatif. Ce n'était que l'adaptation à un état d'urgence d'un système déjà en voie de développement. Dès 1933, en effet, on pouvait constater que sur 225 lois publiques en vigueur à Ottawa, la moitié au moins donnaient à l'exécutif le pouvoir d'adopter des règlements. La Loi sur les mesures de guerres confiait au Gouverneur général en conseil d'immenses pouvoirs qui, à toutes fins pratiques, n'expirèrent qu'en 1954.

Toutes les provinces canadiennes pratiquent le système de la délégation, la province d'Ontario peut-être plus que tout autre. Dès 1937, 271 de ses 399 lois publiques confiaient de quelque façon a l'exécutif le soin d'ajouter des dispositions au texte adopté par l'Assemblée législative. A Québec, depuis quelques années surtout, on retrouve dans les lois cette formule : "Le lieutenant-gouverneur en conseil peut par règlement..." Suit l'énumération de toute une série de domaines où les règlements viennent préciser les idées générales de la loi. Un des plus beaux exemples qu'on puisse donner du procédé est la *Loi instituant l'assurance-hospitalisation* (9-10 Elizabeth II, c.78) qui n'a que quatre pages, mais qui depuis a engendré de nombreux règlements.

La législation par délégation est nécessaire car, à notre époque, les assemblées délibérantes n'ont ni le temps ni la compétence d'analyser les précisions fastidieuses d'une loi trop élaborée. Elles doivent adopter des lois générales qui permettent à l'exécutif, aidé de ses techniciens, de s'occuper ensuite des détails. Evidemment, le système comporte des dangers de dictature et il ne doit pas être utilisé inutilement ni poussé à l'extrême. Les citoyens doivent veiller à ce qu'on distingue entre ce

qui doit être l'objet d'une loi et ce qui peut être l'objet d'un règlement, les principes et les normes entrant dans la première catégorie et les applications concrètes dans la seconde. Ils doivent exiger qu'une publicité systématique fasse connaître rapidement la législation déléguée et qu'un mécanisme de contrôle postérieur permette aux représentants du peuple de conserver leur suprématie.

A Ottawa, la Loi sur les règlements décrète à l'article 6 que "tout règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada* en anglais et en français dans un délai de trente jours après qu'il a été établi" et que "personne ne doit être condamné pour une infraction consistant en une violation d'un règlement qui n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*". Le gouvernement fédéral publie d'excellents recueils de ses règlements avec de bons index qui permettent de trouver facilement le règlement qu'on veut consulter. En Ontario, on a une dernière édition de 1960 de *Revised Regulations of Ontario* et le recueil est tenu à jour grâce à des feuilles mobiles. Il faut souhaiter qu'à Québec, une fois terminée la nouvelle édition des *Statuts refondus,* on entreprenne une édition des règlements qui découlent des lois. La mise à jour devrait être ensuite continuelle tout comme en Ontario.

La loi fédérale sur les règlements exige aussi à l'article 7 que "tout règlement doit être déposé devant le Parlement dans les quinze jours qui suivent sa publication dans la *Gazette du Canada* ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze jours qui suivent l'ouverture de la session suivante". Il devrait en être de même à Québec pour que les députés puissent facilement critiquer les règlements déposés et même en demander la modification. Le travail pourrait s'accomplir au sein d'un comité spécial auprès duquel les citoyens et surtout les organismes qui les représentent pourraient exposer leurs griefs.

On s'alarme en bien des milieux du développement de la puissance de l'exécutif et par ricochet de la montée de la bureaucratie. C'est un phénomène inéluctable auquel on doit faire face avec des méthodes modernes que d'autres pays ont d'ailleurs

utilisées. Il faut donc demander que la législation déléguée soit méthodiquement publiée et que la législature puisse méthodiquement en faire la critique.

La genèse de nos lois, à Québec comme à Ottawa, se réalise à l'intérieur d'une procédure qui, pour les profanes, peut sembler compliquée et désuète, mais cette procédure permet en général aux groupes de pression d'intervenir. On peut cependant souhaiter que les lois importantes soient communiquées au public assez tôt avant leur étude à la législature et qu'elles ne soient jamais adoptées précipitamment à la fin de la session. Le travail en comité devrait aussi se développer et se perfectionner de façon à ce que lorsqu'une loi franchit sa dernière étape, elle ait été passée au crible non seulement de l'opinion populaire, mais aussi d'une analyse méthodique de la part des experts. Enfin, le développement de la législation par délégation exige qu'on entoure son adoption d'autant de précautions que celles qui sont prévues pour les lois véritables.

L'INTERVENTION DES GROUPES DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF AUX ÉTATS-UNIS

par Léon Dion *

* Le présent texte, préparé spécialement pour *Les Cahiers de l'I.C.E.A.*, est tiré, pour l'ensemble, d'un livre que les Presses Universitaires Laval et la Maison Armand Colin ont publié au printemps de 1965 sous le titre : *Les groupes et le pouvoir politique aux Etats-Unis*. L'auteur est directeur du Département de Science Politique à l'Université Laval de Québec.

La première section de l'article I de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique stipule que la prérogative législative sera exercée par un Congrès, composé d'un Sénat et d'une Chambre des Représentants. La pratique législative toutefois contredit, sous certains aspects, le texte de la loi fondamentale. Certes, à strictement parler, il est vrai que c'est au Congrès que les lois sont présentées, discutées et adoptées. Toutefois, on doit reconnaître au Président une certaine initiative législative à laquelle s'ajoute un redoutable droit de veto sur les lois adoptées par le Congrès. De plus, l'évolution des fonctions politiques a fait de l'administration une source majeure de législation.

Il n'est pas de notre propos de discuter les implications théoriques de la pratique telle que la reconstitue l'analyse. Mentionnons toutefois que la pratique démasque l'illusion tenace de la "séparation des pouvoirs".

Dans le présent exposé, nous allons chercher à identifier les voies d'accès qui s'offrent aux groupes désireux d'influencer le processus législatif. Bien que le Congrès à juste titre captera surtout notre attention, le jeu complexe des inter-influences entre les grandes fonctions politiques aux Etats-Unis nous oblige dès le départ à nous arrêter quelque peu sur les attributions législatives de la présidence et de l'administration.

Le Président intervient dans le processus législatif de plusieurs manières. Dans les conflits qui l'opposent fréquemment au Congrès, il n'est pas rare qu'il recherche activement l'appui de groupes privés ou encore de l'opinion américaine en général — appui qui lui est octroyé ou refusé selon les cas.

Mentionnons d'abord ce qu'on a convenu d'appeler l'initiative législative du Président. Celle-ci s'exerce sous la forme de programmes généraux énoncés à l'occasion du Message sur l'état de l'Union, du Message et du document sur le budget, du Rapport sur l'état de l'économie ou encore d'interventions particulières à l'occasion de projets de lois spécifiques. Dans tous ces

cas, il est rare que les représentants des groupes soient demeurés étrangers à l'action présidentielle et que leurs intenventions n'aient pas une influence sur l'issue des débats qui peuvent s'ensuivre. Malheureusement, aucun cas particulier n'a jusqu'ici fait l'objet d'une étude approfondie de sorte qu'on ignore comment s'exerce l'effet de groupe à ce niveau.

C'est dans l'exercice du droit de veto présidentiel sur les lois adoptées par le Congrès que les interventions des groupes semblent se faire le plus pressantes. Ainsi les unions ouvrières cherchaient à convaincre le Président Truman d'apposer son veto au bill *Taft-Hartley* avant même qu'il ne fût présenté au Congrès pour le vote final. En plus des interventions personnelles des dirigeants, plus de 200,000 lettres, 500,000 cartes et 30,000 télégrammes furent adressés au Président Truman par des syndicalistes. Comme on le sait, la loi fut finalement mise en vigueur puisque le Congrès annula le veto présidentiel. Mais, un an plus tard, Truman fut réélu à la présidence après avoir réaffirmé à plusieurs reprises son opposition personnelle à la loi *Taft-Hartley* [1]. Certes, les interventions des groupes auprès du Président à l'occasion de projets de loi les plus divers concernant l'agriculture, les pensions aux vétérans, la politique tarifaire, l'immigration, l'éducation et le bien-être sont loin de se faire toujours dans le même sens. Un Président avisé saura en quelles circonstances il doit céder et à quels groupes il doit prêter l'oreille. L'utilisation judicieuse du droit de veto, même si le veto est renversé par le Congrès, peut renforcer son prestige dans le pays, lui procurer des thèmes pour sa prochaine campagne électorale et lui garantir le support de groupes influents [2]. Le fait que les Présidents ont eu recours au veto

1. Stephen K. BAILEY et Howard D. SAMUEL : *Congress at work*, New-York, 1952, 435-438.

2. Il ne faut pas oublier non plus que les groupes interviennent activement auprès du Congrès. Ainsi à la suite d'un veto présidentiel, des groupes peuvent inciter les membres du Congrès à passer outre. Ainsi la Légion américaine réussit à faire annuler le veto présidentiel à six reprises entre 1922 et 1936. Voir : V. O. KEY Jr : "The Veterans and the House of Representatives", *Journal of Politics*, Vol. 5, Février 1943, 27-40. En d'autres termes, si le Président peut s'appuyer sur les groupes pour s'opposer au Congrès, il en est de même pour ce dernier quand il mène une lutte contre le Président.

non seulement quand leur parti se trouvait minoritaire au Congrès, mais aussi quoique moins fréquemment lorsqu'il était majoritaire, indique bien l'importance et l'intimité des rapports qui existent entre eux et les groupes [3].

Signalons une autre forme sous laquelle s'exerce l'action présidentielle auprès du Congrès et qui peut inciter l'intervention des groupes. Le Président dirige le Bureau de la Maison Blanche et le Bureau central de l'exécutif. Ce dernier Bureau comprend, entre autres services, l'Office du budget créé en 1939, le Conseil national de sécurité, l'Office de la défense et le Conseil d'orientation économique. Ces services, il va de soi, ont une importance toute particulière. Ils constituent des organismes de coordination entre les dix grands départements, les quelques soixante grands bureaux administratifs et les milliers de services spéciaux. De plus, ils n'existent que pour assister directement le Président dans les décisions compliquées qu'il lui faut prendre chaque jour.

Ces services procurent aux groupes des accès privilégiés auprès du Président. Dans la plupart des cas, des représentants des groupes collaborent étroitement avec les agents des divers bureaux. Ainsi en est-il notamment au sein du Bureau du budget [4]. Il arrive aussi que ces officiers s'appuient sur les groupes afin de vaincre les oppositions ou les résistances qu'ils rencontrent au sein du département du trésor ou encore du Congrès, notamment de la part de la Commission des finances du Sénat et de la Commission des Voies et des Moyens de la Chambre des Représentants. Comme le Congrès détient des prérogatives absolues en matière de finances, il arrive fréquemment que l'appui des groupes s'avère décisif pour permettre l'application au moins partielle des mesures fiscales ou financières préconisées par le Président. Il ne faut pas oublier toutefois que le Congrès lui-même peut liguer les groupes favo-

3. Katherine A. TOWLE : "The Presidential veto since 1899' *American Political Science Review*, vol. 31, février 1937, 55 et suivantes.

4. Robert E. MERRIAM : "The Bureau of the budget as part of the President's staff", *The Annals...*, vol. 307, 1956, 15-23 ; Roy BLOUGH : *The Federal Taxing process*, Prentice Hall, New York, 1952.

rables à ses vues contre ceux qui appuient le Président. Quand il s'agit de taxes surtout, l'extrême division des groupes permet et facilite cette tendance, de part et d'autre, à opposer les groupes aux groupes.

Malgré le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, il ne fait nul doute que l'administration aux Etats-Unis représente une des sources majeures de législation. Un grand nombre des bills qui sont présentés à chaque session au Congrès fédéral ou aux Chambres étatiques ont été préparés par les services administratifs compétents. Une étude des bills devant la législature de New York durant la session de 1941 a montré que "les services administratifs ont été la source de 769 des 1,641 bills présentés et de 502 des 884 lois votées" (5) De plus, les départements doivent lutter pour s'assurer les fonds nécessaires au maintien et à l'expansion de leurs programmes. A cette fin, ils entreprennent des campagnes pour convaincre les membres du Congrès de l'importance de leur domaine spécifique d'activité : la santé, l'éducation, le développement régional et ainsi de suite. Une Commission de la Chambre chargée de faire enquête sur les relations entre les législateurs et les services administratifs a conclu que ces relations sont "étroites, constantes, parfois ouvertes et souvent clandestines". Ces relations sont surtout importantes au niveau des Commissions du Congrès. Comme c'est le cas pour les groupes privés, ces Commissions fournissent aux administrateurs une tribune pour faire connaître leurs objectifs et faire de la propagande en faveur de leurs points de vue. De plus, comme les Commissions du Congrès souffrent d'une déficience chronique de personnel compétent, les services administratifs rivalisent d'ordinaire avec les groupes privés pour mettre à la disposition de ces Commissions les experts requis. Il résulte de ces diverses relations que bon nombre de lois traduisent l'influence directe des services administratifs (6).

---

5. Elisabeth Mck. SCOTT et Belle ZELLER : "States agencies and law making", *Public Administration Review*, vol. 2, Summer, 1942, p. 205

6. Voir : J. Leifer FREEMAN : *The political process executive bureau-legislative committee relations*, Doubleday, New York, 1958, spécialement, chapitres 3-5.

Du moment qu'ils influencent considérablement le processus législatif, les services administratifs se trouvent assaillis par les associations et les groupes privés. Ces associations et groupes se sont depuis longtemps rendu compte qu'une croisade en faveur d'un projet de loi est à moitié gagnée s'ils parviennent à s'assurer de l'appui des services administratifs compétents. A cet effet, ils rédigent leurs propres projets de loi de façon à se trouver des appuis parmi les administrateurs. Dans plusieurs cas, au lieu de solliciter directement les législateurs à se faire les parrains de ces bills au Congrès, les groupes préfèrent demander aux administrateurs de s'en charger pour eux. Réciproquement, c'est l'intérêt des administrateurs de voir à ce que leurs programmes législatifs reçoivent l'appui des groupes privés intéressés. Le Bureau des vétérans, les départements de l'Agriculture, du Commerce et du Travail, de même qu'une foule d'autres services poursuivent à cette fin des relations suivies avec leurs clientèles respectives [7].

Dans certains cas, les services administratifs se servent de leurs employés comme groupes de pression afin de promouvoir leurs projets législatifs. Le département des Postes, qui compte plus de 540,000 employés, recourt très souvent à cette technique [8].

Dans d'autres cas, les services administratifs utilisent aux mêmes fins leurs clientèles respectives. Le Bureau des vétérans mobilise fréquemment la Légion américaine ; il en est de même du département de l'Agriculture à l'égard du *Farm Bureau,* du département du Travail vis-à-vis des unions ouvrières, du département du Commerce, à l'endroit des groupes d'affaires, et ainsi de suite. Dans d'autres cas, encore, les services administratifs recherchent le support de groupes en dehors de leurs clientèles régulières. Ainsi le département de l'Agriculture, surtout par la formule dite des "comités de fermiers", a créé, au niveau local, un système complexe de participation politique des ci-

---

7. Edwin E. WHITE : "Administrative agencies and statue law making", *Public Administration Review,* vol. 2, Spring 1942, 118.

8. J. Leifer FREEMAN : "The bureaucracy in politics", *"The Annals . . .,* vol. 319, 1958, 16-17.

toyens, dont l'influence à Washington est considérable [9]. Il arrive que des services administratifs obtiennent, à l'occasion d'une campagne législative donnée, l'appui des clients réguliers d'autres services. Ainsi le département de l'Education obtient souvent le concours des fédérations ouvrières. Il se peut enfin qu'une sorte d'entente officieuse d'entraide s'établisse entre deux ou plusieurs départements en vue de faciliter leurs programmes législatifs respectifs.

Toutefois, si l'influence des services administratifs est considérable même au niveau du processus législatif, c'est surtout la mise en application des lois et des programmes politiques qui constitue leur tâche primordiale. Dans l'exercice de cette fonction d'ailleurs, ils peuvent infléchir sérieusement le sens et la portée des mesures législatives. L'acte administratif lui-même implique de la part de l'exécutant un choix de procédés et de tactiques de même que la formulation explicite ou implicite de jugements de valeur. Il suppose en outre l'établissement de rapports avec les clientèles des divers services administratifs. Il arrive fréquemment que les actes administratifs bafouent les intentions des législateurs. Ce détournement par les administrateurs de la portée des lois s'accomplit fréquemment grâce à la connivence des groupes intéressés.

L'accès au Congrès constitue une des préoccupations majeures des groupes aux Etats-Unis. L'influence relative de chacun d'eux sur le processus législatif se mesure en effet au nombre et à l'importance des entrées qu'ils peuvent se ménager à la Chambre des Représentants et au Sénat, de même qu'aux nombreuses officines où se préparent les lois, s'élaborent les amendements et se concluent les pactes ou compromis avec les blocs de représentants ou de sénateurs. Une déclaration de la Chambre de Commerce, bien typique de centaines d'autres que nous pourrions citer de la part de groupes les plus divers, suffira à faire voir toute l'importance qu'on attache généralement au Congrès :

---

9. Reed L. FRISCHKNECHT : "The democratization of administration : the farmer commitee system", *American Political Science Review*, vol. 47, sept. 1953, 704 et suivantes.

"(Notre) département des affaires gouvernementales se concentre sur le Congrès. C'est au sein de cet organisme que se trouvent le plus souvent le commencement et la fin des questions politiques qui affectent le plus le monde des affaires. Le Congrès est le lieu de naissance des projets de loi favorables aux affaires et il peut être l'ultime protection contre les projets de loi qui leur sont préjudiciables. (Notre) département connaît le Congrès. Il connaît individuellement les représentants et les sénateurs. Et il sait comment traduire, de façon claire et précise, ces vastes connaissances en langage parlé et écrit" [10].

Durant les semaines qui précèdent les sessions du Congrès, les groupes cherchent à connaître le programme législatif, afin d'en entreprendre l'étude approfondie et de se préparer à intervenir s'ils le jugent à propos. Avant 1913, date de la première grande Commission d'enquête de la Chambre sur les activités des groupes de pression, certaines associations, notamment la *National Association of Manufacturers* (NAM), avaient l'habitude d'introduire leurs agents parmi les commis et les chefs de bureau du Congrès ou encore d'acheter les services de certains d'entre ceux-ci, afin d'être informés à l'avance des projets de loi. Cette pratique ayant été dénoncée dans le Rapport de la Commission, les groupes, depuis lors, recourent d'ordinaire à des tactiques moins directes pour parvenir à la même fin, par exemple en chargeant un ou plusieurs de leurs *lobbyists* à Washington d'"aller aux informations". Une fois le programme législatif connu, les dirigeants des associations confient à un service spécial le soin de découvrir les mesures susceptibles d'affecter les intérêts de l'association et d'en faire la classification et l'analyse. Il s'agira ensuite de suivre le déroulement du processus législatif, d'informer les membres et d'intervenir au moment opportun.

Les groupes ne limitent toutefois pas leurs activités à la surveillance des projets de loi qui sont soumis à l'attention du Congrès. Ils peuvent aussi prendre une part active à leur rédac-

---

10. CHAMBER OF COMMERCE OF THE UNITED STATES : *Help yourself to better government,* Pamphlet 25.

tion ou même les rédiger eux-mêmes, en tout ou en partie. En effet, rien n'est plus confus et plus complexe que l'origine des projets de loi aux Etats-Unis. Certes, le droit de présenter les bills au Congrès constitue une prérogative absolue des législateurs. Tous les "bills" doivent être "introduits" au Congrès par un ou plusieurs représentants ou sénateurs ou encore par action conjointe de représentants et de sénateurs. Les bills ainsi introduits portent généralement le nom de leurs parrains. Le parrainage d'un bill est considéré comme un fait important, puisque son sort est lié à l'influence des parrains auprès de leurs collègues et au sein des commissions du Congrès, de même qu'au degré de leur allégeance partisane, de leurs convictions idéologiques, de leur versatilité et malléabilité et ainsi de suite.

Si la prérogative de la présentation des bills appartient aux législateurs, il ne s'ensuit pas que tous les bills aient été préparés et rédigés au sein du Congrès. De fait, il est rare que les parrains d'un bill en soient les auteurs exclusifs. Il se peut qu'ils n'aient même pas collaboré à sa rédaction, qu'ils ne l'aient pas lu en entier, qu'ils n'en favorisent guère les dispositions ni le but ou même qu'il y soient opposés (par exemple s'il s'agit de l'"enterrer" le plus vite possible tout en respectant la procédure) [11].

Les bills, nous venons de le voir, peuvent avoir été préparés par le Président ou par les divers secrétariats de l'exécutif ; c'est là un cas de plus en plus fréquent, à mesure qu'aux Etats-Unis, comme ailleurs, s'accroissent les fonctions de l'exécutif et les responsabilités des services administratifs. Dans de nombreux cas, ce sont les groupes privés eux-mêmes qui sont à l'ori-

---

11. C'est ainsi que le sénateur George F. HOAR a pu écrire au sujet du parrainage de la *Sherman Act* : "Une loi votée en 1890 reçut le nom de Sherman Act pour aucune raison imaginable, si ce n'est que M. Sherman n'eut rien à voir dans sa préparation". Dans : *Autobiography of seventy years,* Scribner, New-York, 1903, vol. II, 363. Toutefois, comme W.S. KERR devait par la suite le rappeler dans son livre sur le sénateur Sherman, même si les propos du Sénateur HOAR étaient fondés, il faudrait quand même lui accorder un crédit plus considérable qu'à quiconque pour la passation de la loi, puisqu'en plus de l'introduire au Congrès, il déploya les plus vigoureux efforts pour en assurer l'adoption. Dans : *John Sherman,* French, Boston 1908, 206.

gine des bills et qui ont sollicité le parrainage d'un ou plusieurs représentants et sénateurs en leur faveur. Pour comprendre comment les groupes peuvent ainsi s'immiscer dans le processus législatif, il faut retenir que ce n'est pas le Congrès comme collège qui exerce la prérogative de l'initiative des bills, mais bien plutôt les sénateurs et les représentants individuels. Or, les sénateurs et surtout les représentants, qui ne sont élus que pour un mandat de deux ans, se trouvent extrêmement vulnérables vis-à-vis des groupes, dont l'appui, à tort ou à raison, leur paraît essentiel à leur réélection. Cet état de dépendance se traduit par l'extrême complaisance avec laquelle sénateurs et représentants acceptent de se faire les parrains de bills dont les groupes privés et parfois même des individus influents sont les véritables promoteurs. De plus, les groupes peuvent influencer l'origine des lois par les pressions qu'ils sont en mesure d'exercer sur le Président et les services administratifs.

Dans la plupart des cas, il est pratiquement impossible de retracer les origines exactes des lois aux Etats-Unis, non seulement parce que les influences qui ont joué ont été nombreuses et variées, mais aussi parce qu'elles ont souvent agi sous le manteau de l'anonymat [12].

Ceux qui ont cherché à évaluer en pourcentages les diverses sources des bills admettent qu'ils ne sont parvenus qu'à des approximations fort grossières [13]. Toutefois, on note que les législateurs, par suite de l'absence d'engagements précis de

12. Sur le sujet, voir : Stephen Kemp BAILEY : *Congress makes a law. The story behind the Employment Act of* 1946, Columbia U.P. 1950 ; Bertran M. GROSS : *The Legislative struggle. A study in social combat, McGraw* Hill, New York, 1953. Quant à l'anonymat, notons qu'il n'est pas toujours de rigueur. Il peut même arriver que la connaissance des promoteurs d'un projet de loi influence de façon favorable les législateurs. Ainsi, la *Railway Labor dispute Act* de 1926 prit naissance au sein d'un comité constitué de dirigeants d'entreprises de chemins de fer et de syndicats de cheminots et le bill lui-même fut rédigé par Donald Richberg, un avocat dont le comité avait retenu les services. Les parrains du bill au Congrès insistèrent sur le fait que le bill, ayant été rédigé conjointement par les deux parties concernées, les législateurs auraient mauvaise grâce à ne pas le voter tel que proposé.

13. Lawrence CHAMBERLAIN estime qu'un bill seulement sur dix est d'origine privée. Cette proportion est jugée beaucoup trop faible par George B. GALLOWAY. Voir Lawrence H. CHAMBERLAIN : *The President. Congress and Legislation,* Columbia, U.P., New York 1946, 453 George B.

la part des partis politiques nationaux sur la plupart des questions susceptibles de faire l'objet de projets de loi de même que de l'incohérence des opinions publiques sur les problèmes de l'heure, n'ont souvent pas eux-mêmes de programmes législatifs précis et cohérents. D'où la tendance, chez les législateurs, à s'en remettre aux groupes afin d'obtenir de ceux-ci les informations qui leur permettront de formuler les projets qu'ils peuvent avoir à l'esprit et même de se faire les parrains de projets entièrement conçus et formulés par les dirigeants de groupes. Donald C. Blaisdell, qui a consacré une bonne partie de son livre sur les groupes de pression aux Etats-Unis à l'étude de cette question, conclut que les lois votées au Congrès américain ont beaucoup plus souvent leur origine parmi les groupes privés que parmi les législateurs et les administrateurs eux-mêmes [14].

Mais les groupes ne se contentent pas de solliciter l'appui des législateurs dans le but de faire introduire au Congrès des projets de loi favorables à leurs intérêts. Ils participent aussi de façon empressée et attentive à la rédaction des bills et des amendements que ceux-ci subissent au cours des débats du Congrès. S'il s'agit d'un bill d'une grande portée pour les intérêts d'un groupe particulièrement puissant, des "experts" seront mis à la disposition des protagonistes ou des adversaires du bill, selon le cas ; toutes les ressources du groupe seront mises en oeuvre de façon à former des "blocs" de législateurs favorables ou opposés au bill. Souvent de véritables équipes de spécialistes et d'agents en relations publiques demeureront sur place des mois durant et dirigeront ouvertement ou dans les coulisses les né-

---

GALLOWAY : *The legislative process in Congress,* Crowell, New York, 1953, 38. De son côté, Harvey WALKER qui a fait l'étude de 677 bills présentés à la législature de l'Etat d'Ohio, évalue à au moins 35% la proportion de ceux qui ont été préparés par les groupes privés. Dans : *Who writes laws. State government,* 1939, vol. 12, 199 et suivantes. Pour des études similaires se rapportant à l'Etat de New York, voir : *Final report on the New York State joint legislative committee on legislative methods, practices, procedures and expenditures,* legislative document, 1946, no 31, 136 et suivantes ; et Warren *MOSCOW : Politics in the Empire State Knopf,* New York, 200 et suivantes.

14. Donald C. BLAISDELL : *American democracy under pressure,* The Ronald Press Co. New York, 1957, 218.

gociations en vue d'amendements acceptables à toutes les parties. Les pressions que ces équipes, représentant les intérêts privés, exercent sur les législateurs sont nombreuses et peuvent être très efficaces. Aux influences directes, il faut ajouter les pressions par l'intermédiaire des opinions publiques. Stephen Kemp Bailey a décrit de saisissante façon les activités de deux puissantes organisations privées, au service respectivement des intérêts "libéraux" et "conservateurs", à l'occasion du débat qui se déroula entre le 22 janvier 1945 et le 20 février 1946, autour du bill sur le plein emploi. Les grandes associations aux Etats-Unis donnèrent leur appui à l'une ou à l'autre de ces organisations qui acquirent après un certain temps un statut semi-officiel et qui occupèrent des bureaux au Capitole même. Presque toutes les grandes lois aux Etats-Unis, au moment où elles sont débattues au Congrès, se trouvent l'objet de multiples pressions et contre-pressions de la part des représentants des groupes, de sorte que les législateurs remplissent assez souvent un rôle de simples arbitres [15].

De plus, le personnel des secrétariats de la Chambre et du Sénat est si déficient, que les législateurs, pressés au surplus par le manque de temps, se trouvent forcément dans l'obligation de chercher à l'extérieur, dans les services administratifs ou parmi les groupes privés, les personnes qui pourront les guider et les instruire sur un projet de loi donné. Enfin, soucieux qu'ils sont de maintenir et d'accroître leur prestige auprès du public, ils n'hésitent pas à s'appuyer sur les groupes privés, pourvu que ceux-ci aient convenablement fait la preuve que leurs points de vue se trouvent partagés par une fraction prédominante du public.

Le fait que la majeure partie du travail législatif soit référé pour étude aux diverses commissions de la Chambre ou du Sénat facilite énormément l'action des groupes. A la suite de Woodrow Wilson, les observateurs notent que les commissions

---

15. C'est là la conclusion à laquelle Donald C. BLAISDELL, à la suite de plusieurs auteurs qu'il cite, parvient dans son livre : *American democracy under pressure,* op. cit., 223.

sont beaucoup plus sensibles à l'influence des groupes que l'ensemble de la Chambre ou du Sénat, parce qu'elles sont constituées d'un petit nombre de personnes facilement identifiables et particulièrement vulnérables [16]. Il arrive que des groupes cherchent à influencer secrètement la composition d'une commission, mais une intervention de cette nature, quand elle est connue, est toujours dénoncée. Par ailleurs, les parrains des bills font généralement partie des commissions chargées d'en faire l'étude. Or, on sait qu'ils épousent souvent les objectifs et les intérêts des dirigeants des groupes privés. De plus, les présidents des commissions, choisis par voie d'ancienneté parlementaire, sont d'habitude des personnes fort connues des *lobbyists* et souvent des liens d'amitié ou d'intérêt les rapprochent les uns des autres. En outre, les commissions tiennent généralement des séances publiques afin de recueillir les témoignages de spécialistes et autres personnes intéressées. Ces séances fournissent aux groupes d'excellentes occasions d'exposer leurs vues et d'influencer favorablement les membres de la Commission, sinon de façon immédiate et directe, du moins par l'effet de leurs propos sur les opinions publiques. Il arrive fréquemment, enfin, que ce soient les représentants des groupes, plus ou moins camouflés sous un manteau officiel, qui préparent le travail des commissions, réunissent les informations requises, rédigent les amendements et ainsi de suite.

Ce serait une erreur de penser que les législateurs s'objectent sérieusement à de tels procédés. Au contraire, ils sont les premiers, très souvent, à solliciter l'appui des groupes et à leur ouvrir l'accès aux commissions. En effet, ce sont d'habitude les groupes qui possèdent les informations indispensables à la rédaction et à la mise en application des lois qui les concernent.

Quand un bill est référé à la Chambre ou au Sénat par la commission chargée d'en faire l'étude, il n'est généralement plus l'objet que de procédures de routine. Les législateurs font d'ordinaire confiance à leurs collègues qui ont participé aux

16. Woodrow WILSON : *Congressional government : a study in American politics,* Boston, édition de 1900, 189-190.

délibérations des commissions et très fréquemment il n'y a en Chambre qu'un tout petit nombre de députés pour voter les lois. Toutefois, à l'occasion de bills revêtant une importance spéciale et qui ont suscité des débats animés, le vote à la Chambre ou au Sénat revêt toute l'importance qui lui est régulièrement accordée au Parlement britannique, par exemple. Les législateurs ne respectent pas toujours la ligne des partis et parfois celle-ci n'est même pas formellement formulée. Constatant ce fait, Bryce concluait qu'"il n'y avait pas de politique dans la vie politique américaine". Bryce poursuivait que des républicains votaient contre des républicains à certaines occasions et que des démocrates adoptaient la même ligne de conduite à l'égard de leur parti ; de plus, selon lui, les porte-parole démocrates des intérêts dominants s'unissaient généralement aux interprètes républicains des mêmes intérêts. La preuve que ce sont toujours les intérêts dominants qui déterminent les coalitions bipartisanes à l'occasion des votes au Congrès serait sans doute difficile à établir. Pourtant il ne fait nul doute que les intérêts, dominants ou non, entrent pour une bonne part dans ces coalitions. Par ailleurs, il arrive que l'alliance de congressistes démocrates avec le groupe de républicains, ou vice-versa, traduise en réalité la position du parti au niveau étatique ou local [17].

L'enchevêtrement des "contacts" et des influences est tel, que, quand une loi est finalement adoptée, il est proprement impossible de retracer, d'isoler ou d'identifier les contributions respectives du Président, des conseillers exécutifs, des administrateurs, des législateurs et des groupes privés. Au terme de son étude de *l'Employment Act* de 1946, Bailey conclut que la loi, telle que finalement adoptée après un an de débats, ne représentait les vues originelles d'aucun des nombreux participants aux débats qui avaient précédé et suivi la présentation du bill : ni du Président, ni des partis politiques, ni des groupes privés, ni des parrains eux-mêmes. De telles lois constituent le produit de

17. James BRYCE, cité par Thomas C. COCHRAN et William MILLER : *The age of enterprise,* Macmillan, New-York, 1943, 166 ; pour une analyse d'un vote bi-partisan à la chambre et au Sénat, voir : BAILEY, : *Congress makes a law,* op. cit.

multiples compromis ; elles ne satisfont pleinement personne. Des clauses ont parfois été insérées dans la rédaction finale des lois dans le but d'en affaiblir la portée pratique ou même de les rendre inopérantes. Il arrive toutefois que des lois révèlent des similitudes si frappantes avec les points de vue originels de certains groupes, qu'on est en droit de se demander si ceux-ci n'en sont pas les véritables auteurs. Ainsi, ceux qui ont étudié la genèse de la *Taft-Hartley Act* se disent impressionnés par l'étroite similarité qui existe entre plusieurs clauses de cette loi et les revendications originellement formulées par la National Association Manufacturers (NAM) et défendues par elle avec acharnement à Washington, au point que certains sont d'avis qu'il faut considérer cette association comme l'auteur de la *Taft-Hartley Act* [18].

Bien que les groupes aux Etats-Unis aient accès à tous les centres de décisions politiques, il appert que c'est au niveau du Congrès que, pour l'ensemble, leurs activités sont les plus nombreuses et les plus pressantes. Sans doute, certains groupes semblent chercher, de préférence, des accès à d'autres centres de décisions. Ainsi, les unions ouvrières, à l'époque de Roosevelt et de Truman, se sont fréquemment tournées vers le Président. Mais c'était là, de leur part, un phénomène nouveau. Harding, Coolidge et Hoover, pour ne mentionner que des Présidents récents, étaient ouvertement antipathiques aux unions ouvrières. Et, sous Eisenhower, les unions ouvrières ont trouvé l'accès à la présidence beaucoup plus difficile et moins avantageux. De même, les organisations de fermiers et les associations de commerce entretiennent des relations fort étroites avec les services administratifs qui régissent leurs activités. Mais ce fait ne les conduit pas à se désintéresser des autres centres de décisions politiques, surtout du Congrès.

On répète que le nombre et la puissance présumée des groupes de pression aux Etats-Unis s'explique par la "diffusion

18. A ce sujet voir : Alfred S. CLEVELAND, "NAM" : Spokesman for industry", *Harvard Business Review,* vol. 26, no 3, 1948, 353-371 . Richard W. GABLE, "NAM" : Influential lobby or kiss of death?", *The Journal of Politics,* vol. 15, no 2, 1953, 254-273 ; Karl SCHRIFTGIESER : *The lobbyist. The art and business of influencing law makers,* Little, Brown and Co., Boston, 1951, 95-97.

du leadership politique" [19]. A la suite de l'exposé précédent, nous aurions mauvais grâce à ne pas admettre que les groupes de pression aux Etats-Unis exploitent le plus possible cette situation qui leur est, sous plusieurs aspects, avantageuse. Toutefois, il nous semble qu'on doive restreindre la portée de cette constatation.

La "diffusion du leadership politique" aux Etats-Unis apparaît aux associations et aux groupes, moins poussée que ne l'indiquent les dispositions constitutionnelles. Du point de vue des associations et des groupes, et c'est ce point de vue qui nous intéresse ici, il apparaît clairement que le Congrès constitue souvent le centre de décisions politiques le plus facilement accessible et le plus influençable. Si nous reproduisions au moyen d'un graphique le sens des pressions multiples des associations et des groupes sur le gouvernement américain, nous constaterions qu'elles se dirigent en bien plus grand nombre vers la Chambre des Représentants, le Sénat et les Commissions du Congrès que vers le Président, la Cour Suprême et même l'administration. De même, la plupart des *lobbies* choisissent le Congrès comme centre principal d'opération. Il est vrai que la valeur de ce dernier indice est douteuse, puisque la plupart des Commissions d'enquête sur les *lobbies* ont été établies par le Congrès et qu'elles se sont données pour tâche les activités des *lobbies* surtout au niveau du Congrès. Par ailleur, les Commissions présidentielles sur l'organisation de l'exécutif et les nombreuses enquêtes portant sur les services administratifs ne paraissent pas avoir identifié les *lobbies* agissant à ces niveaux avec autant de précision que les commissions du Congrès et semblent avoir été beaucoup moins frappées que ces dernières par l'ampleur de leurs activités. Reconnaissons enfin que de tels indices ne nous procurent que des renseignements quantitatifs. Ils ne nous apprennent rien sur l'importance ou la valeur relative que les groupes accordent aux divers centres de pouvoir. Nous émettons l'opinion que les appréciations qualitatives varient d'un groupe à l'autre.

---

19. Voir notamment, David TRUMAN : *The government process,* Alfred A. Knopf, New York, 1955, 437.

Un indice supplémentaire de la convergence souvent dominante des pressions politiques vers le Congrès nous serait peut-être fourni par l'étude poussée des relations intra-étatiques. Plusieurs auteurs ont en effet remarqué que les divers centres de décisions politiques aux Etats-Unis se comportaient souvent les uns vis-à-vis des autres comme des groupes de pression ou des *lobbies* [20]. Toutefois, encore ici, il semble que l'exécutif et les services administratifs interviennent bien plus fréquemment auprès du Congrès que celui-ci auprès des deux premiers. Certes, il arrive fréquemment que des législateurs sollicitent les directeurs des services administratifs ou le Président afin de promouvoir les intérêts de certains de leurs ressortissants où encore ceux de groupes privés. Mais ici il s'agit beaucoup plus de patronnage que de politique de pression au sens rigoureux. Inversement, quand l'exécutif ou les services administratifs s'efforcent d'influencer les législateurs pour promouvoir leurs projets de loi et qu'ils recourent aux pratiques communément employées par les groupes privés, on est peut-être justifié de dire qu'ils constituent en quelque sorte des groupes de pression auprès du législatif. Mais il faudrait des analyses quantitatives beaucoup plus poussées que celles dont nous disposons actuellement pour trancher de façon au moins probante cette question.

Dans la mesure où il est vrai que le Congrès constitue le centre de décisions politiques vers lequel convergent le plus grand nombre d'interventions des groupes auprès du gouvernement américain de même qu'une bonne partie des rapports intra-étatiques, il faudrait, à notre sens, faire intervenir trois facteurs principaux pour expliquer cette position privilégiée.

En premier lieu, le Congrès, en dépit du veto présidentiel et de la révision judiciaire, possède la prérogative législati-

20. Pour une brève appréciation de ce point de vue, voir : Jean MEYNAUD : *Nouvelles études sur les groupes de pression en France,* Librairie Armand Colin, Paris, 1962, 142 et suivantes. Jean Meynaud se dit insatisfait de l'opinion exprimée chez certains auteurs, disciples trop dociles de Bentley selon laquelle les services étatiques, dans leurs relations avec les groupes privés, se comporteraient souvent comme des groupes de pression et doivent par conséquent être considérés comme tels. Il fait fort judicieusement remarquer : "Il arrive qu'une administration quelconque discute avec ses ressortissants, mais à l'issue du débat, le fonctionnaire a la faculté d'émettre une circulaire impérative" (p. 142).

ve, responsabilité qui lui confère un pouvoir redoutable que les services publics et les groupes privés s'efforcent fort justement de conjurer par le recours aux techniques de pression les plus diverses. Tenant compte du fait que de nombreux projets de loi aux Etats-Unis ont leur source en dehors du Congrès et que les législateurs se trouvent largement indépendants à l'endroit du Président et, d'une certaine façon, de la ligne des partis, on comprend que l'exercice de la fonction législative place le Congrès au centre des intérêts politiques des services publics et des groupes privés.

En second lieu, c'est au Congrès qu'a été confiée la prérogative non moins redoutable de voter le budget. Par le truchement du budget, le Congrès se trouve en position, d'une part, de rendre possible ou d'empêcher l'exécution des programmes gouvernementaux et, d'autre part, de déterminer l'ampleur des taxes et des impôts de même que leur répartition parmi les divers groupes de la population et parmi les corporations. Pour obtenir du Congrès les sommes requises, le Président et les chefs des services administratifs doivent entrer en négociations avec les législateurs-clé et ces négociations donnent souvent lieu à des marchandages et aboutissent à des accords qui se soldent à l'avantage des législateurs. Il en est de même des associations, des groupes et des individus dont on comprend aisément que le budget public mette en cause des intérêts jugés vitaux par eux.

Enfin, les législateurs, aux Etats-Unis comme dans la plupart des pays, sont plus près de leurs ressortissants et entretiennent avec eux des relations plus intimes et plus suivies que les administrateurs, les juges, ou même le Président qui, lui, représente toute la nation. Il découle de cette condition que les associations, les groupes et les individus, qui connaissent souvent personnellement leur sénateur et surtout leur représentant, entretiennent normalement avec lui des relations bien plus suivies qu'avec les officiers publics des autres centres de décisions politiques. A cette "familiarité" relative du ressortissant avec le représentant de son district ou le sénateur de son Etat, s'ajoute le haut degré d'ignorance populaire à l'endroit de la répartition des compétences entre les différents secteurs étati-

ques : beaucoup de citoyens et de dirigeants de groupes (surtout restreints) écriront à leur député plutôt qu'aux officiers des services compétents sur une foule de questions ne relevant pas du domaine législatif. Ces tendances toutefois souffrent plusieurs exceptions importantes, surtout s'il s'agit de membres d'associations ou de groupes relativement compacts, comme le *Farm Bureau,* par exemple, qui souvent connaîtront mieux les fonctionnaires locaux du département de l'Agriculture que leurs représentants ou leurs sénateurs. De plus, des sondages révèlent qu'un fort pourcentage de citoyens ignorent jusqu'aux noms de ces derniers et que seulement une fraction (environ 12%) leur ont écrit ou fait parvenir des télégrammes au moins une fois dans leur vie, et qu'au surplus seulement 7% sont intervenus de leur propre initiative, les autres se contentant d'agir à la suggestion de dirigeants de groupes ou d'associations. On voit tout ce que peut avoir d'aléatoire toute généralisation de cet ordre.

Pourtant, il nous semble que des données quantitatives précises sur le poids réel des trois facteurs mentionnés apporteraient une vérification au moins relative de notre supposition selon laquelle ils fournissent une explication de la convergence probable vers les Congrès du plus grand nombre des actes de "pression" aux Etats-Unis.

L'INFLUENCE DU CITOYEN DU QUÉBEC SUR LA LÉGISLATION FÉDÉRALE

Me Louis Sabourin *

* L'auteur est doyen de la Faculté des Sciences sociales de l'Université d'Ottawa. Quand dans le titre de son article il parle de l'influence du "citoyen" . . . il réfère au citoyen moyen.

"Mes électeurs ne me considèrent pas comme un législateur, mais comme un travailleur social ou encore comme "un préfet de comté".

Un député québécois à Ottawa

Le citoyen québécois possède plusieurs moyens de participer à la vie politique fédérale : d'une part, ceux qui l'incitent, en adhérant à des groupes, associations ou partis, à influencer les législateurs à Ottawa ; d'autre part, ceux qui lui permettent d'exercer une pression directe sur la vie politique fédérale, soit en déposant son bulletin de vote lors des élections, soit en manifestant son désaccord ou son approbation lors d'un référendum ou d'un plébiscite.

Il s'agit là toutefois d'un accès légal et institutionnel à la politique fédérale. Le problème de l'influence du citoyen sur la législation est au contraire de nature non-institutionnelle ; libre à l'individu de décider s'il entend jouer un rôle et, le cas échéant, de choisir les moyens qu'il juge utiles pour faire valoir ses idées.

Si, en théorie, cette influence du citoyen sur la législation fédérale semble désirable, il importe néanmoins de vérifier si, en pratique, l'individu peut exercer une influence quelconque et quels sont les procédés qu'il peut utiliser pour proposer, faire amender ou annuler un projet de loi.

En admettant que le citoyen doive exercer une influence positive (*pouvoir d'instigation et d'accélération*) ou négative (*pouvoir de contrôle et de contestation*) pour assurer le caractère démocratique des décisions politiques, il convient d'étudier les facteurs politico-sociaux qui conditionnnent le degré d'influence qu'il exerce sur l'élaboration de la législation fédérale.

Cette vue d'ensemble de l'influence de l'électeur du Québec sur la législation fédérale repose en partie sur une enquête menée auprès de représentants québécois de divers partis politiques et de diverses régions de la province ; elle n'a d'autre but que d'être une approche à l'étude de ce phénomène complexe. Il s'agit en somme d'une analyse générale qui tentera de décrire brièvement :

1) les caractères généraux de la participation du citoyen québécois à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la législation fédérale ;

2) les facteurs qui conditionnent son influence ;

3) les moyens dont il se sert pour exercer des pressions sur les législateurs ;

4) les préoccupations majeures du Québécois vis-à-vis les compétences législatives du régime central, à partir de l'étude d'un cas-type : les projets de loi présentés au cours de la deuxième session du 26e Parlement (mars 1964 — avril 1965).

— I —

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA PARTICIPATION DU QUEBECOIS A LA LEGISLATION

La contribution du Québécois à la législation fédérale apparaît comme un prénomène complexe, faible, médiat et intéressé.

A) COMPLEXITE

La complexité de son action politique à Ottawa résulte d'une part de l'impossibilité de la cristalliser sous des rubriques claires et définies et d'autre part de la difficulté de mesurer avec exactitude la nature de sa participation.

1) Impossible cristallisation

La quasi-impossibilité de "polariser" sous des schémas théoriques généraux les attitudes variables et mobiles des ci-

toyens à l'égard de la vie politique fédérale apparaît tout de suite comme un phénomène fondamental.

Mais dire que cette participation est complexe ne signifie pas qu'elle soit incompréhensible. Elle décrit simplement la difficulté qu'on a en science politique, comme dans toutes les sciences de l'homme, d'appréhender d'emblée la réalité dynamique de la participation du citoyen à la vie politique.

Cette impossible cristallisation des attitudes provient du fait que la participation active du citoyen varie selon des critères qui tiennent au temps, aux circonstances et aux personnes en cause.

a) *Temps*

L'étude de la nature et des modalités de la participation du Québécois à la vie politique fédérale, au cours des vingt-cinq dernières années, démontre une extrême variabilité de positions : participation très forte lors de la crise de la conscription, participation très faible au cours des années 1954-1956. Le degré de participation dépend de l'ampleur des problèmes ou du fait que les questions soulevées en Chambre des Communes touchent directement le citoyen dans sa vie personnelle. C'est un fait que la plupart des projets de loi ne touchent pas tous les citoyens de la même manière. D'ailleurs, seuls quelques projets de loi peuvent soulever un intérêt marqué et soutenu. Et la plupart du temps ce sont des mesures qui ont trait aux questions culturelles et aux problèmes constitutionnels. Ces projets ne reviennent pas tous les mois.

b) *Circonstances*

D'autre part, un relevé des principales régions de la province fait ressortir que l'activité du gouvernement fédéral est très faible dans certains comtés (v.g. Ouest du Québec) et très forte dans d'autres (v.g. Gaspésie et Saguenay, en particulier). Si le comté est urbain, rural ou semi-rural, si c'est une région où le régime central est susceptible d'exercer une grande influence (ports, défense) ou, si au contraire ce territoire est directement tributaire des domaines municipaux et provinciaux,

alors on peut supposer que le degré d'influence politique du citoyen ne procédera plus seulement de sa volonté de participation, mais dépendra surtout d'une situation circonstancielle de lieu et de développement régional. L'électeur tentera d'agir surtout auprès du gouvernement qui le "gouverne le plus".

c) Personnes en cause

Enfin, le fait d'élire un député qui siège du côté du gouvernement ou dans l'opposition, la personnalité de celui-ci et la puissance de sa "machine électorale" sont d'autres facteurs qui favorisent ou limitent l'action du citoyen à Ottawa.

2) Le problème de la "vérifiabilité" des influences

Il est très difficile de mesurer avec exactitude la portée de l'influence du citoyen. En général, les députés affirment que leurs électeurs les influencent très peu, surtout au chapitre de la *législation courante.* D'ailleurs, les réticences de nombreux citoyens et de plusieurs députés à faire part des pressions exercées et subies semblent démontrer que les pressions les plus importantes s'exercent de façon diffuse et "non-formelle". Les relations d'amitié entre le député et certains de ses électeurs de concert avec celles de ses organisateurs politiques conditionnent parfois ses réactions vis-à-vis telle ou telle législation. On reconnaît l'existence et l'importance de ces pressions, mais il est presque impossible de les "vérifier" d'une manière satisfaisante et surtout de montrer qu'elles influencent les législateurs d'une façon concluante.

B) LA FAIBLESSE

Sociologiquement, le Québécois d'expression française grandit dans un milieu national dont les destinées, voire les aspirations, lui semblent de prime abord dépendre de Québec et non d'Ottawa. De cette situation de fait découle le sentiment qu'il se sent beaucoup plus près de Québec que d'Ottawa, même s'il est sollicité régulièrement par les deux échelons gouvernementaux.

Sans pour autant diminuer son identité canadienne, *sa découverte du grand tout "canadien" est presque toujours une*

reconnaissance postérieure à sa prise de conscience de son appartenance québécoise. Il ne fait aucun doute par ailleurs que depuis quelques années, le Québécois découvre un certain sens de la collectivité et s'habitue graduellement à penser et agir en conséquence.

D'où ses hésitations à jouer un rôle majeur dans une société très différente de la sienne (autre langue, autres attitudes, autres comportements), et sa permanente habitude à confondre les juridictions respectives de Québec et d'Ottawa. Cette confusion, il va sans dire, n'est pas le propre de l'électeur québécois seul. A cet effet, il est intéressant de remarquer que tous les députés interrogés affirment sans ambages que *plus de la moitié des lettres qu'ils reçoivent (un d'entre eux va jusqu'à dire* 80%) *auraient dû normalement être adressées à Québec.*

On peut supposer que plus le gouvernement du Québec affirmera sa compétence dans des domaines réservés jusque-là au gouvernement fédéral, moins l'électeur québécois sentira le besoin de se tourner vers Ottawa. Plusieurs députés fédéraux ne cachent pas leur mécontentement, étant donné qu'ils ne sont plus considérés comme les véritables et authentiques porte-parole du Québec, les représentants à part entière du grand dispensateur de largesses (v.g. subventions aux hôpitaux, municipalités, écoles professionnelles, techniques, prêts aux étudiants). A cet effet, la possibilité pour le Québec de se retirer de nombreux plans conjoints enlève aux députés fédéraux un crédit qui leur revenait auparavant.

C) LA MÉDIATION

Tous les députés semblent d'accord : *l'individu seul a très peu d'influence sur la marche des projets de loi soumis à la Chambre des Communes.* Il est facile de constater que les interventions individuelles directes ou immédiates concernant le programme législatif sont très rares.

La participation du citoyen s'exerce plutôt d'une manière indirecte et médiate, *c'est-à-dire par la voie d'intermédiaires tant*

personnels qu'institutionnels : groupes d'intérêts, groupes de pression, associations ou média d'information.

Certains groupes québécois, tels que les Chambres de commerce, les industriels, les manufacturiers, agissent auprès de presque tous les députés, alors que l'Union des municipalités, l'Union Catholique des Cultivateurs et la Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste s'adressent surtout aux députés des comtés ruraux ou semi-urbains.

Le degré d'influence de ces groupes de pression dépend en grande partie du climat politique qui prévaut entre Ottawa et Québec, et non, comme on l'a souvent prétendu, de la force numérique des Québécois d'expression française qui réclament telle ou telle décision politique : songeons à l'interminable lutte pour l'obtention des chèques bilingues, pour l'interprétation simultanée et le drapeau.

D'ailleurs, le développement de l'activité gouvernementale, la complexité des problèmes économiques et sociaux exigent des connaissances que possèdent malheureusement trop peu de députés pour pouvoir jouer un rôle efficace dans l'élaboration de la législation. Leur rôle, autrefois prépondérant, devient presque marginal aujourd'hui. En politique, à l'époque de l'Etat Providence, il faut plus que de la bonne volonté pour exercer une influence réelle. Si cette "maxime" est vraie pour les députés, elle l'est davantage pour le simple citoyen.

On peut affirmer en définitive que le degré d'influence du Québécois à Ottawa dépend de deux conditions préalables : a) la plus ou moins grande connaissance des options politiques possibles de l'échelle fédérale ; b) la plus ou moins grande connaissance de ses facultés d'évaluation du programme législatif. La première dépend du niveau d'information acquise ; la seconde du niveau d'éducation reçue.

D) LE CARACTÈRE INTÉRESSÉ

Si le citoyen s'intéresse volontiers à la politique, *ses motifs pour ce faire ne sont que très rarement désintéressés.* Le désintéressement n'est pas l'essence de l'engagement politique :

la participation, selon la plupart des députés, n'a rien à voir avec la formulation de la législation, mais bien avec l'application de celle-ci. Et la plupart du temps, c'est pour en contourner certains aspects, spécialement en matière d'assurance-chômage, de sécurité de vieillesse, de libération conditionnelle ou d'impôts : ce qui fait dire à un député éminent du Québec : "Si je faisais seulement la moitié de ce que me demandent mes électeurs, je passerais mon temps en prison".

Certes, l'intérêt personnel n'est pas l'unique motif qui fasse participer l'électeur québécois à la chose publique fédérale : mais trop de citoyens se servent de la politique comme d'une excellente porte de sortie face à des responsabilités trop grandes ou trop onéreuses ou, si l'on veut, comme d'un bon moyen d'esquiver la loi devant certaines obligations à remplir.

D'autres considèrent le député comme une agence de service social ou un bureau de placement et lui soumettent une foule de problèmes relevant aucunement de sa compétence.

Cette fausse croyance en la toute-puissance du député (*"vous pouvez si vous voulez"*, lui écrit-on), cette manie de plusieurs à lui confier la solution de leurs innombrables problèmes personnels, contribuent à restreindre passablement son rôle en matière de législation. Qu'on songe simplement à toutes les tâches d'ordre secondaire qu'il aura à remplir au cours de son mandat ; conseils sur la vie personnelle, trouver un emploi pour monsieur X, s'assurer que la pension de madame X sera versée à temps, répondre avec diligence à un volumineux courrier dont la quasi-totalité concerne davantage son homologue à Québec, remerciements, félicitations, souhaits d'anniversaire. *Dans bien des cas, le citoyen diminue l'action législative du député. Pour un grand nombre d'électeurs québécois, le député n'est pas un législateur à influencer, mais un véritable administrateur à "exploiter".*

Plusieurs enfin ont conservé la mauvaise habitude de considérer le législateur comme un rouage indispensable, parfois utile, parfois encombrant, dans l'obtention d'un contrat ou d'une faveur.

Plusieurs députés fédéraux du Québec ne cachent pas qu'ils dépensent plus d'énergie à jouer le rôle d'un travailleur social qu'à exercer leur fonction première de législateur. Naturellement, les citoyens ne sont pas les seuls responsables de cette carence. Le peu de préparation et de "préoccupation" d'un trop grand nombre de députés québécois en face du programme législatif suffit amplement à expliquer l'influence du Québécois sur la formulation et l'évolution des projets de loi présentés à Ottawa.

— II —

FACTEURS QUI CONDITIONNENT L'INFLUENCE DU CITOYEN SUR LA LEGISLATION FEDERALE

La volonté de participation du citoyen à la politique fédérale n'est pas un phénomène que l'on peut aisément isoler ; ce désir est engendré et conditionné par une série de facteurs psychologiques, bio-sociologiques, politiques et économiques qui s'ils sont étudiés séparément ici, n'en demeurent pas moins interdépendants.

A) FACTEURS PSYCHOLOGIQUES

Il est très rare qu'un seul facteur prédispose exclusivement le citoyen du Québec en regard de la politique fédérale. L'interaction permanente de données psychologiques, sociologiques, politiques et économiques, parfois même religieuses, demeure un des traits caractéristiques des attitudes de l'électeur québécois vis-à-vis la chose publique fédérale. LE FACTEUR PSYCHOLOGIQUE EST PARTICULIEREMENT IMPORTANT POUR LE CANADIEN FRANÇAIS QUI SE SENT CONSTAMMENT LESE ET IGNORE PAR OTTAWA. LE POIDS DE L'HISTOIRE ET LE SOUVENIR DES FRUSTRATIONS COLLECTIVES PASSEES, LA CONVICTION QUE LA POLITIQUE EST AFFAIRE DE CLIQUE, UNE EDUCATION TROP LARGEMENT AXEE SUR LE RESPSECT DE L'AUTORITE, LE REFUS DU RISQUE, LE SENTIMENT DE SON IMPUISSANCE FACE A UN "ESTABLISHMENT" ANGLO-CANADIEN, ENFIN SA CONDITION DE PERPETUEL

MINORITAIRE, VOILA AUTANT D'ELEMENTS QUI FORMENT LA COUCHE INFERIEURE D'OU GERMENT TOUTES LES REACTIONS INDIVIDUELLES SUBSEQUENTES DU QUEBECOIS A L'EGARD DE LA LEGISLATION FEDERALE.

B) FACTEURS BIO-SOCIAUX

Les traits personnels du citoyen québécois expliquent naturellement ses premières réactions politiques ; le *milieu,* d'un autre côté, fixe souvent le quota de sa participation. Cette présomption souffre naturellement de nombreuses exceptions, car souvent ce sont les opinions d'une ou de quelques personnes qui pourront façonner l'opinion de tout un groupe vis-à-vis certains projets de loi.

1) Individualité

Même si nous vivons dans une démocratie "ouverte", il n'en reste pas moins vrai que certains facteurs comme l'origine sociale, l'âge et le sexe, déterminent dans une certaine mesure la nature de la participation et le degré d'influence qu'un citoyen du Québec peut exercer à Ottawa.

Qu'on songe, par exemple, au rôle prépondérant qu'ont exercé sur la scène politique fédérale certaines *grandes familles* comme les Taschereau, les Rinfret, les Drouin, les Dorion, les Tremblay, etc. Il est clair que leurs opinions ont plus de chances d'être favorablement reçues ou entendues à Ottawa que celles du simple citoyen.

D'un autre côté, on remarque que les *femmes québécoises* ont beaucoup de mal à percer sur la scène politique fédérale et à y faire valoir leurs opinions. Le Québec n'a pas encore réussi à envoyer une seule femme à la Chambre des Communes.

Enfin, l'influence de l'âge sur la participation à la vie politique fédérale est un facteur difficile à déterminer ; à la limite, on peut dire (bien que plusieurs refusent de le reconnaître) que la respectabilité politique va souvent de pair avec le nom-

bre des années. Ce phénomène toutefois tend à disparaître au Québec avec la récente poussée des jeunes dans la vie publique. A ces facteurs, il faut ajouter naturellement des phénomènes aussi importants que l'éducation, le degré d'information et l'image que se fait le Québécois de la politique fédérale à Ottawa.

Plusieurs députés affirment n'avoir *jamais reçu de lettres concernant la législation courante.* Les députés reconnaissent que leurs électeurs sont très peu informés de la majorité des projets de loi ; inutile de rappeler qu'il en est de même dans les autres provinces. En fait, une fois passée la fièvre électorale, seule une minorité de Canadiens suivent de près le déroulement de la vie politique à Ottawa. *Il faut reconnaître que la notion d'éducation civique a été trop longtemps oubliée et négligée dans nos programmes d'études.* Cette carence n'a pas favorisé, ni encouragé une plus grande participation des citoyens à la vie politique fédérale.

2) Le milieu

L'intégration de l'individu à la société politique dépend souvent de forces étrangères à sa volonté de participation. Règle générale, des citoyens de certains comtés du Québec, où l'activité du gouvernement fédéral est très limitée, ont peu d'occasions — du moins le croient-ils — d'exercer une influence quelconque à Ottawa. La vie économique dans certains comtés ruraux relève presque essentiellement du gouvernement provincial. A cet effet, les députés fédéraux doivent convaincre leurs électeurs qu'ils peuvent obtenir certains avantages — comme des prêts agricoles — du gouvernement fédéral.

D'un autre côté, de nombreux citoyens hésitent, soit par timidité, soit par déférence à l'égard de leur député, à jouer un rôle quelconque sur la scène politique fédérale. A cet égard, les relations d'amitié ou d'affaires entre gouvernés et gouvernants sont un facteur important.

On remarque enfin que la participation du Québécois est sujette au phénomène écologique : cette participation est habituellement inversement proportionnelle à la densité démographique du secteur où il habite. Aussi curieux que cela puisse

paraître, les électeurs montréalais exercent en général moins de "pressions" sur les législateurs fédéraux que l'électeur des circonscriptions rurales. Cela tient surtout au fait que le citoyen d'un comté urbain confond plus facilement les deux ordres de gouvernement et s'adresse plus volontiers au député qu'il connaît le mieux, sans pour autant se préoccuper de savoir si celui-ci le représente à Québec ou à Ottawa. Souvent il ne sait même pas qui est son député. D'ailleurs, le citoyen d'une grande métropole comme Montréal pense souvent que ses intérêts personnels sont mieux protégés au niveau municipal.

C) FACTEURS POLITICO-ECONOMIQUES

Mais ce sont des facteurs politico-économiques qui déterminent éventuellement le degré d'influence que pourra exercer un Québécois sur la scène politique fédérale. Sa capacité d'influencer semble être proportionnelle au capital politique qu'il représente, c'est-à-dire à son pouvoir de contrôler un secteur de l'opinion publique, surtout à l'époque des élections. D'un autre côté, sa contribution financière à la caisse électorale demeure un facteur déterminant.

Plusieurs députés du Québec soutiennent volontiers que seuls leurs organisateurs politiques peuvent exercer une influence véritable sur leurs attitudes politiques face à tel programme ou telle législation.

Il faut souligner toutefois que de nombreux citoyens qui ne sont ni organisateurs, ni "souscripteurs", parviennent tout de même à convaincre les députés du bien-fondé de leurs revendications, mais règle générale c'est le phénomène *"partisan" qui demeure le facteur-clé* au niveau des "influences politiques". Il ne faut pas oublier que dans bien des cas, les intérêts économiques et les aspirations politiques des citoyens sont étroitement liés. C'est ce qui pousse de nombreux électeurs à changer leur allégeance politique ou à appuyer financièrement les deux "grands" partis.

Enfin, la richesse et le statut professionnel permettent à des groupes "privilégiés" d'exercer une influence qualitative qui ne correspond en rien à leur importance numérique. Mais la ma-

jorités des députés hésitent à reconnaître ce phénomène car ils aiment répéter qu'ils trouvent surtout leur appui chez "le peuple".

D) FACTEURS RELIGIEUX

Il ne faudrait pas exagérer, comme on a eu tendance à le faire autrefois, mais il ne faut pas non plus sous-estimer l'importance des facteurs religieux dans le comportement politique de l'électeur québécois vis-à-vis la législation fédérale.

Lorsque des questions qui ont des incidences religieuses ou morales sont discutées en Chambre, telles la peine de mort et le divorce, le citoyen québécois est très souvent porté à fonder ses revendications sur l'enseignement religieux en la matière. Il faut remarquer néanmoins que cette "vision" de la politique, à partir d'une optique religieuse, a tendance à diminuer considérablement depuis quelques années.

— III —

PROCEDES UTILISES POUR EXERCER UNE INFLUENCE SUR LA LEGISLATION FEDERALE

En présence d'un projet de loi, le citoyen agit soit spontanément soit à la suite d'une action provoquée par son propre député ou par d'autres éléments, institutionnels le plus souvent.

A) PARTICIPATION SPONTANEE DU CITOYEN

L'électeur québécois dispose de procédés à la fois individuels et collectifs pour faire valoir ses opinions à l'égard de la législation fédérale.

1) Individuels

Le moyen par excellence mis à la disposition de l'électeur demeure sans contredit le courrier. Le bureau de poste du Parlement reçoit tous les jours de 15,000 à 20,000 lettres dont la majorité cependant sont des circulaires. Par contre, certains députés québécois ne cachent pas leur désillusion face au peu de lettres qu'ils reçoivent de leurs électeurs. Des députés de l'Op-

position avouent recevoir à peine trois lettres par jour. D'un autre côté, d'autres députés — spécialement ceux qui viennent de comtés où le gouvernement fédéral joue un rôle économique important (v.g. Saguenay, Gaspésie) — en reçoivent jusqu'à une trentaine par jour. Dans l'ensemble, il faut dire que très peu de citoyens québécois écrivent des lettres traitant des mesures législatives courantes. La plupart des lettres reçues ont plutôt trait à des problèmes individuels que des citoyens voudraient faire résoudre par leur député.

Si l'on écrit volontiers aux députés, aux journaux, voire même aux fonctionnaires, il appert que lorsqu'un projet de loi important est débattu en Chambre, on s'adressera directement au ministre concerné, espérant ainsi exercer une pression plus directe et une plus grande influence.

A côté des lettres, les visites personnelles, — qu'il ne faut pas confondre avec les visites de groupes, — les appels téléphoniques, les mémoires personnels, les pétitions sont autant de procédés dont se sert l'individu québécois.

Enfin, de nombreux citoyens suggèrent eux-mêmes à leurs députés que telle ou telle question soit posée en Chambre. Plusieurs députés québécois, influencés par leurs électeurs, ont réussi à promouvoir de cette manière la cause du bilinguisme à Ottawa.

2) Collectifs

C'est un fait que les citoyens ont toujours été portés à s'unir pour se faire écouter. On constate que depuis la guerre, ce phénomène a pris une ampleur insoupçonnée. De plus en plus, les pressions politiques ne peuvent s'exercer qu'à l'intérieur des groupes et par les groupes. Qu'il s'agisse de défense d'intérêts professionnels, de promotion de mesures sociales ou économiques, il faut reconnaître qu'un citoyen isolé ne peut accomplir beaucoup à Ottawa. Pour agir sur l'opinion publique et éventuellement sur le pouvoir politique, il faut se grouper et disposer de moyens à la fois souples et efficaces.

Au Québec, cette tendance est renforcée par le fait que le citoyen canadien-français (à cause de sa situation minoritaire) attache habituellement plus d'importance aux libertés collectives qu'aux libertés individuelles. D'où son habitude à s'intégrer à un groupe pour faire connaître ses opinions au moyen de mémoires collectifs, de lettres circulaires, de communiqués.

Les principaux groupes de pression québécois à l'échelle fédérale demeurent, sans contredit, les partis politiques eux-mêmes, les groupes syndicaux (les camionneurs en particulier), les associations manufacturières, les Chambres de commerce, l'Union des municipalités, l'Union Catholique des Cultivateurs, les Sociétés Saint-Jean-Baptiste et les Anciens Combattants. C'est très souvent sous l'instigation d'un de ces groupes que l'électeur québécois tente de faire valoir son point de vue à Ottawa.

B) PARTICIPATION PROVOQUEE

Certains députés n'hésitent pas à dire que l'électorat est amorphe vis-à-vis la législation. C'est pourquoi ils prennent souvent sur eux-mêmes d'inciter leurs électeurs à jouer un rôle plus actif, en particulier lorsqu'il s'agit de projets de loi qui les touchent directement. Un député affirme : "Je dois parfois supplier mes électeurs de s'occuper de leurs intérêts".

Fréquemment, quand il s'agit de questions qui font appel au sens patriotique et aux questions d'intérêt moral, ils utilisent des moyens classiques comme l'envoi de circulaires et les visites régulières dans leur comté. D'autres tentent, lors d'émissions radiophoniques, de susciter l'intérêt de leurs électeurs en acceptant de répondre sur les ondes, à des questions que ceux-ci leur demandent par téléphone. Le député québécois, pour sa part, fait grand usage des hebdomadaires régionaux et locaux afin de renseigner ses électeurs. Il est certain, par ailleurs, qu'il porte une attention particulière aux *mass-media* locaux qui reflètent directement l'opinion des gens de son comté.

— IV —

CHAMPS D'INTERET ET CHAMPS D'INFLUENCE DU CITOYEN

Il importe enfin d'établir les divers domaines de l'activité fédérale qui intéressent d'une manière spéciale l'électeur québécois.

On constate, en premier lieu, que là comme ailleurs, *c'est l'intérêt personnel qui prédomine.* En général, le citoyen du Québec a tendance à considérer l'Etat fédéral comme un vaste service sur le plan économique et social, plutôt qu'un appareil d'organisation, d'administration et de décisions politiques auquel il doit contribuer autant que recevoir de lui. *Sa méfiance traditionnelle envers l'appareil étatique, en même temps que son habitude à considérer la politique comme une institution qui dispense des faveurs, des bénéfices sociaux et économiques, voire même des pots de vin, expliquent pourquoi il s'intéresse beaucoup plus au domaine de la sécurité sociale qu'à une question de défense nationale.* Pour certains, les pensions de vieillesse doivent venir automatiquement, de même que les prestations d'assurance-chômage et l'assistance sociale sous toutes ses formes, sans qu'il soit besoin d'en faire la demande.

Si les questions de bien-être social intéressent en premier lieu la majorité des électeurs, on constate d'un autre côté que ce sont les agriculteurs, suivis de près par les ouvriers — comme groupes particuliers et comme individus — qui ont tendance à se faire entendre le plus souvent sur la scène politique fédérale. Peut-être bien à cause du marasme actuel en matière d'agriculture au Québec, peut-être aussi à cause de la nature même du métier d'agriculteur, enfin très certainement à cause de la force et de l'activité des associations agricoles, le fait demeure que tous les députés reconnaissent volontiers la pérennité des revendications du monde agricole et dans une certaine mesure de celles du monde ouvrier.

Dans la plupart des comtés ruraux c'est le domaine des Postes — à cause du renouvellement des contrats de distribu-

tion à tous les quatre ans, ainsi que l'augmentation biennale des salaires — qui pousse une certaine catégorie de citoyens à se soucier davantage de la politique fédérale. Chaque comté, bien entendu, compte sa part d'anciens combattants et l'on sait pertinemment que ceux-ci forment un groupe de pression très important à Ottawa. Enfin, le régime fédéral préoccupe tous les citoyens lors de la levée annuelle des impôts sur le revenu et un très grand nombre d'électeurs s'imaginent que leur député peut régler tous leurs soucis en la matière.

Les domaines mentionnés ci-dessus ne sont pas limitatifs. Chaque citoyen a des problèmes particuliers qu'il voudrait voir solutionner par son député à Ottawa. A partir de l'étude d'un cas-type (les lois adoptées au cours de la deuxième session du 26e Parlement, 13-14 Elizabeth II 1964-1965), on peut voir les projets de loi et la nature de la législation qui ont fait l'objet de controverses et qui ont suscité des réactions de la part des électeurs québécois.

Première constatation : *le degré de préoccupation est faible.* Sur 56 projets de loi susceptibles d'intéresser l'électeur québécois, 4 ou 5 ont réussi en fait, selon les députés, à retenir un peu son attention. Peu de discussions eurent lieu sur des projets de loi aussi importants que les mesures financières, le bill sur la réorganisation du Ministère de la Défense nationale, le projet sur l'habitation, les nombreuses mesures agricoles et l'extension de la limite des eaux territoriales.

On constate d'autre part que le tiers des projets soumis au cours de cette session consistaient en des mesures à caractère économique et qu'un autre tiers relevaient des grands ministères (Justice, Transports, Agriculture, Défense nationale, Affaires extérieures). L'étude de ce cas-type fait ressortir par ailleurs deux constatations fondamentales auxquelles nous avons déjà fait brièvement allusion. Premièrement, lorsque la majorité des projets de loi soumis au cours d'une session du Parlement fédéral ont trait directement à des questions d'intérêt collectif, le citoyen du Québec est peu enclin à émettre son opinion, sauf si cette question concerne de près ses *"sentiments politiques"*. Ce n'est pas qu'il s'en désintéresse, mais il se sent peu apte à

participer de façon efficace à l'élaboration de telle ou telle législation autrement que par l'intermédiaire d'un groupe de pression. Cela est particulièrement vrai pour les questions économiques.

Deuxièmement, on se rend compte que l'intérêt est à son apogée lorsqu'il s'agit de mesures à *caractère personnel* ou qui ont des *consonances psycho-politiques comme le bilinguisme ou l'autonomie provinciale.* La question d'Air Canada, le projet de loi relatif aux prêts aux étudiants, la revision des arrangements fiscaux, le plan d'une caisse de retraite, ont retenu l'attention des Québécois : en somme, on peut affirmer que tout ce qui se rapporte aux domaines de la sécurité sociale, de l'éducation et des relations fédérales-provinciales est susceptible d'éveiller un certain intérêt chez l'électeur québécois.

Le débat au sujet de l'adoption d'un drapeau canadien fut sans contredit l'événement majeur qui retint, au cours de cette session, l'attention d'une grande partie de l'électorat québécois. A ce propos, deux remarques s'imposent. En premier lieu, il apparaît que plus une question traîne en longueur, moins elle a de chances de susciter un intérêt soutenu chez les citoyens. En deuxième lieu (et c'est le cas du drapeau), si une mesure législative tient à la fois de la psychologie et de la politique et qu'elle nécessite peu "d'information spécialisée", les véritables sentiments d'une bonne partie de l'électorat sont susceptibles d'être mis à jour et on risque d'être en proie à une grande polémique. On en veut comme preuves le flot intarissable de lettres aux journaux et aux députés, les innombrables commentaires radiophoniques et télévisés, les mémoires, les livres, bref, les centaines de discours suscités récemment par le débat sur l'adoption d'un drapeau distinctif pour le Canada.

Prenons garde d'en conclure que l'individu ne s'intéresse réellement qu'aux questions "brûlantes d'actualité" et qu'il soit complètement démuni devant cette vaste machine bureaucratique qu'est l'Etat moderne. Il est plus juste de dire que ce genre de législation lui fournit une occasion unique de se sentir véritablement participant, compétent, face à un programme législatif, ou mieux encore, de mettre en valeur son appartenance

à une société politique. Il ne se désintéresse pas des questions spécialisées, mais il croit pouvoir apporter une plus grande contribution en participant à un groupe de pression qui défend les intérêts en question. En effet, il ne pense pas qu'un simple citoyen puisse exercer une influence quelconque sur l'élaboration d'un projet de loi à Ottawa.

L'analyse de ce cas-type comporte, bien entendu, de sérieuses limites. On suppose des conditions idéales et on fait abstraction de nombreux éléments susceptibles d'empêcher le citoyen du Québec de jouer un rôle à Ottawa. Mais cette étude permet tout de même d'établir les principaux champs d'intérêt du Québécois à Ottawa.

CONCLUSION

Une analyse aussi schématique d'un phénomène aussi difficilement mesurable que celui de l'influence du citoyen québécois sur la législation fédérale permet, malgré tout, de dégager certaines conclusions qu'il importe de souligner.

En premier lieu, il est clair que l'influence réelle du Québécois sur la législation fédérale est plus marquante sur *l'application que sur l'élaboration du programme législatif.* Par conséquent, le véritable jeu démocratique est susceptible d'être exercé et d'avoir les meilleurs résultats *au niveau de l'administration* bien plus qu'*au niveau de la législation.* Telle décision administrative qui, sur le plan théorique, semblerait fort utile et fort économique, mais qui, sur le plan pratique et administratif, nuirait considérablement au bien-être d'une bonne partie de la population grandissante, risque d'être rapidement mise au rancart.

En deuxième lieu, il est incontestable que *l'influence du Québécois moyen sur la législation courante est très minime, pour ne pas dire pratiquement inexistante. Seul un groupe de pression très puissant a des chances de transformer un peu le programme législatif.* Par contre, il est indéniable que le citoyen exerce, à longue échéance, une très grande influence sur les destinées du pays en exprimant (au sein ou en dehors des groupes de pression) le désir de voir adopter telle ou telle loi.

Troisièmement, la nature et la portée de la participation du Québécois à la politique fédérale varient selon une série de conditions, de facteurs et de procédés qu'il importait d'isoler pour les besoins de l'exposé, mais dont la plupart sont interdépendants. Dans le cas particulier de l'électeur québécois, l'influence réelle qu'il exercera sur la législation fédérale se fera presque toujours à travers la députation canadienne-française à Ottawa, *de sorte qu'il n'est pas exagéré de prétendre que la voix du Québec à Ottawa dépend en somme beaucoup plus de la qualité et de l'efficacité des hommes élus que de leur importance numérique.*

Enfin, il est clair que plusieurs tâches attendent le citoyen du Québec. *Il s'agit notamment de revaloriser un parlementarisme en déclin, de susciter à nouveau chez les Canadiens français un intérêt soutenu pour les affaires fédérales et d'assurer un contrôle utile et efficace sur le programme législatif du gouvernement d'Ottawa.*

BIBLIOGRAPHIE

BROSSARD, V. : *Les Insolences d'un ex-député,* Joliette, 1962.

CLUB JEAN MOULIN : *L'Etat et le citoyen,* Paris, Editions du Seuil, 1961.

MacGREGOR BURNS, James & PELTASON, J.W. : *Governement by the People,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, Inc., 1963.

MENDES-FRANCE, P. : La *République moderne,* Paris, Gallimard, 1962.

MEYNAUD, JEAN & LANCELOT, Alain : *La Participation des Français à la politique,* Paris, Presses Universitaires de France, Collection. Que Sais-Je ?, no 911, 1961.

MEYNAUD, JEAN & LANCELOT, Alain : Les *Attitudes politiques,* Paris, Presses Universitaires de France, Collection Que Sais-Je ?, no 992, 1962.

Ouvrage publié sous la direction de RAYNAULD, A. : Le *Rôle de l'Etat,* Conférence de l'ICAP, Montréal, Editions du Jour, 1962.

LES GROUPES DE PRESSION À MONTRÉAL

GUY BOURASSA *

* L'auteur est professeur en Science politique à l'Université de Montréal.

L'analyse des groupes de pression dans la vie politique montréalaise constitue presque un défi. Nous ne possédons encore aucune étude précise d'un ou de plusieurs groupes de ce système politique. Simplement l'énumération des principales associations existantes et une première description de leurs moyens d'action et de leur influence nous font encore défaut. Ajoutons que pratiquement toute la vie politique montréalaise reste à explorer dans ses divers aspects.

Néanmoins, en empruntant un schéma qui a donné dans d'autres milieux et pour d'autres systèmes politiques des résultats intéressants, nous voudrions faire ici la synthèse de ce que nous savons actuellement sur le rôle des groupes de pression à Montréal pour tout d'abord bien montrer leur existence. Trop souvent en effet l'on a identifié la politique municipale à une simple question de gérance où les groupes et les intérêts ne s'affrontent point, mais où les problèmes sont réglés selon des normes d'efficacité et qui ne sont pas contestées. Nous allons d'abord dresser un bilan de ce que nous savons sur la vie des groupes dans le système politique montréalais. Il s'agira de constater ce que sont ces groupes, comment ils semblent se manifester présentement et peut-être même d'indiquer quelques lignes d'évolution quant à leur avenir. Cette première présentation va nécessairement nous amener à dégager un ensemble de tâches qu'il faudra poursuivre avant d'arriver à une description systématique. Dans une perspective plus large de la connaissance du Montréal politique, notre texte prendra plutôt l'allure d'un programme de travail avec, bien sûr, quelques points d'appui que nous fournissent certains travaux passés ou en cours.

Nous risquerons dans une première partie, une synthèse de la connaissance générale des groupes de pression à Montréal. Nous tâcherons alors d'identifier les plus importants et de montrer leurs caractéristiques. En second lieu, et de façon beaucoup plus précise et substantielle, nous nous attacherons à examiner le jeu des groupes dans deux secteurs de la vie mont-

réalaise : la politique de l'éducation et les problèmes métropolitains. Par des travaux plus fouillés, notre analyse prendra ici une orientation beaucoup plus concrète et positive et permettra de dégager finalement quelques conclusions.

1) Aperçu général

Quiconque cherche à identifier, ne serait-ce que sommairement, l'importance des groupes de pression à Montréal remarque que la situation a profondément changé avec le passage du 19e au 20e siècle. Au siècle dernier, Montréal est encore une ville moyenne dont les problèmes et les ambitions peuvent être qualifiés de "locaux" au sens strict du mot. Les milieux d'affaires dominent alors largement la vie politique montréalaise et on peut croire que les groupes financiers ont exercé à cette époque une influence prépondérante, si on tient compte, comme dans bien d'autres aspects de la vie politique québécoise, du rôle majeur de l'Eglise. Pourtant, dans le cas de Montréal, l'influence de l'Eglise a peut-être été moins déterminante durant cette période, la population montréalaise ayant été longtemps en majorité de langue anglaise et de religion protestante.

Avec le tournant du siècle, cette population montréalaise a changé profondément pour devenir majoritairement francophone et catholique. De plus, le régime politique montréalais a connu depuis une trentaine d'années une évolution en profondeur qui se traduit par une transformation radicale de ses structures et de sa place dans l'ensemble de la vie politique québécoise et canadienne. Plusieurs signes en témoignent, mais contentons-nous d'indiquer, entre autres, l'accroissement majeur des services administratifs municipaux. En moins de trente ans, le fonctionnarisme montréalais a plus que doublé ses effectifs. On sait aussi quelle importance peut avoir présentement la métropole dans la vie économique, tant québécoise que canadienne, et quels objectifs d'envergure se sont donnés ses "leaders". De là, peut-on inférer que le jeu des groupes à Montréal est aujourd'hui beaucoup plus diversifié ? Ils sont sans doute beaucoup plus nombreux, mieux structurés et répartis dans des secteurs qui vont des mouvements idéologiques tels par exem-

ple le Mouvement Laïque de Langue Française aux groupements professionnels tels une centrale syndicale.

Esquissons donc un tableau de ces groupes. On remarquera en premier lieu que les organisations provinciales ou canadiennes ont très souvent au moins un bureau important sinon leur bureau principal à Montréal. Une liste de ces sièges sociaux indiquerait d'abord la complexité de la structure des groupes à Montréal. Mentionnons entre autres : diverses associations professionnelles comme le Barreau et le Collège des Médecins ; puis la présence de puissantes centrales syndicales telles la C.S.N. ou la F.T.Q., d'autres groupes relativement nouveaux tels l'Association Générale des Etudiants de l'Université de Montréal, (AGEUM) et enfin plusieurs autres organismes que nous avons déjà mentionnés et qui conservent assurément une grande influence : c'est le cas de l'Eglise et des milieux financiers.

Cet arrière-plan beaucoup trop général et imprécis nous laisse dans l'ignorance quant à l'action concrète de ces divers groupes et à leurs interrelations. Nous ne nous attarderons pas sur ces lacunes et tâcherons plutôt de voir en quoi l'évolution récente paraît témoigner d'une organisation de plus en plus précise des groupes à Montréal.

En témoigne en premier lieu l'apparition il y a une dizaine d'années des partis politiques municipaux qui, pour la première fois, ont voulu regrouper de façon organique les électeurs et par là même transformer le fonctionnement des institutions politiques montréalaises. Jusqu'ici la prépondérance d'un de ces partis a été tellement forte qu'on ne peut en tirer de conclusions très intéressantes. Mais il importe surtout de noter que l'opinion politique à Montréal jouit maintenant de nouveaux cadres d'expression. Il est permis de croire que cette tendance va continuer à se préciser dans les années à venir.

Les divers facteurs qui font la puissance ou la faiblesse d'un groupe de pression montrent à leur tour de quelle manière les groupes montréalais ont évolué au cours des dernières années. Nous avons brièvement fait allusion à leur degré d'organisation. Il est clair que de part et d'autre les groupements se

donnent des structures mieux adaptées à une action efficace. Si dans certains milieux cette tendance est déjà bien ancrée, par exemple dans les milieux financiers, elle est beaucoup plus neuve dans d'autres secteurs très importants : citons par exemple la multiplication des Ligues de propriétaires et de citoyens dans l'ensemble du territoire montréalais.

Pour ce qui est des effectifs et leur nombre, là encore la croissance de plusieurs groupes révèle une évolution d'importance. Le nombre de syndiqués dans la région montréalaise, plusieurs dizaines de milliers, constitue sans doute aujourd'hui une force de premier plan. A cela s'ajoutent une puissance financière et donc des moyens d'action solides, de même qu'un prestige social de plus en plus reconnu. L'opinion publique montréalaise, on peut le souligner sans grand risque d'erreur, perçoit les divers groupes selon une certaine hiérarchie et son jugement conditionne de près l'action de certains d'entre eux.

Ajoutons enfin que la presse montréalaise, autant les grands quotidiens que les journaux locaux, reflète plus ou moins une division de l'opinion publique et un regroupement des tendances. Ici la correspondance n'est évidemment pas exacte et très juste, mais on peut croire que l'étude des journaux de la métropole ferait voir qu'ils sont souvent les porte-parole de groupes de citoyens plus ou moins structurés et plus ou moins puissants.

Notre tableau se précise un peu plus si l'on cherche à connaître les facteurs de tactique des groupes de pression montréalais, à quel niveau et sur quelles institutions ils font peser leur action. L'examen attentif de la vie politique au cours des derniers mois fait bien ressortir que les groupes semblent avoir des points d'action privilégiés. Leurs contacts avec les administrateurs, ou si l'on veut les fonctionnaires municipaux, ainsi qu'avec les législateurs de la cité suivent certaines voies que l'on peut percevoir assez clairement.

Leur influence est d'abord visible sur les services municipaux eux-mêmes. On sait que la ville de Montréal en compte présentement une vingtaine. Un rapide examen du travail

qu'ils accomplissent et de leur évolution démontre aisément que les groupes entretiennent avec ces services des contacts étroits.

Par exemple, les milieux financiers sont en relation continuelle avec le service des finances. L'importance du budget de Montréal, soit plus de deux cents millions de dollars présentement, explique cette situation. Le service d'urbanisme dont le rôle est capital dans l'évolution actuelle de la cité se tient aussi, dans diverses phases de son travail, en communication constante avec les groupes. Que ce soit pour l'élaboration d'un code du logement, le projet qu'il soumettra sera discuté et fera l'objet de mémoires d'une trentaine de groupes divers ; que ce soit à l'occasion des travaux physiques, par exemple l'élargissement d'un boulevard ou la construction d'un complexe immobilier, le service d'urbanisme cherchera à consulter sans cesse et à connaître l'opinion des Montréalais. Enfin la mise sur pied de plusieurs commissions permanentes ou provisoires où se rencontrent les représentants des services municipaux et des divers groupements tels le C.N.R., les organismes fédéraux,... etc. est une autre preuve du jeu des groupes dans le processus administratif montréalais.

D'après notre observation, l'influence des groupes est aussi visible au niveau des organes législatifs. Notons cependant qu'elle s'exerce peut-être moins auprès du conseil municipal que sur le comité exécutif.

L'assemblée des conseillers élus (ils sont présentement quarante-huit) forme un centre de convergence pour les groupes. Aussi les représentants des quartiers reçoivent-ils toutes sortes de pressions, pour des questions de zonage, des demandes individuelles ou des appuis dans des entreprises plus vastes. On peut pourtant constater que les véritables décisions se prennent, fréquemment en tout cas, à un niveau plus élevé et par un groupe plus restreint : le comité exécutif. Celui-ci doit faire approuver par le conseil municipal les décisions qu'il prend, mais la fréquence de ses réunions et l'efficacité de son travail lui confèrent une fonction d'initiateur de première force. Dans l'établissement du budget et dans sa répartition, comme dans la présentation de politiques nouvelles, le comité exécutif joue d'une

certaine manière le rôle d'un cabinet dans un système politique parlementaire. Formé présentement de six personnes et dirigé par un président qui est en même temps l'un des principaux leaders du parti municipal au pouvoir, le comité exécutif est de fait appelé à diriger au jour le jour la vie politique montréalaise. Voilà sans doute un des foyers d'analyse des plus prometteurs pour une future étude du jeu des groupes dans la vie politique de Montréal. Le matériel ici est abondant et de plus disponible. Son exploitation constituerait en quelque sorte une voie royale pour la connaissance politique de Montréal. Précisons enfin que les groupes montréalais en plus de chercher à influencer les chefs politiques municipaux semblent souvent s'adresser à un centre de décisions supérieur lorsque leurs pressions se révèlent inefficaces. Ainsi le cabinet provincial ou les hommes politiques provinciaux, surtout ceux qui sont de Montréal, recevront des demandes et des requêtes des groupes quand l'administration montréalaise ou bien se montrera réservée vis-à-vis leurs exigences ou encore ne pourra prendre elle-même la responsabilité d'une décision. Dans le domaine de l'éducation entre autres, et nous y reviendrons plus loin, toute la question de la taxation a suivi un cheminement du genre et les groupes intéressés ont surtout fait porter leurs pressions sur le gouvernement provincial.

On voit donc que même une description très sommaire permet de saisir le rôle primordial des groupes de pression à Montréal. Se pose alors la question qu'ont eu à résoudre bien d'autres systèmes politiques : celle d'organiser ou de mieux structurer l'action de ces groupes. A ce sujet, notre métropole possède un titre assez rare puisqu'elle a cherché pendant une période à donner aux groupes une représentation officielle et cela au sein du conseil municipal lui-même. Ce fut toute l'histoire de la classe "C" que nous examinerons maintenant d'assez près.

Montréal a voulu réunir dans son conseil municipal ce que la plupart des autres systèmes politiques séparent en deux chambres c'est-à-dire les représentants élus et les représentants nommés. Ces derniers donnaient un statut officiel à certains

groupes montréalais et leur permettaient d'exercer une influence politique plus directe. La tentative, tout compte fait, s'est avérée un échec, mais elle est intéressante pour nous dans la mesure où elle fait mieux voir l'identité des groupes importants. Nous passerons ensuite à l'examen de quelques cas plus précis.

La classe "C" a existé à Montréal entre 1940 et 1960. Pendant cette période, le conseil municipal montréalais comprenait trois classes ou sections : la classe "A" formée des trente-trois représentants élus par les propriétaires, la classe "B" constituée de trente-trois représentants élus par les propriétaires et les locataires, la classe "C" réunissant trente-trois représentants nommés par diverses associations. Au moment où la classe "C" est mise en place, Montréal est en pleine difficulté financière. Cette innovation paraît vouloir assurer un contrôle plus grand sur le conseil municipal afin d'éviter les difficultés et troubles qui, avant 1940, ont obligé à deux reprises le gouvernement provincial à mettre Montréal sous tutelle.

Les électeurs montréalais n'ont guère approuvé une telle option et lentement l'opinion s'est retournée contre cette classe "C", finalement abolie par référendum en 1960.

Voyons d'abord quels groupes furent représentés au sein de cette classe. Treize ont eu le droit, au cours de ces vingt ans, de nommer des représentants et ils l'ont fait selon une certaine proportion qui varie avec leur puissance. Voici la liste précise de ces groupes privilégiés : l'Université de Montréal, l'Université McGill, la Chambre de Commerce de Montréal, la Chambre de Commerce des Jeunes, le Board of Trade, le Junior Board of Trade, la Ligue des Propriétaires, l'Association des Marchands détaillants puis la Fédération des Services de détail, le Conseil des Métiers et du Travail, la Confédération des Syndicats Nationaux, l'Association des Manufacturiers Canadiens, la Ligue du Progrès Civique et enfin le Comité des Citoyens. Tels étaient les principaux intérêts que la loi de 1940 définissait comme les plus importants et les plus aptes à exercer une influence utile dans la vie politique montréalaise. Au cours des vingt ans, ces groupes auront nommé en tout et partout qua-

tre-vingt-dix représentants. Ceux-ci, si on les compare aux autres membres du conseil municipal, présentent des caractéristiques assez particulières. En général ils viennent, comme on peut l'imaginer, de milieux professionnels et d'affaires et sont donc d'un niveau d'instruction et d'une catégorie d'occupation supérieure. De plus leur influence politique à un niveau plus élevé est assez souvent frappante : six membres de la classe "C" ont été députés et quatre ministres. Enfin, la classe "C" a compté beaucoup plus de représentants d'origine anglo-saxonne que le reste du conseil municipal élu par la population. Dans l'ensemble du conseil, la proportion des anglophones est environ de vingt pour cent (20%), alors que dans la classe "C" elle atteint presque 40%.

Un tel système de nomination avait quelque chose d'assez insolite dans la vie politique du XXe siècle. L'hostilité de l'opinion publique a déjà été mentionnée, le lien entre cette classe et une certaine forme de tutelle est resté pour plusieurs déterminants et enfin une certaine référence au corporatisme, tous ces facteurs ont contribué à discréditer peu à peu et de tous les côtés cette fraction du conseil municipal. Dans une métropole moderne, la démocratie s'accommodait mal d'un système où le tiers des dirigeants, et parmi les plus importants à cause de leurs ressources et de leur instruction, recevaient leur autorité d'en haut. Le mouvement d'opinions contre cette structure peu démocratique a abouti au référendum de 1960 où la très grande majorité des électeurs montréalais s'est prononcée pour l'abolition de cette classe.

Le bilan de l'expérience qui a voulu donner un statut officiel à certains groupes de pression n'est guère encourageant ; il laisse même des souvenirs et provoque des réticences qui peuvent empêcher toute tentative mieux orientée de donner forme au jeu des associations à Montréal. Sur le plan législatif, la classe "C" a été amenée assez rapidement à prendre des positions passablement différentes de celles des membres élus du conseil municipal puisque ces membres devaient en bien des cas défendre les intérêts de leurs mandataires. Depuis cinq ans l'on est donc revenu à l'ancien système et, parallèlement à la multiplication des groupes à Montréal, on constate une absence

d'organisation généralisée qu'il ne faudrait pas confondre, répétons-le une fois de plus, avec une absence d'action.

Nous le verrons de plus près en examinant deux domaines de la politique montréalaise que nous commençons à connaître un peu mieux. La politique de l'éducation et les débats autour du problème métropolitain font voir certains filons de premier intérêt pour l'analyse du jeu des groupes. La politique de l'éducation surtout peut servir ici de cas type qui nous aide d'abord à parvenir à une connaissance valable, mais aussi à prévoir les lignes d'une évolution future.

2) Les groupes et l'éducation

Nous avons entrepris, il y a quelques mois, une étude de la politique de l'éducation à Montréal et plus précisément du fonctionnement et de l'importance de la Commission des Ecoles Catholiques de Montréal. Cette analyse veut à la fois dégager les traits distinctifs des dirigeants officiels de l'éducation par l'examen en premier lieu de leurs caractéristiques sociales et économiques, et, en second lieu, par l'étude de quelques cas de décisions particulièrement importants. Ayant choisi certains secteurs-clé dans le domaine de l'éducation à Montréal et dans l'histoire récente de la Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, nous nous en servirons comme points de référence pour décrire ce que sont les autorités importantes en éducation et leur comportement. Toute cette étude qui est encore en cours met l'accent sur le rôle des groupes et l'importance de la participation populaire.

Divers travaux, déjà complétés ou en voie de l'être, montrent que les groupes jouent un rôle majeur d'abord dans le processus de nomination des dirigeants officiels de la Commission, c'est-à-dire des commissaires eux-mêmes, ensuite dans la prise de décisions sur des points très précis et finalement dans l'évolution générale de la Commission des Ecoles Catholiques.

Dans une étude parue en 1963,[1] l'on relate l'histoire du mode de nomination des commissaires de la C.E.C.M. Depuis

(1) J. HENRIPIN : *Projet de réforme des structures administratives de la C.E.C.M.*, Montréal, 1963.

1846, année où la Commission a été constituée, dix modes de nomination se sont succédés. Tout au long de cette période, les citoyens catholiques de Montréal n'ont jamais été appelés à élire les membres de leur commission scolaire. Ceux-ci ont toujours été nommés par une ou plusieurs autorités publiques ou privées. Le droit de nommer des commissaires est passé à plusieurs agents et toutes ces variations au cours des cent vingt dernières années témoignent probablement de l'importance des influences extérieures qui s'exercent sur la vie politique montréalaise, notamment celle du gouvernement provincial.

En gros, les commissaires ont été nommés en même temps par la Cité de Montréal, par le gouvernement provincial, par l'Archevêque. Il est arrivé pendant une brève période que les commissions de district ont pu nommer quelques représentants. L'Université de Montréal également a délégué à une certaine époque un commissaire. Mais de façon générale, c'est le gouvernement provincial et l'Eglise qui ont été les principaux responsables de la nomination des commissaires. Depuis 1947, les sept commissaires sont nommés par le Lieutenant-Gouverneur en conseil qui en désigne quatre (4) et par l'Eglise ou plus précisément l'Archevêque de Montréal qui nomme les trois (3) autres. De fait, le gouvernement provincial tout au long de cette période a joué un rôle majeur au détriment en définitive des groupes de pression. On verra qu'il existe présentement diverses associations qui s'occupent d'éducation, mais jusqu'ici dans la nomination des commissaires elles n'ont pas exercé d'influence en tout cas visible.

On ne peut s'étonner par conséquent de ce que les commissaires montréalais, comme en fait foi l'analyse détaillée de la situation, aient été la plupart du temps des membres du clergé ou des représentants des milieux politiques et plus précisément des membres influents de tel ou tel parti politique. Ce qui a eu pour conséquence qu'assez souvent l'éducation à Montréal a été dirigée par des hommes dont l'expérience avait été acquise dans des domaines assez étrangers. Une transformation récente est en train de corriger cette situation.

Que les groupes aient été absents quand il s'est agi de nommer les commissaires, cela ne veut pas dire qu'ils n'aient rien eu à voir ou à faire dans le processus réel. C'est justement l'un des aspects les plus intéressants de la politique de l'éducation à Montréal et qui illustre bien, à notre avis, une évolution beaucoup plus large et profonde. Divers travaux ont examiné la prise de décisions sur des points particulièrement importants. Ainsi, une recherche a été faite sur la réforme administrative de la C.E.C.M. en 1961 et 1963 et sur le Bill 139 qui touche à tout le problème de la taxation. Dans les deux cas, surtout dans le second, l'importance des groupes est visible.

Rappelons brièvement les conclusions tirées d'une thèse présentée sur ce sujet au département de Science politique de l'Université de Montréal à l'automne 1965. L'auteur de cette thèse fait voir par exemple à quel point le milieu social a pu jouer un rôle positif dans la réforme administrative de la C.E.C.M. Les dirigeants de cette organisation, marqués et influencés par les besoins nouveaux et aussi par les transformations visibles dans plusieurs aspects de la vie politique montréalaise, ont progressivement défini une nouvelle structure mieux adaptée à une action efficace. Pour ce qui est du Bill 139, qui portait sur une revision de la taxe scolaire, l'influence des groupes a sans doute été beaucoup plus nette et visible. L'auteur de la recherche la situe à la fois dans la définition des objectifs et des aspirations dont témoigne cette loi et dans l'élaboration d'une stratégie de la Commission des Ecoles Catholiques de Montréal vis-à-vis le gouvernement provincial et les autres groupes montréalais. Toute la publicité et la propagande que la C.E.C.M. a faites autour de cette question de taxation a été reçue et acceptée par de nombreux groupes qui ont finalement constitué une opinion publique de plus en plus cohérente exigeant une revision de la répartition des taxes. La Commission a utilisé cette opinion pour appuyer ses revendications auprès des groupes adversaires et auprès du gouvernement provincial. Son action fut surtout efficace vis-à-vis ce dernier en 1965 et elle a réussi de même à amener la Commission des Ecoles Protestantes à évoluer grâce à l'appui de cette opinion publique. Les facteurs proprement politiques, tels par exemple les

soucis électoraux, ont pu jouer aussi auprès de l'autorité provinciale dans sa décision. [2].

Des études du même type dans d'autres secteurs sont en voie d'être complétées. Elles feront aussi ressortir l'importance des groupes par exemple dans tout le débat autour de la revue *L'Elève* que la Commission des Ecoles Catholiques de Montréal a retirée de son programme à un moment donné puis réintégrée et aussi dans la transformation du programme académique offert par la Commission. Pour la revue *L'Elève,* le rôle d'un comité formé de représentants de divers groupes a même été déterminant. Enfin l'examen de l'évolution du syndicalisme à la C.E.C.M. pourra compléter ce premier tableau de l'activité concrète des groupes de pression montréalais.

Autre fait révélateur : depuis quelques années, la Commission des Ecoles Catholiques de Montréal tâche de donner aux groupes une existence de plus en plus reconnue. Avec la nomination de nouveaux commissaires en 1960 et l'arrivée d'un personnel nouveau dans certains secteurs de la Commission, diverses tentatives ont été menées pour associer de plus près les citoyens montréalais et plus précisément les groupes à l'action de la Commission. Cet effort va dans le sens de toute la transformation du système scolaire québécois et plus précisément dans le prolongement de la réflexion et de l'action autour du Bill 60. Notons pour l'instant que par divers colloques tenus ces dernières années, la Commission a réussi à grouper des représentants d'associations nombreuses et diversifiées. A chaque occasion une trentaine au moins d'associations ont participé aux discussions établissant ainsi un contact plus valable entre ceux qui "font" la politique de l'éducation à Montréal et l'opinion publique.

Si nous tentons de faire une synthèse provisoire de cette étude de la politique de l'éducation à Montréal, deux facteurs principaux semblent se dégager. Ils sont apparus à diverses reprises dans la description que nous venons de faire, mais nous voulons les souligner avec plus de netteté. C'est d'abord l'im-

(2) J. LEVEILLEE : *Etude de prises de décision à la C.E.C.M.,* Montréal, 1965.

portance grandissante des groupes à la fois en quantité et en puissance réelle. On peut conclure avec certitude que le nombre des groupes intéressés aux questions de l'éducation à Montréal s'est prodigieusement accru depuis quelques années à peine. En même temps ceux-ci ont voulu se concerter et organiser leur action. Tout cela s'est traduit par un dynamisme réel et sensible, portant sur des aspects très divers de l'éducation.

En second lieu, parallèlement à cette volonté de la population montréalaise de se donner des structures tout au moins dans ce secteur précis, on constate chez les dirigeants de l'éducation à Montréal une tendance à proposer des formules de collaboration. Les groupes sont intégrés dans divers mécanismes tels les colloques que nous venons de mentionner et les divers comités ayant pour objet : la planification, l'Opération 55 ou encore des problèmes pédagogiques. Très souvent en fait, c'est un peu l'évolution même qui oblige à créer de telles structures. Ainsi tout le débat autour de la répartition de la taxe scolaire a amené les commissions scolaires sur l'Ile de Montréal à se regrouper en une association pour en arriver à une action plus efficace. Finalement, l'observateur non seulement réalise à quel point le jeu des groupes est important et dynamique, mais aussi commence à percevoir les traits qui le caractérisent. On peut prévoir que cette tendance à l'organisation et à l'agencement va se continuer.

3) Les groupes et les problèmes métropolitains

Une autre recherche en cours sur les débats autour du regroupement municipal donne des résultats passablement différents. Nous ne pouvons que les présenter brièvement en raison même de l'état des travaux. Ce que nous disons sur l'influence du facteur ethnique fait référence à une étude beaucoup plus vaste qui sera terminée dans quelque temps.

Il semble que tout le débat autour du problème métropolitain montréalais, ou encore ce que l'on est convenu d'appeler la bataille des annexions, soit un beau cas où les groupes choisissent souvent d'exercer leurs pressions non pas au niveau montréalais, mais bien plus au niveau provincial. En fait, l'o-

pinion publique dans son ensemble est assez apathique même si certains groupes cherchent à exercer une influence réelle. Ici nous excluons évidemment le jeu des municipalités comme telles qui sont en elles-mêmes des institutions politiques particulières et qui ne peuvent évidemment pas être assimilées à des groupes de pression comme les associations d'affaires ou les milieux financiers. Il faudrait sur ce point parvenir plutôt à montrer les relations qui peuvent exister entre ces municipalités et les groupes eux-mêmes.

Notre étude a plus précisément pris en considération la commission que le gouvernement provincial a nommée en 1964 pour l'examen des problèmes métropolitains montréalais. Cette commission présidée par le sous-ministre adjoint des affaires municipales, Monsieur Blier, était aussi formée du président du Comité exécutif de la ville de Montréal et du maire de Ville Mont-Royal. L'ensemble des documents étudiés montre la quasi absence des groupes sur cette question. On doit pourtant dire que la courte durée du travail de la commission et d'autres facteurs expliquent peut-être ce désintéressement. Il ne faudrait donc pas considérer les remarques qui suivent comme une description générale et complète du rôle des groupes dans le débat sur les annexions. Il s'agit plutôt d'un cas qui peut compléter ou nuancer le tableau que nous sommes en train d'élaborer.

La commission a reçu plusieurs mémoires des agents intéressés aux problèmes métropolitains montréalais : la part des groupes est ici extrêmement mince. La plupart des documents que la commission a reçus lui viennent de municipalités et très rarement une Ligue de propriétaires ou une Ligue de citoyens s'est donné la peine d'élaborer un dossier pour le soumettre aux commissaires. Cette constation est confirmée par l'opinion de plusieurs observateurs, engagés ou non dans le débat, qui ont presque tous affirmé le désintéressement très généralisé de la population à l'égard de ces questions. Peut-être le sujet même du débat peut-il lui aussi expliquer cette situation.

On voit pourtant qu'on a souvent cherché à exercer une influence au niveau du gouvernement provincial. Puisque c'est lui qui doit en fin de compte prendre une décision, les intéressés

se sont tournés vers ses dirigeants. Ce fut le cas des municipalités très souvent, comme aussi celui des groupes. La chose reste assez difficile à vérifier, mais les connaissances dont nous disposons actuellement, c'est-à-dire surtout les témoignages d'un grand nombre d'observateurs, font voir que les hommes politiques provinciaux de Montréal et les principaux leaders du gouvernement québécois ont été approchés et soumis à des pressions diverses. Si le prénomène est plus difficile à cerner et à démontrer avec précision, il ne faudrait pas pour autant, ici moins qu'ailleurs, conclure à son inexistence.

D'ailleurs, tout le travail de cette commission d'enquête a été assez largement marqué par le jeu de groupes d'un type assez particulier, mais pourtant fort important dans la vie politique montréalaise : les groupes ethniques.

Disons rapidement que le facteur ethnique à Montréal paraît à coup sûr exercer une influence aussi bien dans le choix du personnel politique, c'est-à-dire ceux qui sont élus conseillers municipaux ou nommés pour diriger le fonctionnarisme, que dans le fonctionnement même des institutions politiques de Montréal soit par les objectifs qu'on leur donne ou encore par les modalités concrètes du travail. Enfin, la référence que nous avons faite à la Commission Blier montre que dans ce secteur très précis, et peut-être l'un des plus névralgiques de la vie politique montréalaise, les groupes ethniques ont eu des influences propres et diverses. Sans entrer dans le détail, concluons seulement que le phénomène existe et qu'il faudra l'étudier plus à fond.

Conclusions

Il serait quelque peu téméraire de vouloir conclure un tel exposé. Son objet était avant tout de susciter de l'intérêt pour un domaine que l'on a presque entièrement négligé : la place des groupes de pression dans la vie politique municipale. Malgré toutes les lacunes de nos connaissances, la réalité confirme bien les hypothèses que l'on peut formuler. Nous terminerons donc en insistant une fois de plus sur l'importance grandissante des

groupes dans la vie montréalaise. La politique de l'éducation en témoigne et on peut tout autant imaginer que le même genre d'évolution se trouve dans les domaines de la rénovation urbaine, du logement ou encore des activités culturelles. Les groupes doivent aujourd'hui se donner des objectifs de plus en plus vastes et être capables, dans le cas de la vie politique montréalaise, d'envisager des débats d'envergure. Ils ne peuvent se contenter de pressions très restreintes sur des sujets d'ordre strictement matériel.

Si d'une part pour le spécialiste de la science politique, le comportement des groupes de pression à Montréal peut constituer un laboratoire extrêmement riche (les pages qui précèdent ont assez indiqué, croyons-nous, qu'il existe des voies prometteuses) il faut aussi que le citoyen montréalais prenne conscience de la situation des groupes de pression et sache utiliser les structures existantes, participer aux activités des associations qui l'entourent de façon à exercer de meilleure façon son rôle démocratique et même à parfaire la coordination de ces associations s'il veut atteindre les objectifs qu'il désire. En certains cas, et nos propos sur l'éducation le montrent bien, les citoyens devront même inventer des structures pour donner à leurs entreprises la force et la cohérence voulues. Délaissant l'analyse proprement dite, l'on est tenté de conclure que l'évolution générale de la vie politique montréalaise sera plus ou moins fidèle aux principes d'une démocratie réelle dans la mesure, pour une très large part du moins, où les groupes parviendront à jouer un rôle reconnu et valable. Bien sûr, les partis municipaux et d'autres facteurs sont tout aussi importants, mais on a davantage tendance à négliger toute la perspective qui a été décrite dans ce texte c'est-à-dire la nécessité d'associations volontaires dynamiques dans une société démocratique moderne.

LES CITOYENS, LES GROUPES ET LA LÉGISLATION

Vincent Lemieux *

* L'auteur est professeur en Science politique à l'Université Laval de Québec.

Les textes qu'on vient de lire confirment d'abord un fait bien connu : le simple citoyen n'a plus aujourd'hui les moyens d'exercer une bien grande influence sur la législation ou plus généralement sur les mesures politiques adoptées dans sa collectivité, qu'il s'agisse des Etats-Unis, du Canada, du Québec ou de Montréal.

1) Les bills privés

Evidemment, comme l'indique M. Bonenfant, il existe toujours des bills privés qui sont demandés directement par de simples citoyens, mais plusieurs de ces bills sont de caractère strictement administratif (ainsi les demandes de changement de nom) et le jour n'est peut-être pas éloigné où ces demandes seront accordées ou non par décision administrative, et non plus législative. De toute façon les bills privés qui sont le fait de simples citoyens ne peuvent pas être comptés au nombre des mesures politiques les plus importantes qui sont prises à Ottawa ou à Québec.

2) Les électeurs et la législation

M. Bonenfant signale aussi qu'un bill public, cette fois, peut être présenté par le gouvernement "parce que son objet fait partie de la politique qu'il a préconisée". Et si cette politique a été formulée dans un programme électoral, on peut penser qu'elle a été entérinée par une majorité de citoyens, au moment du vote. Toutefois, il faut bien se rendre compte qu'il s'agit là d'une influence bien lointaine sur la législation, sauf dans certains cas exceptionnels, ainsi celui de l'élection de 1962, au Québec, sur la nationalisation de l'électricité, où la décision collective des électeurs eut un effet direct sur la législation subséquente. Quoiqu'il en soit, on aurait tort, il me semble, d'écarter tout à fait ce mode d'influence, tout restreint et tout indirect soit-il, des citoyens sur la législation, au moment de l'élection. Quand les électeurs du Québec ont élu, par leur décision collec-

tive, les Libéraux plutôt que l'Union Nationale, en 1960 ; quand les Américains, la même année, ont préféré Kennedy à Nixon, ils ont déterminé ainsi une différence considérable dans les législations qui ont suivi.

3) D'une élection à l'autre

Il demeure cependant que ce mode de participation à l'activité législative est sporadique et très général. Dans l'intervalle entre deux élections, comme le montre bien le texte de Louis Sabourin, les simples citoyens s'intéressent bien davantage à l'application des lois qu'à leur élaboration, à moins que des débats spectaculaires au Parlement les incitent à exprimer leurs opinions auprès des députés. Il ne semble pas, toutefois, que ces opinions individuelles puissent influencer de façon précise les positions des partis. Bien qu'il faudrait y voir de plus près : si on lit, par exemple le livre de Pierre Sévigny,*Le grand jeu de la politique,* on y découvre un John Diefenbaker extraordinairement sensible aux opinions exprimées, dans son courrier, par de simples individus.

4) Les groupes et la désignation des autorités politiques

Nos auteurs insistent beaucoup plus, et avec raison, sur l'influence qu'ont les groupes sur la législation. Ils nous montrent d'ailleurs que cette influence peut prendre plusieurs formes.

Il y a d'abord pour les groupes la possibilité de désigner ou de contribuer à désigner des hommes qui seront autorisés à légiférer ou plus généralement à prendre des mesures politiques au nom des autres. Guy Bourrassa évoque à ce propos la fameuse classe "C", à Montréal, qui a constitué, de 1940 à 1960, le tiers du conseil municipal et dont les membres étaient nommés par différentes associations de la ville. L'expérience, nous dit-il, s'est soldée par un échec, ce qu'a bien marqué le référendum de 1960 "où la très grande majorité des électeurs montréalais s'est prononcée pour l'abolition de cette classe".

Notons en passant que cette expérience malheureuse après d'autres du même type devrait faire réfléchir ceux qui croient encore à la vertu de corps législatifs non-électifs, dont les membres seraient désignés par les "forces vives", c'est-à-dire les groupes d'intérêt les plus importants de la collectivité.

Sans désigner directement les législateurs, les groupes peuvent contribuer, et parfois de façon décisive, à leur élection. Comme l'écrit Léon Dion, à propos des Etats-Unis, "les sénateurs et surtout les représentants, qui ne sont élus que pour un mandat de deux ans, se trouvent extrêmement vulnérables vis-à-vis des groupes, dont l'appui, à tort ou à raison, leur paraît essentiel à leur réélection". Cet état de dépendance est sans doute moins grand au Canada et au Québec, pour diverses raisons qu'il est inutile de relever ici, mais il reste que nos députés sont de plus en plus conscients de l'utilité qu'il y a pour eux d'entretenir de bonnes relations avec les groupes d'intérêt.

5) Les groupes et les organismes consultatifs

M. Bonenfant signale une autre possibilité qu'ont les groupes d'influencer les législateurs, soit leur participation à des organismes consultatifs. Il ne s'agit plus alors pour eux d'occuper des postes d'autorité politique, ni d'exercer une influence sur la désignation des hommes qui occuperont ces postes, mais plutôt de conseiller ceux-ci, et de façon officielle. On sait que ces organismes se multiplient à tous les niveaux de gouvernement. Si on se limite au Québec on n'a qu'à penser aux créations récentes du Conseil Supérieur de l'Education, du Conseil Supérieur de la Famille, du Conseil Supérieur de la Justice, etc., à quoi il faut ajouter les commissions royales d'enquête et les comités d'étude ou de recherche. On observe d'ailleurs un peu le même phénomène sur le plan municipal, avec la multiplication des commissions d'urbanisme, des commissions industrielles, des commissions de loisirs, etc. Par ces organismes les groupes ont un accès direct et officiel aux autorités chargées de la législation ou de la réglementation, ce qui vient consacrer la nécessité qu'il y a de tenir compte d'eux dans la plupart des processus de prise de décision politique.

6) Les voies moins officielles de pression sur les législateurs

Il ne faut pas croire, toutefois, que les groupes se limitent à ces voies officielles dans leurs tentatives d'influencer la législation. Les quatre textes qui précèdent indiquent plutôt que les groupes pratiquent bien plus les voies moins officielles de pression.

Aux Etats-Unis encore plus qu'au Canada, les groupes peuvent d'abord être à l'origine plus ou moins secrète d'une loi. Le texte de M. Dion nous montre comment en agissant auprès des membres du Congrès, les groupes de pression peuvent espérer faire présenter une loi qui leur soit favorable ou encore "tuer dans l'oeuf" un projet qui leur est défavorable. Au Canada et au Québec ces possibilités sont plus restreintes étant donné surtout que, sauf de très rares exceptions, les parlementaires n'ont plus d'initiative législative, comme le signale M. Bonenfant.

Evidemment, au Canada ou au Québec comme aux Etats Unis, les groupes peuvent intervenir en cours de route, une fois que le projet de loi a été formulé et qu'on l'achemine vers son adoption. Aux Etats-Unis l'étude en commission de la Chambre ou du Sénat facilite pour diverses raisons, que nous explique M. Dion, l'intervention efficace des groupes. Au Canada et au Québec la discipline de vote dans les partis est, bien sûr, un frein puissant au succès des groupes, mais ils peuvent néanmoins se faire entendre, nous dit M. Bonenfant, devant les commissions ou comités parlementaires, comme nous les appelons, qu'il s'agisse du comité des bills publics en général (après 1re lecture) ou des comités permanents ou spéciaux (après 2e lecture).

Enfin, dernier recours, selon M. Bonenfant : les groupes de pression peuvent encore intervenir pour retarder ou précipiter la mise en vigueur d'une loi.

7) La pression sur le gouvernement et les administrations

Que les groupes de pression au Canada ou au Québec ou encore à Montréal, aient peu de succès auprès des parlementai-

res ou des conseillers municpiaux, cela ne signifie toutefois pas que leur influence sur la législation est à peu près nulle. On sait bien, et Louis Sabourin entre autres le rappelle, que le gouvernement et l'administration publique sont aujourd'hui, en notre pays, ceux qui élaborent la plupart des lois qui s'appliquent à l'ensemble ou à de grands sous-ensembles de la collectivité. Les groupes le savent mieux que quiconque et font de plus en plus porter leurs pressions vers ces centres de décision.

Léon Dion montre dans son texte sur les Etats-Unis comment, en plus du Congrès, les groupes visent le Président lui-même, ses bureaux et les administrations publiques. C'est sans doute parce que ces pressions, plus difficiles à cerner, ont été encore assez peu étudiées dans notre pays que les trois autres auteurs en parlent peu. Notons toutefois cette présomption de Guy Bourassa que l'étude des pressions sur le comité exécutif est "sans doute un des foyers d'analyse des plus prometteurs à une future étude du jeu des groupes dans la vie politique de Montréal".

De même l'étude des relations entre les groupes et le gouvernement ainsi que les administrations du Québec, pour voir dans quelle mesure on retrouve leur influence respective dans la législation, nous enseignerait-elle beaucoup de choses sur les transformations récentes de notre société. Le premier cahier de cette série, où Léon Dion a étudié ces relations, à propos du Bill 60, en est une illustration frappante, et il faut espérer que ce champ de recherche tentera de plus en plus nos chercheurs.

8) Les effets sur la législation de la pression des groupes

Les études ici rassemblées nous apprennent peu de chose sur la quantité exacte d'influence, si on peut dire, que les groupes exercent sur la législation. M. Dion qui s'interroge là-dessus à propos de l'Employment Act et du Taft-Hartley Act indique bien la difficulté qu'il y a d'arriver à une évaluation précise.

Le dilemme auquel se trouve confronté le chercheur est généralement le suivant : ou bien un ou quelques groupes puis-

sants ont une influence déterminante, mais dans ce cas leur action, parce qu'elle n'a pas suscité de bien grandes oppositions, est généralement demeurée plus ou moins secrète, d'où la difficulté de la mesurer ; ou bien les intérêts se sont affrontés, et pour une bonne part sur la place publique, mais le jeu des influences est alors si complexe qu'il est presque impossible de le démêler.

Quoiqu'il en soit de la grandeur exacte de leur influence, notons que l'action des groupes, dans le premier cas, entraîne le risque que la législation adoptée favorise indûment les intérêts particuliers du groupe ou des quelques groupes qui sont intervenus, surtout si cette législation concerne des publics plus vastes que la clientèle de ces groupes. Et même si les publics concernés correspondent assez exactement à la clientèle des groupes, on peut se demander si les positions exprimées par les dirigeants des groupes auprès des autorités politiques correspondent vraiment à celles des membres, c'est-à-dire de la clientèle. La tendance à l'oligarchie dans les groupes d'intérêt, quand ils sont puissants, est bien connue, ce qui doit nous amener à être assez prudent sur le caractère démocratique de la voie de participation qu'ils offrent aux simples citoyens.

Dans l'autre cas, où les groupes s'affrontent plus nombreux et plus ouvertement, leurs influences multiples risquent beaucoup moins d'entraîner des mesures trop "particularistes", mais le risque est grand, par contre, que les solutions de compromis, auxquelles on arrive finalement soient tellement mitigées qu'elles ne correspondent plus qu'à une caricature d'intérêt général. On dit parfois qu'il n'est pas nécessaire que les groupes en présence soient démocratiques, puisque c'est de leur affrontement que sort la démocratie. Mais à quoi bon ce simulacre de démocratie si ses résultats en sont médiocres, parce que "décrochés" des questions collectives où convergent ou non les intérêts particuliers ?

9) Quelques voies de solution

En somme le problème est le suivant : de plus en plus c'est par leur appartenance à des groupes d'intérêt que les ci-

toyens peuvent exercer une influence sur la législation ; mais ou bien parce que l'action des groupes fait le jeu des intérêts les plus puissants, qui peuvent être des intérêts très particuliers, ou bien parce que les groupes sont menés par une oligarchie qui profite de l'apathie des membres, il n'est pas sûr du tout que cette voie de participation permette une démocratisation plus grande de nos sociétés.

Il reste que le mouvement est irréversible et que la solution ne peut pas être de le restreindre ou même de le contenir : il s'agit plutôt d'imposer certains cadres à l'action des groupes et aussi de suppléer à ses limites par d'autres voies de participation, de sorte que l'influence des citoyens sur la législation soit non seulement plus étendue, mais aussi plus génératrice d'intérêt général.

Parmi les cadres imposés à l'action des groupes, les organismes consultatifs sont les mieux connus, et il en a d'ailleurs été question plus haut (cf. section 5). On peut penser que ces organismes constituent un cadre favorable à la construction d'un intérêt général par affrontement des intérêts particuliers. Mais d'une part, le peu de pouvoir qu'exercent généralement ces ornismes consultatifs sont les mieux connus et il en a d'ailleurs restreint le contrôle des groupes sur leurs représentants en ces organismes, font qu'ils ne peuvent canaliser qu'assez peu la pression des intérêts dans un secteur particulier. C'est pourquoi les groupes continuent et continueront sans doute longtemps d'intervenir privément auprès des gouvernements. Mais au moins ceux-ci devraient-ils exiger, comme ce fut le cas à un moment crucial de la carrière du Bill 60, que ces interventions soient publiques et qu'elles se fassent à l'intérieur d'une période de temps bien précise. De ce double point de vue la possibilité de plus en plus grande pour les groupes de s'exprimer devant les commissions parlementaires me semble tout à fait souhaitable.

Mais on peut se demander s'il ne serait pas également souhaitable que les groupes imposent d'eux-mêmes certains cadres à leur action. D'abord ne pourraient-ils pas de plus en plus prendre l'initiative de discuter et de se concerter entre eux

sur un problème donné. Je sais que l'Institut Canadien d'Education des Adultes a déjà pris cette initiative, et il faut l'en féliciter. C'est sûrement là une voie, qui avec les autres, permet de surmonter le caractère souvent trop "particulariste" de l'action des groupes. On peut se demander aussi si les groupes ne devraient pas s'imposer la discipline, avant de prendre une position pour laquelle ils n'ont pas été mandatés explicitement par leurs membres, de retourner à ceux-ci par un processus démocratique de consultation. Evidemment on peut objecter que de tels processus seraient trop longs, mais c'est là il me semble une objection à courte vue, car les groupes devraient savoir que leur caractère trop oligarchique peut toujours être retourné contre eux par une stratégie appropriée des autres forces politiques.

Enfin, sauf dans les meilleures conditions, la seule action des groupes, même si elle est réglée, ne peut assurer que le plus grand nombre possible de citoyens participent de quelque façon à l'élaboration des lois, et donc que celles-ci rencontrent les intérêts de ce plus grand nombre. C'est pourquoi l'intervention "intégratrice" et finale des partis politiques et de leurs dirigeants élus demeure irremplaçable, non seulement pour que participent à la décision collective, de si loin que ce soit, les électeurs que ne représente aucun groupe d'intérêt, mais surtout pour que dans cette décision collective soit sauvegardé le rapport à ce que Paul Mus appelait le "quotient politique vrai", c'est-à-dire le rapport au simple citoyen, équivalent à tout autre, quels que soient ses intérêts et sa puissance.

PUBLICATIONS DE L'I.C.E.A.

A.— CAHIERS D'INFORMATION ET DE DOCUMENTATION

1— L'Éducation des Adultes aux États-Unis
En marge d'un colloque — 1958 — 30 pp. ..... **épuisé**

2— L'Éducation des Adultes et la Promotion de l'Esprit Démocratique
Symposium 1958, 71 pp. ..... **épuisé**

3— Les Moyens de Communication de Masse
Journées d'études — expérience dans l'emploi des mass media — 1959, 49 pp. ..... **épuisé**

4— Le Public Canadien et la Télévision
Rapport d'une enquête et journée d'étude — 1959, 55 pp. ..... **épuisé**

5— Éducation des Adultes, Réalité Moderne
Conférence mondiale de l'Unesco, Montréal 1960, 72 pp. ..... **épuisé**

6— Sciences Sociales et Éducation des Adultes
1961, 66 pp. ..... **épuisé**

7— Psychologie Sociale et Éducation des Adultes
La dynamique des groupes — 1961, 85 pp. ..... **épuisé**

8— Les Tendances de l'Éducation des Adultes dans le Monde Ouvrier
1961, 70 pp. ..... **épuisé**

9— L'Apport des Arts en Éducation des Adultes
1961, 73 pp. **$1.50**

10— L'Appréciation des Décisions Économiques
1962, 56 pp. **$1.50**

11— L'Adulte dans son Rôle Politique
1962, 87 pp. **$1.50**

12— Les Univers Sociaux
1963, 68 pp. **$1.50**

13— Les Centres Aménagés pour l'Éducation des Adultes
1963, 66 pp. ..... **épuisé**

14— La Récupération Scolaire au Niveau de L'Enseignement Secondaire
1963, 105 pp. **$1.50**

15— La Bibliothèque dans la Communauté
1964, 93 pp. **$1.50**

16— 17— La Radiodiffusion au Canada, depuis ses Origines jusqu'à nos Jours
1964, 262 pp. **$3.00**

18— 19— L'Information à la Presse, à la Radio et à la Télévision
Rapport du Colloque — juillet 1965, 175 pp. **$3.00**

20— Le Rôle de l'Entreprise en Éducation des Adultes
Résultat d'une enquête auprès de l'entreprise et de quelques employés. Tomes I et II, octobre 1965, 253 pp. **$3.00**

B.— PUBLICATIONS DIVERSES

— L'Éducation des Adultes au Canada
S.C.E.P. (I.C.E.A.) — juin 1952 ..... **$0.50**

— **L'Éducation des Adultes, Réalité Moderne**
Claude Ryan — octobre 1957 ..... **$0.35**

— **L'Éducation des Adultes au Canada**
I.C.E.A. / C.A.A.E. — août 1960 ..... **$1.75**

— **L'Éducation Populaire par le Film**
S.C.E.P. (I.C.E.A.) — 1953 ..... **$1.00**

— **Symposium National sur les Organismes Privés et les Organismes Publics dans l'Éducation Populaire** — 1953 ..... **$0.50**

— **Mémoire à la Commission Royale d'Enquête sur la Radio et la Télévision** I.C.E.A. — Septembre 1956 ..... **$0.50**

— **Conférence Nationale sur l'Éducation des Adultes**
Perspectives pour les dix ans à venir
I.C.E.A. / C.A.A.E. — novembre 1961 ..... **épuisé**

— **Enquête sur la récupération scolaire**
I — Rapport général — I.C.E.A. — avril 1962 **$1.00**

II — Analyse des résultats — I.C.E.A. — avril 1962 ..... **$1.00**

III — Colloque sur la récupération scolaire — Rapport — I.C.E.A. — juin 1962 **$1.00**

— **Mémoire à la Commission Royale d'Enquête sur l'Enseignement**
I.C.E.A. — juin 1962 ..... **$1.00**

— **Les Comités : Esprit et Méthodes**
Claude Ryan — septembre 1962 ..... **$2.00**

— **Une Semaine de Télévision**
Etude comparative de la programmation : CBFT — CFTM-TV — CFCM-TV — CKRS-TV
I.C.E.A., novembre 1963 ..... **$2.00**

.— **Mémoire au Comité sur la Radiodiffusion**
I.C.E.A. — mars 1965 ..... **$1.00**

— **Le Canada et les Pays Africains Francophones**
Unesco / I.C.E.A. — janvier 1965 ..... **gratuit**

— **Colloque "Le Rôle de l'Entreprise en Éducation des Adultes"**
Rapport — I.C.E.A. — décembre 1965 ..... **$1.50**

C.— LES CAHIERS DE L'I.C.E.A. (nouvelle série)

1— Le Bill 60 et le public
Léon Dion — janvier 1966 — 128 pp. **$1.50**

2— Les Citoyens et la législation
En collaboration — mai 1966 — 96 pp. **$1.50**

En vente au :

SECRETARIAT DE L'I.C.E.A.

506 est, rue Sainte-Catherine, — suite 800,
Montréal 24, — Québec.

Imprimerie W.-H. Gagné & Fils Ltée, St-Justin, P.Q.

SOMMAIRE

Présentation 5
Madeleine Joubert

Comment naît une loi 9
Jean-Charles Bonenfant

L'Intervention des groupes dans le processus législatif aux Etats-Unis 19
Léon Dion

L'Influence du citoyen du Québec sur la législation fédérale 39
Louis Sabourin

Les groupes de pression à Montréal 61
Guy Bourassa

Le citoyen, les groupes et la législation 79
Vincent Lemieux