

LE GOUVERNEMENT CHAREST A-T-IL RESPECTÉ SES PROMESSES ?

François Pétry et Benoît Collette

Introduction

Au moment d'écrire ces lignes (mai 2006) le gouvernement de Jean Charest a entamé la quatrième année de son mandat dans l'impopularité générale. Même si son mandat n'est pas tout à fait terminé, le temps est propice pour établir un bilan d'ensemble de la réalisation des engagements du gouvernement Charest. La question de savoir s'il a tenu ou non ses promesses prend une importance particulière lorsqu'on considère la très faible popularité de ce gouvernement dans les sondages (voir le chapitre 1 par Jean Crête et le chapitre 2 par Bruno Maltais et Guy Lachapelle à ce propos). Certains médias québécois n'ont pas hésité à expliquer la faible popularité du gouvernement Charest par le fait qu'il a trop souvent renié ses promesses¹. Dans le présent chapitre nous allons montrer que le gouvernement Charest a tenu la majorité de ses promesses, soit entièrement, soit partiellement, ce qui remet quelque peu en question l'interprétation selon laquelle l'insatisfaction des Québécois à son égard serait due au non-respect de ses engagements (Pétry et Bélanger 2006).

La mesure de la réalisation des engagements d'un gouvernement est aussi un exercice important sur le plan théorique. Comme l'indique Robert Young au chapitre 23 de ce volume, dans une démocratie représentative comme le Québec, le respect des engagements électoraux par le parti au pouvoir demeure un des principaux critères d'évaluation de la performance démocratique du gouvernement.

Est-ce que le gouvernement Charest a tenu ses promesses ? Une première façon qualitative de répondre à cette question serait de faire des enquêtes approfondies sur chaque politique ayant fait l'objet d'une promesse, y compris des entrevues avec des décideurs, des experts et des citoyens ciblés par la politique en question. Une deuxième méthode consiste à conduire une enquête documentaire de nature quantitative. C'est cette méthode que nous avons choisie ici. Nous avons vérifié dans quelle mesure les engagements pris par le PLQ avant l'élection de 2003 ont été déclarés réalisés ou non dans un éventail de sources documentaires accessibles au grand public. À partir des données recueillies, nous avons construit deux indices de réalisation, un pour les 50 engagements de la plateforme électorale et l'autre pour les 426 engagements trouvés dans les documents sectoriels qui ont servi de base à la plateforme.

1. Voir à ce sujet l'article de Kathleen Lévesque (2006) à propos d'un sondage Léger Marketing du 3 mai 2006 révélant quatre grandes sources d'insatisfaction des Québécois envers Jean Charest : le non-respect des engagements (32 %), le fait qu'il ne tienne pas compte de l'opinion publique (29 %), le manque de leadership (16 %) et le fait qu'il ne défende pas bien les intérêts du Québec (11 %).

Il existe plusieurs études canadiennes sur le respect des engagements électoraux au palier fédéral (Monière 1988 ; Pétry 1988, 1995). Au Québec, la seule recherche empirique publiée à ce jour porte sur la réalisation des promesses du Parti québécois au pouvoir de 1994 à 2003 (Pétry 2002). La présente étude sur la réalisation des engagements du Parti libéral du Québec prolonge l'étude de Pétry (2002) et en améliore la méthodologie, puisqu'elle utilise un très large éventail de sources documentaires sur les réalisations (sources partisanses, médiatiques et gouvernementales), alors que l'étude consacrée au PQ employait presque uniquement des sources partisanses (donc très probablement biaisées) sur les réalisations.

Deux mises en garde méthodologiques s'imposent avant d'entrer dans le vif du sujet. Premièrement, nous ne cherchons pas à évaluer nous-mêmes si une promesse a été tenue ou non. L'estimation à laquelle nous procédons se base sur les engagements déclarés comme étant réalisés par les sources documentaires que nous avons consultées. Deuxièmement, notre estimation n'est pas une estimation ponctuelle. Les enjeux de politiques publiques sur lesquels les gouvernements font des promesses sont souvent trop complexes et contestés pour pouvoir dire avec certitude que telle ou telle promesse a été tenue entièrement, partiellement ou pas du tout. Le mieux que l'on puisse faire dans ces conditions est de procéder par voie d'estimation probabiliste. Une estimation probabiliste mesure l'intervalle à l'intérieur duquel on peut déclarer qu'une promesse est tenue, l'intervalle étant fixé au départ par le chercheur. Nos résultats d'estimation des promesses tenues varient donc selon la sévérité des critères (l'étroitesse de l'intervalle) que nous avons fixée au départ. Il y aura moins de promesses déclarées tenues en fin de parcours si l'intervalle choisi est étroit (ou si les critères d'exclusion des promesses tenues sont sévères) que si l'intervalle est large.

Les engagements

La méthode utilisée pour codifier les engagements et les réalisations diffère de la méthode utilisée par François Pétry au chapitre 5 où la codification des engagements des plateformes s'est faite sous forme d'indice de fréquence de mention de catégories de politiques publiques préétablies, ce qu'on a appelé l'accentuation sélective. Dans le présent chapitre nous mettons plutôt l'accent sur la substance (le contenu) de chaque engagement. La définition d'un engagement qui est retenue est identique à celle de l'étude de Pétry sur le Parti québécois (2002 : 14-15). Un engagement est une promesse d'action formellement énoncée par un parti dans son programme. Cette définition exclut les énoncés des programmes qui n'indiquent pas directement ce qu'un parti a l'intention de faire une fois élu, même s'ils sont vraisemblables. Sont également exclus les énoncés des programmes tels que les réalisations passées, les faiblesses des adversaires ou les mises en contexte (par exemple: « le taux de chômage a augmenté au cours du dernier mandat » ou « le vieillissement de la population va s'accélérer au cours de la prochaine décennie »).

Les engagements analysés dans le présent chapitre proviennent principalement de la plateforme électorale du Parti libéral du Québec adoptée

par son congrès du 12 septembre 2002 (engagements A). La plateforme électorale compte 50 engagements qu'elle regroupe en six grands secteurs de politiques publiques : santé, éducation, économie, familles, régions et État. Nous utilisons ces mêmes catégories dans notre étude. Les 50 engagements de la plateforme sont donnés en annexe. Nous analysons aussi, mais de façon moins détaillée, les documents sectoriels issus de consultations menées dans les différentes régions du Québec de 1998 à 2002 et qui ont été présentés à l'ensemble des militants du parti lors du congrès de 2002 (engagements B)².

Les réalisations

Est considérée comme une réalisation toute initiative ou action effective du gouvernement du Parti libéral, liée ou non à un engagement énoncé par un parti. Dans le cas présent, les réalisations qui ne sont pas directement liées à un engagement ne sont pas prises en compte. Plusieurs réalisations importantes du gouvernement Charest n'ont pas fait l'objet d'engagements formels dans la plateforme ou n'ont pas été mentionnées dans les documents sectoriels. C'est le cas en particulier des défusions qui sont étudiées en détail par Andrew Sancton au chapitre 19 et par Laurence Bherer au chapitre 20, du Conseil de la fédération étudié par Réjean Pelletier au chapitre 21 et de l'accès du Québec à l'UNESCO qui est traité au chapitre 22 par Nelson Michaud. Ces trois initiatives et d'autres moins importantes, n'ayant pas fait l'objet d'engagements, sont hors des limites du présent chapitre qui a pour objectif de corréler les réalisations aux engagements électoraux. Elles ne sont donc pas étudiées ici.

La méthode de codage des réalisations consiste à reporter si un engagement est déclaré entièrement réalisé, partiellement réalisé ou non réalisé dans un ensemble de sources documentaires ayant trait aux réalisations. Les sources documentaires sont les suivantes³ :

Plans stratégiques et rapports annuels des ministères. Les plans stratégiques des ministères pour la période 2005-2008 ainsi que leurs rapports annuels 2004-2005 ont été analysés dans le but de faire ressortir toutes les initiatives gouvernementales liées aux engagements électoraux du PLQ. Les rapports annuels 2004-2005 sont les premiers qui ont suivi la publication des plans stratégiques dont ils constituent un complément essentiel.

Sources documentaires partisans. Ces sources incluent les rapports du Comité de suivi des engagements du PLQ de 2004 et de 2005, ainsi que le rapport de mi-mandat produit par l'aile parlementaire du PQ.

Médias écrits. Les bilans de mi-mandat de quatre quotidiens québécois ont été analysés: *La Presse*, *Le Devoir*, *le Soleil* et *The Gazette*.

2. Cette catégorisation est la même que celle qui est employée dans les rapports du Comité de suivi des engagements du PLQ et dans le chapitre 17 sur l'énergie et le développement durable.

3. Les références des sources documentaires utilisées peuvent être consultées en cliquant sur l'onglet « liens » sur le site Internet du Centre d'analyse des politiques publiques de l'Université Laval [www.capp.ulaval.ca].

Lois et budgets. Les textes de loi de la première session de l'actuelle législature⁴, les quatre discours du budget présentés depuis 2003, de même que les documents budgétaires complémentaires (plans budgétaires et renseignements additionnels) viennent compléter les sources documentaires.

L'analyse documentaire à laquelle nous avons procédé est, à notre connaissance, la plus exhaustive jamais conduite dans une publication sur les réalisations des engagements électoraux d'un quelconque gouvernement. En particulier, l'inclusion des plans stratégiques et des rapports annuels des ministères et des bilans des réalisations publiés dans la presse écrite est une première dans ce genre d'études. L'ajout de ces deux sources documentaires permet une meilleure triangulation des données. Par ailleurs, l'inclusion des rapports ministériels et des lois permet de tempérer les biais introduits par le recours à certaines sources documentaires dont l'objectivité n'est probablement pas parfaite.

Le principal avantage de la méthode utilisée est d'assurer la validité externe des résultats en « ratissant large » parmi les sources documentaires susceptibles de nous renseigner utilement sur l'état des réalisations. Rappelons que nous nous contentons de rapporter si un engagement est déclaré réalisé dans chaque source documentaire. Un désavantage lié à cette méthode est que les résultats du codage risquent de manquer de validité interne puisqu'on se contente de reporter ce que les documents consultés déclarent, sans vérifier leur exactitude. En contrepartie, notre façon de procéder augmente la fiabilité des résultats d'une part en limitant l'interprétation subjective et d'autre part en assurant qu'ils pourront être reproduits par d'autres chercheurs.

Résultats par secteur de politiques publiques

Pour chaque source examinée, un score binaire a été attribué à chacun des engagements. Quand l'engagement est déclaré non réalisé ou qu'il n'y a pas de mention de l'engagement dans la source, un score de 0 est donné à l'engagement. Quand l'engagement est déclaré partiellement ou totalement réalisé, un score de 1 est inscrit. Un indice de réalisation est calculé à partir des données ainsi construites. L'indice mesure le nombre de sources qui déclarent qu'un engagement a été réalisé. On mesure le nombre de sources plutôt que le nombre de fois où un engagement est déclaré réalisé pour éviter de donner une prime à la redondance. Il y a six sources distinctes : la source « médiatique », composée des bilans des quatre quotidiens ; les quatre discours du budget constituent la source « budgétaire » ; la source « PLQ » inclut les rapports du Comité de suivi du Parti libéral du Québec ; la source « PQ » est constituée du rapport de l'aile parlementaire du Parti québécois. La cinquième source « ministérielle » inclut les plans stratégiques et les rapports annuels. L'ultime source « législative » se compose des lois⁵. Un engagement donné ne peut être reporté comme étant réalisé qu'une seule fois dans chaque source, indépen-

4. La seconde session a débuté le 14 mars 2006.

5. Les documents ministériels et les lois ne mentionnent pas explicitement la réalisation d'un engagement, contrairement aux autres sources documentaires.

damment du nombre de documents dans lesquels il est déclaré réalisé. La méthode de codage de l'indice de réalisation ne distingue donc pas si un engagement est déclaré réalisé une seule fois ou plusieurs fois à l'intérieur de chaque source.

Les indices de réalisation de chaque engagement de la plateforme, regroupés en six secteurs, sont reportés à la première colonne de chiffres de l'annexe. Dans le domaine de la santé (10 engagements), considéré par le PLQ comme sa grande priorité, 7 engagements sont déclarés réalisés dans au moins trois sources documentaires, produisant un score net non pondéré de $7-3 = +4$ points. L'indice moyen de réalisation (c'est-à-dire le nombre moyen de sources mentionnant qu'une promesse a été tenue) est de 3 sur 6, soit 50 %. Trois engagements ont un indice inférieur à 3 et sont par conséquent codés comme non réalisés. Il s'agit des promesses d'investir dans les soins de longue durée, de remettre la prévention des maladies et la promotion de saines habitudes à l'ordre du jour et de garantir la qualité des services de santé et l'imputabilité de ceux qui les délivrent (voir le chapitre 14 par France Gagnon, Dominique Gagné et Jean Turgeon pour plus de détails sur les réalisations du PLQ en santé)⁶.

Pour ce qui est des régions, 4 promesses sur 7 sont codées comme réalisées, avec un score net de $4-3 = +1$ et un indice moyen de réalisation de 2,86. L'engagement de donner davantage de pouvoirs aux élus des régions a été réalisé par la création des conférences régionales des élus (voir l'étude de Laurence Bherer au chapitre 20 à ce sujet), de même que ceux de financer le développement des infrastructures régionales et d'offrir des incitatifs pour le retour des jeunes en régions. En contrepartie, la promesse de donner aux régions une juste redevance sur leurs ressources naturelles ne s'est pas encore réalisée et celle de brancher toutes les régions au réseau Internet haute vitesse n'a pas donné les résultats escomptés.

Cinq promesses sur 9 sont déclarées réalisées dans au moins trois sources dans le secteur de l'économie. Le score net est égal à $5-4 = +1$ et l'indice moyen de réalisation est de 2,88 dans ce secteur. Les promesses d'alléger la réglementation des entreprises, par l'abolition de l'article 45 du Code du travail concernant le recours à la sous-traitance, et de simplifier la fiscalité des entreprises ont été tenues d'après les sources consultées, mais pas celles de doter

6. Signalons que les scores du tableau en annexe divergent parfois de l'avis des experts qui ont collaboré à cet ouvrage. Au chapitre 14, France Gagnon, Dominique Gagné et Pierre Turgeon jugent que la promesse d'augmenter le financement en santé n'a pas vraiment été tenue puisque l'augmentation a à peine suffi pour couvrir la hausse des coûts. De façon un peu similaire, Lisa Birch au chapitre 15 limite la portée de la réalisation de la promesse d'augmenter le financement des cégeps en région puisque cela s'est fait aux dépens de certains cégeps en zone urbaine. Pierre-Olivier Pineau souligne au chapitre 17 que la promesse de faire du développement durable un principe fondamental du développement économique a été réalisée au moins partiellement, en désaccord avec le score négatif que nous attribuons à cet engagement en annexe. Ces divergences sont les seules qui ont été soulignées par nos collaborateurs. Elles n'ont d'ailleurs rien de surprenant étant donné que ces derniers basent leurs analyses sur les engagements sectoriels, qui sont beaucoup plus nombreux et détaillés que les engagements de la plateforme.

le Québec d'une culture de l'innovation ou de faire du développement durable un principe fondamental du développement économique. Quant à l'engagement de réduire les impôts de 27 % sur cinq ans, c'est probablement le plus fameux exemple de promesse non tenue par le gouvernement Charest.

En éducation (10 engagements), l'autre grande priorité du gouvernement, 6 engagements sont déclarés réalisés dans 3 sources ou plus, ce qui donne un score net de +2 et un indice moyen de réalisation de 2,3. Plusieurs promesses ont été laissées de côté dans le secteur de l'éducation comme celles de produire un bulletin des écoles et de créer un ordre professionnel des enseignants (les réalisations en éducation sont étudiées en détail par Lisa Birch au chapitre 15).

Le secteur de l'État affiche 3 promesses tenues sur 6. Il s'agit des engagements de réduire le nombre de ministères, de maintenir l'équilibre budgétaire et de mettre en place le gouvernement en ligne (voir à ce sujet le chapitre 12 de Frédéric Bastien). L'engagement de décentraliser le pouvoir de décision dans l'administration publique n'a pas fait l'objet de mesures concrètes. L'indice moyen de réalisation est de 2,54 et le score net est de 0 dans ce secteur.

Seulement 3 des 8 engagements dans le domaine de la famille obtiennent un score suffisant pour être codés comme réalisés. Le score net est donc égal à $3 - 5 = -2$ et l'indice moyen de réalisation est de 1,62. Ce faible résultat s'explique par la non-réalisation de plusieurs promesses (déduction fiscale pour l'achat d'une maison intergénérationnelle ; création d'un crédit d'impôt pour l'hébergement d'un parent en perte d'autonomie ; révision des programmes de formation et d'aide à l'emploi en particulier). Malgré l'augmentation du tarif des CPE, qui est passé de 5 \$ à 7 \$ durant la première année du mandat du Parti libéral, contrairement à la promesse qui avait été faite en ce sens, l'ajout de plusieurs dizaines de milliers de places dans le réseau d'ici la fin du premier mandat est un engagement en bonne voie d'être réalisé.

Au total, on compte donc 30 promesses « tenues » sur 50, soit 60 %. Une autre façon de comptabiliser le même résultat consiste à additionner les scores nets (+1 pour chaque promesse tenue et -1 pour chaque promesse non tenue), pour un total de +6 (voir la deuxième colonne de chiffres à l'annexe). Bien entendu le score dépend fortement de la méthode de calcul des engagements réalisés. Nous avons retenu ici les engagements déclarés réalisés dans au moins trois sources documentaires, c'est-à-dire le seuil médian. Si nous avons plutôt utilisé un seuil plus élevé en exigeant qu'un engagement soit déclaré réalisé dans au moins quatre sources documentaires pour être reconnu comme tel, le score aurait été de 14 promesses « tenues » sur 50, soit 28 %. À l'opposé, l'imposition d'un seuil moins sévère (qu'une promesse doit déclarée tenue dans au moins deux sources documentaires par exemple) aurait donné un score de 39 promesses « tenues », soit 78 %.

Jusqu'ici nos résultats ne tiennent pas compte du poids relatif des engagements. Par exemple, la promesse de réduire les impôts de 27 % sur cinq ans est plus générale et a des retombées potentielles bien plus importantes que la promesse de créer un ordre professionnel des enseignants. Leur réalisation (ou en l'occurrence leur non-réalisation) a donc un impact différent dont il faut tenir compte en pondérant les indices de réalisation en fonction du poids des

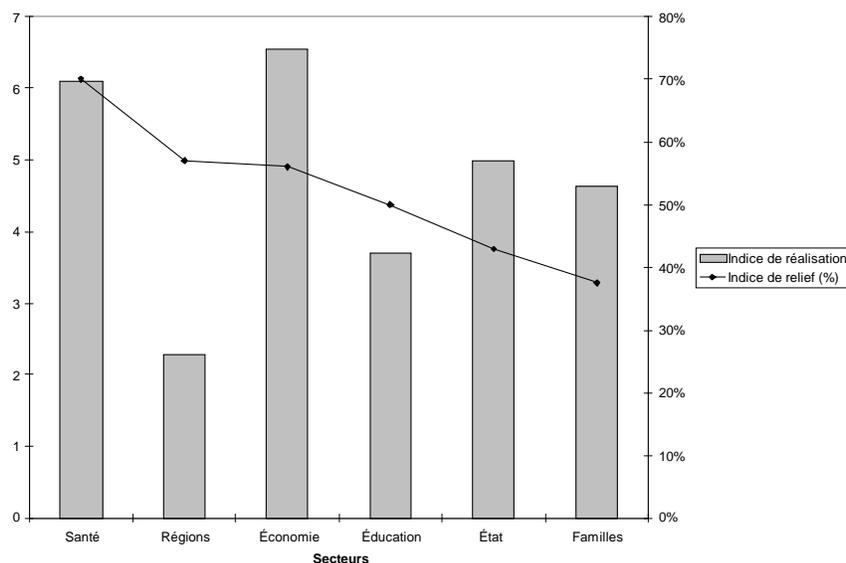
promesses. Nous avons effectué une pondération sur la base de la fréquence cumulative de mentions (le relief) de chaque engagement de la plateforme du PLQ dans les médias québécois pendant les trois semaines qu'a duré la campagne électorale. Le choix de calculer le relief des engagements sur la base de leurs mentions dans les médias se justifie par la théorie du contrôle de l'agenda (McCombs et Shaw 1972) selon laquelle les médias sont le principal déterminant de l'ordre de priorité des enjeux politiques dans l'opinion publique. Nous avons choisi de calculer l'indice sur la base du contenu médiatique avant (et non après) les élections pour éviter la confusion entre la mesure du relief des engagements et celle de leur réalisation. Les indices de relief de chaque engagement sont reportés à la troisième colonne de chiffres du tableau en annexe. On trouve en tête de liste la promesse de baisser les impôts (25 mentions) *ex aequo* avec celle d'augmenter le budget de la santé (25 mentions) et ensuite celle de réduire le nombre de ministères et d'organismes d'État (18 mentions). À l'opposé, les engagements de donner accès à l'Internet haute vitesse en région et de doter le Québec d'une culture de l'innovation n'ont pas été mentionnés dans les médias québécois pendant la campagne électorale ; leur indice de relief est donc égal à 0.

Plusieurs promesses électorales ont été fréquemment mentionnées par les médias alors qu'elles ne figuraient pas dans la plateforme du PLQ. C'est le cas, en particulier, de la promesse de permettre des référendums sur les défusions (53 mentions) et aussi de celles d'augmenter le budget de l'éducation (11 mentions), de geler les budgets des ministères autres que la Santé et l'Éducation (13 mentions) et celle de transformer le rôle de l'État (13 mentions)⁷.

La figure 6.1 résume les résultats par grand secteur de politiques publiques sous forme d'une comparaison du relief moyen des engagements de la plateforme avec le taux de réalisation de ces engagements dans chaque secteur. On voit que, d'un secteur à l'autre, l'indice de réalisation suit d'assez près l'indice de relief à l'exception toutefois du secteur des régions qui figure en seconde place du palmarès pour ce qui est des promesses réalisées, mais occupe la dernière place pour le relief des promesses pendant la campagne électorale. Les deux indices sont d'ailleurs assez fortement corrélés (R de Pearson = 0,65), ce qui suggère que le gouvernement Charest a eu tendance à réaliser les promesses plus saillantes plutôt que les promesses moins saillantes.

7. La mention fréquente dans les médias de la réingénierie de l'État pendant la campagne électorale vient compenser l'absence d'engagement sur cette question dans la plateforme électorale du PLQ. Voir le chapitre 9 d'Éric Montpetit pour plus de détails sur ce point.

Figure 6.1 – Comparaison des taux de réalisation et du relief des engagements dans six secteurs de politiques publiques



L'étape finale consiste à calculer un indice pondéré de réalisation des promesses en attribuant un score de +2 aux promesses qui sont à la fois réalisées (indice de réalisation égal ou supérieur à 3) et saillantes (indice de relief égal ou supérieur à 5). Les promesses non saillantes mais réalisées reçoivent un score de +1. Les promesses non réalisées et non saillantes reçoivent un score de -1. Un score de -2 est attribué aux promesses saillantes non réalisées. Les indices pondérés sont reportés à l'annexe (à la dernière colonne). La répartition des scores pondérés par secteur est reportée au tableau 6.1. On voit que le solde pondéré global s'établit à +9, sensiblement au-dessus de 0, assez proche du solde non pondéré (+6). On peut donc conclure que la pondération des indices ne change pas sensiblement le score du gouvernement Charest en ce qui concerne le respect de ses promesses.

Deux remarques s'imposent à la lecture des indices pondérés du tableau 6.1. La première c'est que les scores pondérés les plus élevés sont en santé (+9) et en éducation (+6). C'est d'ailleurs grâce à eux qu'on arrive à une performance nette positive. Cela n'est pas surprenant lorsqu'on considère qu'il s'agit des deux secteurs de politiques publiques les plus importants à la fois en termes d'activité gouvernementale et de saillance dans l'opinion. N'est-il pas rationnel après tout pour le gouvernement Charest de mobiliser le plus d'effort dans la réalisation des engagements dans les deux secteurs de politiques publiques qui dépensent la plus grosse part du budget et attirent le plus l'attention du public ? À cet égard, il convient de rappeler que les indices pondérés sont autant déterminés par la saillance des promesses que par leur réalisation. La deuxième remarque c'est que, encore une fois, le résultat dépend

largement de la méthode de calcul adoptée. Selon le degré de sévérité des seuils de calcul des indices, on pourrait obtenir des niveaux de performance soit négatifs, soit encore plus positifs.

Tableau 6.1 – Scores nets pondérés des promesses tenues par secteur

Secteur	Score
Santé	+9
Régions	-2
Économie	+2
Éducation	+6
Gouvernement	-6
Familles	0
Performance nette	+9

Résultats par source documentaire

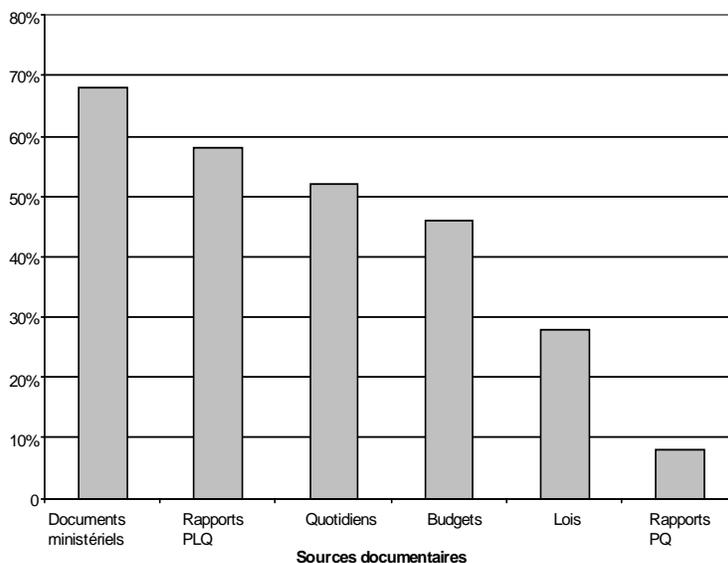
La figure 6.2 illustre le taux d'engagements déclarés réalisés dans chacune des sources documentaires employées pour la construction de l'indice de réalisation. Les six sources sont classées par ordre décroissant de fréquence d'engagements déclarés réalisés. La source « ministérielle », comprenant les plans stratégiques et les rapports annuels des ministères, vient en tête du classement avec 34 (68 %) promesses tenues. Il convient de préciser que ce sont des plans stratégiques 2004-2007 dont il est question ici. Ce sont les premiers plans stratégiques inspirés directement de l'agenda politique libéral (les plans stratégiques précédents datant de l'époque où le PQ était encore au pouvoir). Les rapports annuels sont ceux de 2005. Ils font le suivi des grandes orientations contenues dans les plans stratégiques. Trente et un (62 %) engagements de la plateforme sont explicitement ou implicitement référencés au moins une fois dans les plans stratégiques. Vingt-huit (56 %) engagements font l'objet d'une ou de plusieurs mentions positives dans les rapports annuels. Le taux de réalisation de 68 % est obtenu après élimination des doublons⁸.

Les rapports du Comité de suivi du PLQ déclarent 17 engagements (34 %) comme étant réalisés en 2004 et 18 (36 %) en 2005. Lorsqu'on regroupe les deux rapports, on obtient un taux de réalisation de 58 % (29 engagements sur 50) après élimination des doublons. Le rapport du Parti québécois déclare que seulement 4 engagements (8 %) sont réalisés. Le moins que nous puissions

8. Il convient de rappeler que les documents ministériels ne font pas explicitement référence au fait qu'un engagement ait été respecté ou non, contrairement aux autres sources documentaires. Il est possible que cela nous ait amenés à surestimer le nombre d'engagements réalisés dans les documents ministériels relativement aux autres sources, malgré les précautions que nous avons prises pour éviter tout biais dans le codage.

dire c'est que la perception des promesses tenues diffère sensiblement selon la source partisane consultée, ce qui nous incite à la prudence dans l'utilisation de ces sources.

Figure 6.2 – Taux de réalisation par source documentaire



Il y a des différences assez sensibles dans le décompte des promesses tenues telles qu'elles sont présentées dans les bilans de mi-mandat de quatre grands quotidiens. Si on exclut les engagements qui ne sont pas évalués, *La Presse* rapporte que les promesses du gouvernement sont réalisées partiellement ou totalement à hauteur de 71 %. Ce taux est inférieur à ceux du *Devoir* (81 %) et du *Soleil* (80%). Enfin, pour *The Gazette*, le taux est de 70 %. Il est surprenant de constater que *Le Devoir*, quotidien ouvertement souverainiste, obtient le résultat le plus élevé, tandis que *La Presse* et *The Gazette*, deux quotidiens traditionnellement plus proches du PLQ, sont les plus sévères. Plus important, les pourcentages relativement élevés d'engagements déclarés réalisés viennent clairement démentir la thèse selon laquelle les médias québécois présentent une image biaisée des actions du gouvernement Charest en insistant surtout sur les promesses qu'il n'a pas tenues. Ces résultats sont toutefois tempérés par le fait que la couverture des engagements dans chaque journal est elle-même très partielle. *Le Soleil* a couvert 50 % des engagements de la plateforme du PLQ, *La Presse* 28 %, *Le Devoir* 22 % et *The Gazette* 20%. Lorsqu'on additionne les engagements déclarés réalisés, qu'on élimine les doublons et qu'on traite les engagements qui n'ont pas été évoqués comme n'étant pas réalisés, on obtient un score de 26 engagements (52 %) déclarés réalisés dans la source « médiatique ».

En ce qui concerne les quatre budgets du gouvernement Charest, on compte 7 engagements explicitement référencés dans le budget 2003-2004, 14 en 2004-2005, 17 en 2005-2006 et 12 en 2006-2007. Si on enlève les doublons, c'est-à-dire les engagements qui ont été mentionnés comme réalisés dans plus d'un budget, on obtient un score de 23 (46 %) engagements jugés réalisés dans les discours du budget. Quand on examine les lois, on arrive à un score de 14 engagements explicitement ou implicitement réalisés, soit 28 %.

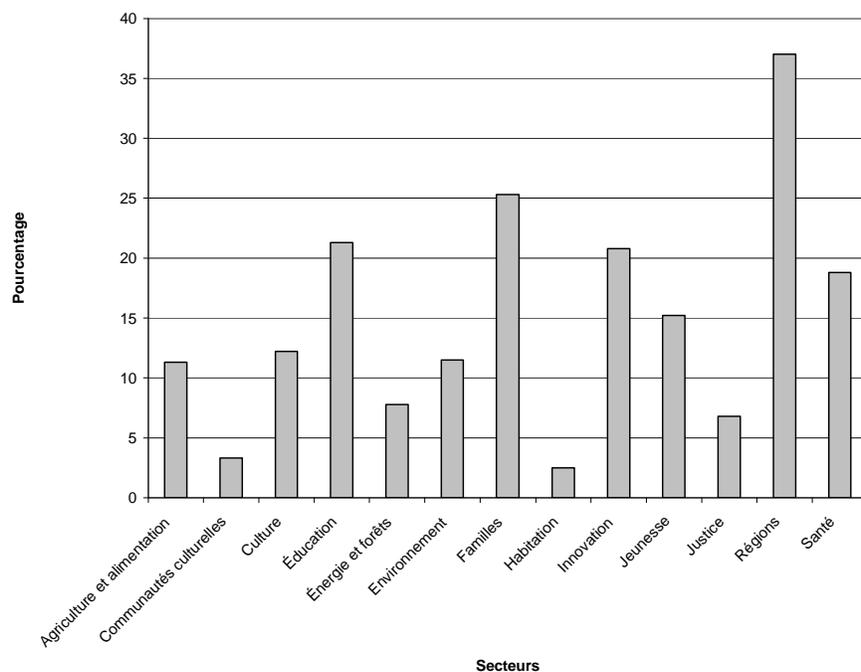
Engagements sectoriels

La plateforme électorale du PLQ est le résultat du travail de la Commission politique du PLQ qui avait pour mandat de sélectionner les grandes orientations d'un éventuel gouvernement libéral à partir des propositions détaillées des militants qu'on trouve dans les rapports sectoriels. Les engagements sectoriels sont approximativement 10 fois plus nombreux que les engagements de la plateforme. Comme nous le verrons, il y a dans la plateforme certains engagements qui ne paraissent pas dans les documents sectoriels et, bien évidemment, de très nombreux engagements des documents sectoriels ne se trouvent pas dans la plateforme.

Nous avons examiné en profondeur les documents sectoriels associés à 13 domaines de politiques : agriculture et alimentation, communautés culturelles, culture, éducation, énergie et forêts, environnement, famille, habitation, innovation, jeunesse, justice, régions et santé. Parmi les documents sectoriels qui n'ont pas été analysés figurent ceux qui ont trait aux petites et moyennes entreprises et à la violence faite aux femmes. Au total, on dénombre 426 engagements dans les 13 documents sectoriels analysés, y compris les promesses qu'on retrouve dans la plateforme.

La figure 6.3 reporte les indices de réalisation des engagements des documents sectoriels (catégorie B). L'étude des engagements de catégorie B est intéressante pour au moins deux raisons. Premièrement ils permettent de voir les secteurs où l'action du gouvernement Charest reflète mieux les souhaits des militants libéraux, et ce beaucoup plus que ne le font les engagements de la plateforme (à ce propos il convient de mentionner que les documents sectoriels parlent eux aussi d'engagements, au même titre que la plateforme électorale). C'est d'ailleurs pour cette raison que plusieurs collaborateurs de cet ouvrage ont étudié les engagements catégoriels plutôt que les engagements de la plateforme, ou en plus de ceux-ci. Les engagements sectoriels permettent aussi de voir quels ont été les engagements issus du travail des militants, qui ont été conservés par la Commission politique du PLQ pour construire la plateforme électorale. À ce propos, nous avons vérifié si certains engagements de la plateforme divergeaient des engagements sectoriels. Seuls trois cas de désaccord ont été trouvés (voir note 7).

Figure 6.3 – Taux de réalisation des engagements sectoriels



À l'examen des résultats de la figure 6.3 on constate que les scores de réalisation (construits de la même façon que ceux de la figure 6.1) sont sensiblement inférieurs à ceux obtenus pour les engagements de la plateforme électorale⁹. Ces résultats s'expliquent par le fait que les engagements contenus dans les documents sectoriels constituent un bassin très large d'éléments pas toujours réalisables d'où sont tirés les engagements de la plateforme électorale, qui représentent les engagements majeurs du parti. Quatre secteurs ont un indice de réalisation égal ou supérieur à 20 %. Il s'agit des régions (37 %), de la famille (25 %), de l'éducation (21 %) et de l'innovation (21 %). On peut y ajouter la santé avec un score de 19 %. À l'opposé, on observe des scores minimales dans les secteurs des communautés culturelles (3 %) et de l'habitation (1 %).

D'une manière générale, les engagements issus des documents sectoriels ont été très peu abordés dans les bilans de la réalisation des engagements présentés par les quatre quotidiens et dans les rapports du Comité de suivi du PLQ et de l'aile parlementaire du PQ. Les plans stratégiques, les rapports annuels, ainsi que les budgets sont les sources dans lesquelles on retrouve le plus fréquemment la mention de réalisation des engagements de catégorie B.

9. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que les auteurs des chapitres de ce livre qui ont étudié dans quelle mesure le gouvernement Charest a respecté les engagements sectoriels arrivent en général à des évaluations moins positives que nous.

Tableau 6.2 – Engagements de catégorie B présents dans la plateforme électorale

Secteurs	Engagements aussi présents dans la plateforme	Total des engagements
Agriculture et alimentation	0	41
Communautés culturelles	0	29
Culture	0	26
Éducation	6	29
Énergie et forêts	0	45
Environnement	0	59
Familles	9	23
Habitation	0	27
Innovation	3	20
Jeunesse	8	47
Justice	0	17
Régions	9	18
Santé	7	45
Total	42	426

Le tableau 6.2 permet de détecter les secteurs où il y a eu le plus d'engagements sectoriels repris dans la plateforme électorale. À noter que chaque engagement de la plateforme peut coïncider avec plusieurs engagements sectoriels. Par exemple, dans le secteur des régions, 9 engagements sur 18 se retrouvent dans la plateforme, alors qu'il y en a 9 sur 23 dans le secteur de la famille et 3 engagements sur 20 dans celui de l'innovation. Il n'est pas surprenant de constater que les secteurs qui ont un score de réalisation relativement élevé à la figure 6.3 sont aussi ceux dans lesquels on retrouve le plus d'engagements présents dans la plateforme. Inversement, les secteurs où le score de réalisation est plus faible ont tendance à coïncider avec les secteurs qui ont été laissés de côté dans la plateforme électorale. Aucun engagement sectoriel dans les secteurs de l'innovation et de l'habitation ne se retrouve dans la plateforme. Les dossiers de l'innovation et de l'habitation sont probablement considérés comme relativement mineurs, dans la mesure où les ministères qui s'en occupent ne sont pas les plus importants ni les ministres responsables les plus visibles.

Il existe une corrélation positive ($R = 0,53$) entre le nombre d'engagements dans les documents sectoriels qui sont repris dans la plateforme et l'indice de réalisation des engagements des documents sectoriels. Il n'est donc pas surprenant de voir que les secteurs où le pourcentage est le plus élevé sont ceux qui recoupent les grandes priorités contenues dans la plateforme électorale : la santé, l'éducation, la famille et l'économie. À l'inverse, aucun engagement sectoriel dans les secteurs relativement moins importants de l'agriculture, des communautés culturelles, de la culture, de l'énergie, de

l'environnement, de l'habitation et de la justice ne se retrouve dans la plateforme.

Conclusion

Nos analyses révèlent que le gouvernement Charest a réalisé, entièrement ou en partie, 60 % des engagements de sa plateforme électorale. Ce pourcentage est naturellement fonction de la sévérité des critères que nous avons utilisés pour conclure qu'une promesse a été effectivement tenue. Il convient de noter que le résultat auquel nous arrivons en mai 2006 est en sensible augmentation par rapport aux résultats auxquels nous étions arrivés dans une première version de notre étude datant d'octobre 2005. L'augmentation est due principalement aux nouvelles réalisations qui se sont matérialisées dans l'intervalle et, en particulier, celles qui sont rapportées dans les plus récents rapports annuels des ministères et dans le budget d'avril 2006. Compte tenu que nous sommes à peine au début de la quatrième année d'un mandat qui peut théoriquement durer cinq ans, nous pouvons prédire sans risque d'erreur que les deux tiers des engagements électoraux seront probablement réalisés à l'issue du mandat.

Les résultats obtenus sont conformes aux prédictions de la théorie économique de la démocratie selon laquelle les politiciens font des choix rationnels dans un univers où l'information politique circule librement (Downs 1957). Dans un monde où les citoyens peuvent juger l'action de leur gouvernement et agir en conséquence, il est rationnel pour les politiciens au pouvoir de tenir leurs promesses autant que possible s'ils veulent garder la confiance des électeurs (Budge et Hofferbert 1990 ; Hofferbert et Budge 1992). Mais, dans un monde de rareté, toutes les promesses ne peuvent pas être tenues ; il faut donc faire un choix. Le choix rationnel, en l'occurrence, n'est pas de consacrer ses ressources à la réalisation de promesses peu visibles, mais plutôt de chercher à réaliser ses promesses les plus saillantes dans l'opinion (Klingemann *et al.* 1994). Or, c'est précisément ce que le gouvernement Charest a fait (à l'exception notoire de la baisse d'impôt).

Si l'on fait une comparaison avec les taux de réalisation des engagements des plateformes estimés dans les recherches antérieures, le résultat obtenu (60 %) ou anticipé (2/3) est tout de même inférieur au taux de 75 % tel qu'il avait été calculé pour le PQ au pouvoir de 1994 à 2003 (Pétry 2002). La comparaison avec le score du PQ au pouvoir n'est pas vraiment équilibrée puisque le taux de réalisation de 75 % des engagements du gouvernement du PQ a été calculé sur la base de deux mandats successifs et à partir des engagements déclarés réalisés par le PQ lui-même. Logiquement, on peut penser qu'un gouvernement est à même de tenir plus de promesses sur deux mandats que sur un seul. Logiquement, on peut aussi penser qu'un document interne du parti au pouvoir aura tendance à surévaluer plutôt qu'à sous-évaluer les promesses tenues.

Le taux de promesses que le gouvernement Charest aura tenues en fin de mandat serait plus proche de ceux qui ont été calculés pour la Grande-Bretagne par Rallings (1987), pour les États-Unis par Royed (1996) et pour le Canada par Monière (1988) et qui varient dans une fourchette de 60 % à 70 %. Les résultats

obtenus par ces trois auteurs ne sont pas directement comparables parce qu'ils se contentent essentiellement de juger eux-mêmes et de façon subjective si un engagement a ou non été réalisé. Notre travail n'est pas libre de toute subjectivité, nous en convenons volontiers, mais nous basons au moins nos mesures sur la présence ou l'absence d'engagements déclarés réalisés par d'autres sources vérifiables¹⁰.

Rappelons également que, pour les besoins de l'analyse, nous avons considéré les données manquantes de réalisation des engagements dans les quotidiens comme étant des engagements non réalisés. Or, ces données manquantes ne sont pas nécessairement synonymes d'absence de réalisation ; elles peuvent signifier une absence d'intérêt des quotidiens pour ces engagements ou une recherche incomplète. Une analyse de contenu systématique des quotidiens nous aurait probablement renseignés sur la réalisation (ou non) de certains engagements actuellement jugés non réalisés par manque d'information.

Nous évoquions en introduction le scénario selon lequel la faible popularité du gouvernement Charest serait due au fait qu'il n'a pas tenu ses promesses. Nos données d'analyse montrent que ce scénario est largement erroné. Le gouvernement Charest a, dans la majorité des cas, rempli ses promesses en partie ou en totalité. Un autre scénario a été proposé selon lequel le gouvernement a bien tenu ses promesses, mais les Québécois n'en ont rien su parce que le fait a été escamoté par les médias, pour une raison ou pour une autre. Encore une fois, nos données montrent le manque de validité de cette interprétation. Les médias québécois semblent avoir rapporté les réalisations du gouvernement libéral de façon plutôt équilibrée. La principale cause de la profonde insatisfaction des Québécois face au gouvernement de Jean Charest ne se trouve ni dans les promesses non tenues ni dans le non-respect des valeurs libérales (voir le chapitre 3 par Vincent Lemieux) ni dans la couverture médiatique biaisée de son action, mais plutôt dans l'absence de délibération publique et d'un véritable dialogue avec les citoyens, comme le soulignent Éric Montpetit au chapitre 9 et Laurence Bherer au chapitre 20.

Bibliographie

- Budge, Ian et Richard I. Hofferbert (1990), « Mandates and Policy Outputs: US Party Platforms and Federal Expenditures », *American Political Science Review*, vol. 84, n° 1, p. 111-131.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper.
- Hofferbert, Richard I. et Ian Budge (1992), « The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1948-85 », *British Journal of Political Science*, vol. 22, n° 2, p. 151-182.

10. Monière, Rallings et Royed exposent leur méthodologie de façon très succincte, en tout cas pas assez détaillée pour permettre aux chercheurs de reproduire leurs résultats.

- Klingemann, H.-D., Richard I. Hofferbert et Ian Budge (1994), *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, Westview Press.
- Lévesque, Kathleen (2006), « Charest doit partir », *Le Devoir*, 5 mai, p. A5.
- McCombs, Maxwell E. et Donald L. Shaw (1972), « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n° 2, p. 176-187.
- Monière, Denis (1988), *Le discours électoral. Les politiciens sont-ils fiables ?*, Montréal, Québec/Amérique.
- Pétry, François (1988), « The Policy Impact of Canadian Party Programs: Public Expenditure Growth and Contagion from the Left », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. 14, n° 4, p. 376-389.
- Pétry, François (1995), « The Party Agenda Model: Election Programmes and Government Spending in Canada », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 28, n° 1, p. 51-84.
- Pétry, François (2002), « La réalisation des engagements du Parti québécois : analyse d'ensemble », dans François Pétry (dir.), *Le Parti québécois. Bilan des engagements électoraux 1994-2000*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Pétry, François et Éric Bélanger (2006), « Promesses tenues... mais pourquoi toujours autant d'insatisfaction ? », *La Presse*, 8 avril, p. A26.
- Rallings, Collin (1987), « The Influence of Election Programmes: Britain and Canada 1945-79 », dans Ian Budge *et al.* (dir.), *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Royed, Terry (1996), « Testing the Mandate Model in Britain and in the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras », *British Journal of Political Science*, vol. 26, n° 1, p. 45-80.

Annexe

ENGAGEMENT	Indice de réalisation	Score non pondéré	Indice de relief	Score pondéré
Santé				
Désengorger les urgences et donner accès aux soins 24 heures sur 24	3	+1	7	+2
Réduire les listes d'attentes en faisant place aux cliniques privées	4	+1	13	+2
Augmenter le nombre de chirurgies pour réduire les listes d'attente	3	+1	6	+2
Investir dans les soins à domicile et les soins de longue durée	2	-1	1	-1
Recentrer le travail de chaque personne sur les services aux patients	5	+1	3	+1
Abolir les régies régionales	3	+1	6	+2
Augmenter le financement	3	+1	25	+2
Stabiliser le régime d'assurance-médicaments	4	+1	2	+1
Remettre la prévention des maladies à l'ordre du jour	1	-1	0	-1
Garantir des services de qualité et répondre de nos décisions	2	-1	1	-1
Score moyen (ou net) en santé	3,0	+4	6,1	+9
Éducation				
Se donner les moyens de lutter contre le décrochage scolaire	2	-1	3	-1
Développer les services de mentorat et d'aide aux devoirs	3	+1	12	+2
Augmenter le nombre d'heures d'enseignement	4	+1	5	+2
Améliorer la maîtrise du français et enseigner l'anglais dès la première année	3	+1	4	+2
Favoriser la réussite des étudiants des programmes techniques	3	+1	4	+1
Développer la formation professionnelle et technique	2	-1	2	-1
Produire un bulletin des écoles	0	-1	0	-1
Créer un ordre professionnel des enseignants	2	-1	0	-1
Augmenter le financement des cégeps en région	3	+1	2	+1

Augmenter les budgets et le nombre de professeurs d'universités	4	+1	5	+2
Indice moyen (ou net) en éducation	2,6	+2	3,7	+6
Économie				
Réduire les impôts de 27 % en cinq ans	1	-1	25	-2
Renforcer la surveillance des entreprises	3	+1	3	+1
Valoriser le travail et réinvestir dans le capital humain	6	+1	0	+1
Simplifier la fiscalité des entreprises privées	4	+1	11	+2
Alléger la réglementation des entreprises	4	+1	8	+2
Adopter une politique-cadre sur les partenariats public-privé	3	+1	5	+2
Faire du développement durable un fondement du développement éco	2	-1	6	-2
Doter le Québec d'une culture de l'innovation	1	-1	0	-1
Promouvoir la diffusion des arts et des produits culturels	2	-1	2	-1
Indice moyen (ou net) en économie	3,22	+1	6,55	+2
Familles				
Réduire le fardeau fiscal des familles	4	+1	10	+2
Bonifier les programmes de soutien aux travailleurs à faible revenu	3	+1	4	+1
Bonifier les programmes de formation et d'aide à l'emploi	0	-1	3	-1
Crédits d'impôt pour l'hébergement d'un parent en perte d'autonomie	0	-1	4	-1
Déduction fiscale pour l'achat d'une maison intergénérationnelle	0	-1	2	-1
Crédits d'impôt pour parents d'enfants atteints d'une grave déficience	2	-1	3	-1
Maintenir le réseau de garderies à 5\$.	0	-1	4	-1
Créer des nouvelles places en garderies	4	+1	7	+2
Indice moyen (ou net) familles	1,62	-2	4,63	0
Régions				
Donner de vrais pouvoirs aux citoyens des régions	5	+1	3	+1
Améliorer l'accès aux soins de santé en région	2	-1	3	-1

Augmenter les budgets des cégeps et des universités en région	1	-1	1	-1
Développer les infrastructures pour renforcer l'économie des régions	5	+1	4	+1
Offrir des incitatifs pour favoriser le retour en région	4	+1	0	+1
Donner aux régions une juste redevance sur les ressources	0	-1	5	-2
Donner accès à l'Internet haute vitesse dans toutes les régions	3	+1	0	-1
Indice moyen (ou net) régions	2,86	+1	2,29	-2
Gouvernement				
Réduire le nombre de ministères, organismes et sociétés d'État	3	+1	18	-2
Maintenir l'équilibre budgétaire, éliminer le gaspillage	2	-1	11	-2
Mettre en place le gouvernement en ligne	4	+1	3	+1
Décentraliser le pouvoir de décision, déléguer les responsabilités	1	-1	4	-1
Mieux gérer les ressources humaines	2	-1	1	-1
Garantir un gouvernement intègre transparent	3	+1	2	-1
Indice moyen (ou net) gouvernement	2,5	0	2,5	-6
Score global	2,54	+6	4,98	+9

Note explicative : Les promesses avec un indice de réalisation égal ou supérieur à 3 dans la première colonne de chiffres sont codées comme réalisées (score = +1) dans la deuxième colonne ; les promesses avec un score inférieur à 3 sont codées non réalisées (score = -1). Les promesses avec un indice de relief égal ou supérieur à 5 dans la troisième colonne sont considérées comme saillantes ; les promesses avec un indice de relief inférieur à 5 sont considérées comme non saillantes. Dans la quatrième colonne, on attribue un indice pondéré de +2 aux promesses saillantes réalisées, +1 aux promesses non saillantes réalisées, -1 aux promesses non saillantes non réalisées et -2 aux promesses saillantes non réalisées.

François Pétry et Benoît
Collette

Le gouvernement Charest a-t-il respecté ses promesses ?