

Clé : Politique provinciale

Le gouvernement Couillard tient plus ses promesses que ses prédécesseurs

François Pétry, professeur contractuel et directeur par intérim du Centre d'analyse des politiques publiques, Université Laval

Lisa Birch, professeure, cégep Champlain-St Lawrence et directrice générale du Centre d'analyse des politiques publiques, Université Laval

Julie Martel, étudiante à la maîtrise en études internationales, Université Laval

Félix Parent, étudiant à la maîtrise en science politique, Université Laval

Comme Jean Charest en 2003, Philippe Couillard a fait le pari d'assainir les finances de l'État rapidement pour mieux relancer l'économie et l'emploi plus tard. Pour atteindre son objectif, il dispose de certains atouts qui faisaient défaut à ses prédécesseurs.

Aux élections de 2014, le Parti libéral du Québec (PLQ) a présenté ses promesses sous le slogan «Ensemble, on s'occupe des vraies affaires»¹. Pour les libéraux, les «vraies affaires» ont pour objectif le développement de l'économie et des emplois à long terme, en contre-pied des slogans du Parti québécois (PQ) centrés sur la question nationale et la Charte des valeurs. Pour s'assurer d'atteindre cet objectif à long terme, dès son premier budget, le gouvernement Couillard a mis en œuvre un train de mesures destinées à diminuer la taille de l'État et à rationaliser les dépenses publiques, ce qui a pris bien des gens par surprise².

Après 18 mois au pouvoir, quel est l'état de réalisation des promesses électorales du PLQ? Et en cette matière, comment le gouvernement Couillard se compare-t-il à d'autres qui l'ont précédé, en particulier au gouvernement majoritaire de Jean Charest élu en 2003 qui essaya lui aussi (mais en vain) d'alléger et de restructurer l'État québécois?

Des promesses déjà à moitié réalisées

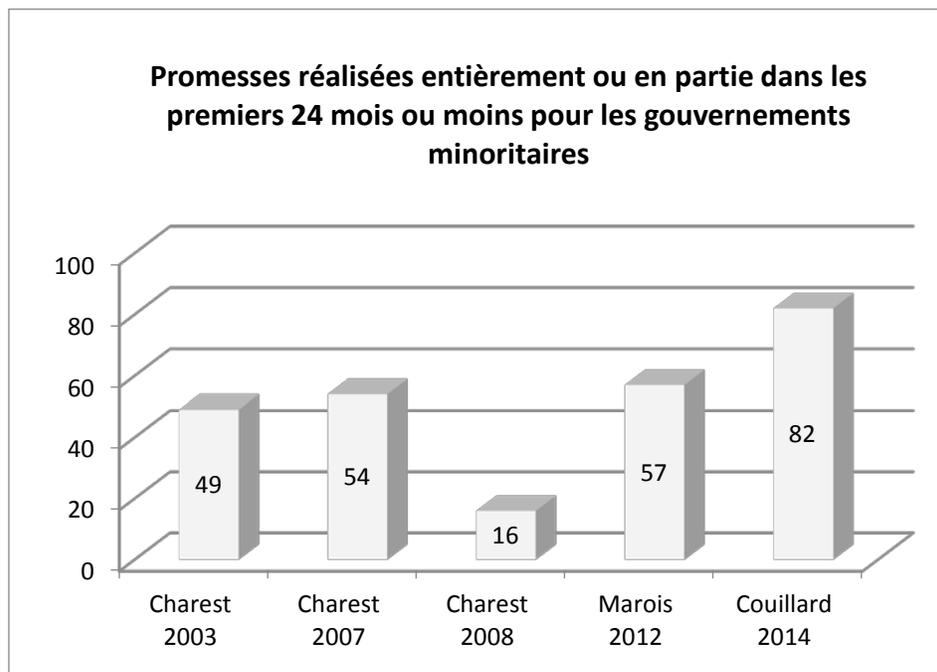
Selon les données du polimètre³ mises à jour le 1^{er} octobre 2015, le gouvernement Couillard comptait 82 promesses sur 158 réalisées ou en voie de l'être (52%), 12 promesses rompues (8 %) et 64 promesses en suspens (40 %). Depuis le verdict du polimètre de mars 2015 publié dans la précédente édition de *L'état du Québec*, 18 promesses précédemment classées en suspens ont été réalisées en tout ou partie. Il s'agit, entre autres, de l'élimination progressive de la taxe santé à compter de 2017, de la mise en place d'un plan d'action contre l'intimidation, de la création d'un crédit d'impôt remboursable aux personnes âgées pour activités physiques et culturelles et, plus récemment, de l'accord sur le pacte fiscal avec les municipalités visant à augmenter l'autonomie municipale dès 2016.

Cinq autres promesses précédemment en suspens sont maintenant déclarées rompues,

incluant le programme de création d'emplois en forêt, et l'investissement dans le développement des soins de santé à domicile. Le gouvernement a rompu ces promesses sous prétexte que leur réalisation aurait compromis l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2015-2016 et la réduction du fardeau fiscal des Québécois. Pour cette même raison, d'autres promesses, par exemple étendre l'aide au devoir, augmenter la qualité de l'enseignement, introduire un crédit d'impôt pour les proches aidants, ou créer 2000 postes d'infirmières spécialisées, demeurent encore en suspens.

L'équipe du polimètre a colligé les données de réalisation des promesses des gouvernements québécois depuis 2003. Pour les comparer avec le gouvernement de Philippe Couillard, la figure 1 reporte le nombre de promesses réalisées en tout ou partie par chaque gouvernement après 24 mois de mandat (18 mois pour les gouvernements minoritaires élus en 2007 et en 2012). Ainsi, Jean Charest a rempli 49 promesses pendant les 24 premiers mois de son premier gouvernement élu en 2003, 54 pendant les 19 mois de son gouvernement minoritaire élu en mars 2007, et 16 pendant les 24 premiers mois de son troisième gouvernement élu en décembre 2008. Le gouvernement minoritaire de Pauline Marois élu en septembre 2012 a de son côté rempli 57 promesses en 18 mois.

Un constat s'impose : avec 82 promesses réalisées en tout ou partie après 18 mois au pouvoir, le gouvernement de Philippe Couillard se démarque nettement de ses prédécesseurs au même stade d'avancement dans leur mandat. Cette différence mérite explication⁴. Dans ce qui suit, nous identifions certains obstacles ayant chacun gêné un ou plusieurs de ces gouvernements dans la réalisation de ses promesses et dont l'absence donne des avantages au gouvernement de Philippe Couillard sur ce plan.



Source. Polimètre

Premier avantage : un gouvernement majoritaire

Le gouvernement de Philippe Couillard est majoritaire, contrairement au gouvernement de Pauline Marois élu en 2012, et à celui de Jean Charest élu en 2007. Ce statut lui évite de dépendre de l'appui de l'opposition pour réaliser ses promesses. Plusieurs promesses du gouvernement minoritaire de Pauline Marois (Charte des valeurs québécoises, interdiction des «écoles passerelles») n'ont pas été tenues parce qu'elles n'étaient pas appuyées par l'opposition. De plus, un gouvernement minoritaire tombe à la première motion de censure, ou démissionne avant, et a donc moins de temps pour remplir ses promesses qu'un gouvernement majoritaire. En démissionnant pour éviter une motion de censure annoncée, le gouvernement Marois mit fin à son projet de loi sur les soins en fin de vie, obligeant ainsi le polimètre à reclassifier cette promesse d'« en voie de réalisation » à « rompue »⁵. Un sort similaire est advenu à la promesse sur les élections à date fixe, déclarée réalisée par le polimètre après son adoption par l'Assemblée nationale en juin 2013, mais reclassifiée comme « rompue » après que Pauline Marois eut demandé la dissolution de l'Assemblée nationale en mars 2014, 30 mois avant la date prévue d'octobre 2016.

Réélu minoritaire en 2007, Jean Charest a vite renoncé à des promesses ambitieuses qui n'avaient pas l'appui de l'opposition et a réajusté le tir en s'attellant à des promesses facilement réalisables à court terme qui reprenaient soit des initiatives déjà en voie de réalisation (redevance sur les hydrocarbures, ouverture de cliniques privées affiliées au réseau public) soit des promesses de l'opposition (dégel des frais de scolarité, bulletins chiffrés dans les écoles)⁶.

Deuxième avantage : une économie en croissance

Les recherches ont montré les méfaits d'une récession économique sur la tenue des promesses des partis au Canada⁷ et dans d'autres pays⁸. En règle générale, une récession diminue les ressources budgétaires utilisables par un gouvernement pour remplir ses promesses, en particulier les promesses dont la réalisation augmenterait les dépenses publiques. Ainsi, le troisième gouvernement Charest, élu majoritaire en 2008, a été atteint de plein fouet par la récession qui l'a forcé à renier sa promesse de maintenir l'équilibre budgétaire, et ce, afin de mettre en place un plan de relance économique. Il a aussi augmenté la TVQ et les frais de scolarité universitaires, et il a introduit l'impôt sur la santé en contradiction avec ce qu'il avait promis. L'effet de la récession sur le gouvernement Charest élu en 2008 est clairement capturé dans le verdict du polimètre qui a répertorié seulement 16 promesses tenues en tout ou partie après 24 mois au pouvoir.

À l'inverse, la croissance économique facilite la tenue des promesses en libérant des ressources budgétaires utilisables par les gouvernements. Or, au Québec, la croissance du PIB réel du Québec s'établit à 2% en 2015 selon les données de la Banque Royale⁹ contre -1% en 2009. Jusqu'ici, le gouvernement Couillard a donc été avantagé sur le plan de la croissance économique au moins en comparaison avec le gouvernement Charest en 2009.

Troisième avantage : un programme résolu de réduction de la taille de l'État qui n'effraie pas l'opinion québécoise

Après deux ans au pouvoir, le gouvernement Charest élu en 2003 n'avait réalisé en tout ou partie que 49 promesses, sensiblement moins que les 82 promesses réalisées au même stade par le gouvernement de Philippe Couillard. Jean Charest était pourtant à la tête d'un gouvernement majoritaire et l'économie était en croissance. Alors, comment expliquer qu'il ait rempli si peu de promesses? La comparaison avec le gouvernement Couillard est particulièrement apte parce que, tout comme Philippe Couillard en 2014, Jean Charest avait promis en 2003 de « réinventer le rôle de l'État » en vue d'offrir de meilleurs services à moindre coût et de réduire les impôts¹⁰. Mais le gouvernement Charest n'a pas été très résolu dans la réalisation de ses promesses. Il a en grande partie abandonné son projet de restructuration de l'État, ce qui l'a empêché de procéder aux réductions d'impôts promises, dont la réalisation était conditionnelle à la restructuration de l'État¹¹.

Philippe Couillard a mieux réussi à remplir ses promesses que Jean Charest en partie parce qu'il a eu le bénéfice du recul. À la lumière de l'expérience manquée de Jean Charest, le gouvernement Couillard a adopté une stratégie différente de mise en œuvre de son programme, mieux susceptible d'atteindre les objectifs fixés. Il a entrepris de rééquilibrer le budget très rapidement. Il a mis en marche 56 promesses liées à l'économie et à la réinvention de l'État dès les trois premiers mois de son mandat sans trop se soucier des critiques.

Les compressions budgétaires de Philippe Couillard se heurtent à l'opposition des syndicats de travailleurs, des associations étudiantes et des groupes sociaux, mais cette opposition ne semble pas aussi intense que celle qu'a subi Jean Charest il a douze ans. L'insatisfaction de l'opinion publique face aux compressions du gouvernement Couillard est palpable, mais elle n'est pas aussi viscérale que l'insatisfaction face aux compressions du gouvernement Charest. Par exemple, les sondages indiquent que les Québécois ne sont pas entièrement défavorables aux mesures de compression budgétaire mises en œuvre par le président du Conseil du trésor, Martin Coiteux¹². Enfin, l'absence de stratégie d'opposition concertée entre le Parti Québécois et la Coalition Avenir Québec (CAQ) permet aux libéraux d'espérer attirer une partie des électeurs de la CAQ, dont le programme ressemble en plusieurs points à celui du PLQ, tout en laissant au PQ et à Québec solidaire le soin de courtiser les autres électeurs. Lors des prochaines élections, en 2018, ces mouvements risquent de diminuer les dommages issus de l'insatisfaction dans l'opinion publique face aux compressions budgétaires, surtout si les baisses d'impôt promises arrivent avant la fin du mandat du PLQ.

En conclusion

Le gouvernement de Philippe Couillard a rempli plus de promesses que ses prédécesseurs à un stade comparable de leur mandat. Son statut majoritaire et une croissance économique assez soutenue ont facilité la mise en œuvre de la stratégie qu'il avait prévue sans trop se soucier de l'opposition des groupes sociaux et des syndicats. Surtout, il se montre plus résolu que Jean Charest à remplir son programme de compressions

budgétaires et de restructuration de l'État. En outre, le climat politique et social, sans être au beau fixe, lui est apparemment plus favorable qu'il ne l'était à Jean Charest.

-
- ¹ Parti libéral du Québec. *Engagements du parti libéral du Québec; élections générales 2014*. <https://www.poltext.org/fr/plateformes-%C3%A9lectorales-provinces-canadiennes>
- ² Pétry, François, Lisa Birch, Èvelyne Brie et Aldan Hasanbegovic. Le gouvernement de Philippe Couillard tient-il ses promesses? *L'état du Québec 2015. 20 clés pour comprendre les enjeux actuels*. Annick Poitras (dir.). Montréal, Institut du Nouveau Monde, Del Busso, 2015, 119-129.
- ³ <https://www.poltext.org/fr/polimetre-couillard>. Pour être classée comme «réalisée», une promesse doit être suivie d'une action gouvernementale officiellement sanctionnée (loi, règlement, traité diplomatique, etc.). Une promesse est classée «en voie de réalisation» si une action pour la réaliser a été officiellement entreprise (un livre blanc, dépôt d'un projet de loi, par exemple). Une mesure gouvernementale qui est un compromis par rapport à une promesse du programme est également classée dans la catégorie «en voie de réalisation ou partiellement réalisée». Une promesse est classée comme «rompue» si lorsque le gouvernement renonce explicitement à la réaliser pour l'instant. Les promesses n'ayant donné lieu à aucune action officielle en vue de leur réalisation sans pour autant avoir été reniées ou bloquées sont classées «en suspens».
- ⁴ Le PLQ a présenté plus de promesses en 2014 que dans les élections précédentes. La différence est donc à nuancer quelque peu si on calcule en pourcentage du total des promesses.
- ⁵ Pétry, François. Un an plus tard, le gouvernement Marois a-t-il tenu ses promesses ? *L'état du Québec 2013-2014. Le pouvoir citoyen*. 2013. Miriam Fahmy (dir.). Montréal, Boréal, 163-172.
https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/un_an_plus_tard_francois_petry.pdf
- ⁶ Pétry, François et Louis Massicotte. Quelles leçons tirer? Il est possible de gouverner le Québec en l'absence de majorité. *La Presse*, 20 mars 2008.
https://www.academia.edu/8311353/Quelles_le%C3%A7ons_tirer_Il_est_possible_de_gouverner_le_Qu%C3%A9bec_en_l'absence_de_majorit%C3%A9._With_Louis_Massicotte._La_Presse._March_20_2008
- ⁷ Pétry, François et Dominic Duval. The Extent to which Governments Implement Campaign Promises. *Journal of Parliamentary and Political Law/Revue de droit parlementaire et politique*. 2015, 303-318.
- ⁸ Thomson, Robert et al. The Fulfillment of Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing. Présentation au congrès annuel de l'American Political Science Association. Chicago, 1er septembre 2014.

-
- ⁹ Ferley, Paul et al. *Perspectives provinciales*. Banque Royale du Canada, mars 2015. <http://static.lpcdn.ca/fichiers/articles/4851561/royale-prov-fmarch2015.pdf>
- ¹⁰ Parti libéral du Québec. *Un gouvernement au service du Québec. Ensemble, réinventons le Québec*. Plan d'action adopté lors du conseil général de 2012. <https://www.poltext.org/fr/plateformes-%C3%A9lectorales-provinces-canadiennes>
- ¹¹ Pétry, François, Éric Bélanger et Louis Imbeau (dirs.) *Le parti libéral. Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*. 2006. Québec, Presses de l'Université Laval.
- ¹² Voir en particulier les résultats des sondages Léger Marketing du 13 décembre 2014 http://leger360.com/admin/upload/publi_pdf/sofr20141213.pdf et CROP du 23 avril 2015 <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201504/23/01-4863601-compressions-les-quebecois-auraient-prefere-attendre-un-an.php>