

Le gouvernement de Philippe Couillard tient-il ses promesses?

Dans *L'état du Québec. 20 clés pour comprendre les enjeux actuels*, sous la direction d'Annick Poitras. Montréal, Institut du Nouveau Monde; Del Busso. 2015, p.119-129.

François Pétry, professeur et directeur, Département de science politique, Université Laval; Lisa M. Birch, professeure, Cégep Champlain-St. Lawrence, et directrice générale du Centre d'analyse des politiques publiques, Université Laval; Èvelyne Brie, étudiante à la maîtrise en science politique, Université Laval; Aldin Hasanbegovic, étudiant à la maîtrise en affaires publiques, Université Laval.

Près d'un an après son élection, le gouvernement libéral a tenu 41 % de ses promesses électorales. Mais il en a aussi rompu quelques-unes, notamment l'indexation du tarif des services de garde et l'augmentation des budgets de la santé et de l'éducation.

Un an après l'arrivée au pouvoir de Philippe Couillard, voici l'occasion de se demander si son gouvernement a tenu ses engagements. Pour ce faire, nous analyserons les 158 promesses faites par le Parti libéral du Québec (PLQ) lors des élections provinciales d'avril 2014, telles qu'elles ont été compilées par l'équipe du polimètre (voir l'encadré) afin de savoir si les décisions du gouvernement correspondent à ce qui a été promis.

Le tableau 1 révèle qu'au début de mars 2015, 64 promesses du programme du PLQ avaient été «réalisées» ou étaient «en voie de réalisation ou partiellement réalisées» (41 %), 87 étaient «en suspens» (55 %) et sept avaient été «rompues» (4 %).

Tableau 1 ici

Le tableau 2 répartit les promesses contenues dans le programme du PLQ dans neuf domaines de politiques publiques, présentés selon le nombre total de promesses.

Au 1^{er} mars 2015, le domaine de l'économie et de l'employabilité comptait le plus grand nombre de promesses réalisées entièrement ou en partie (35), suivi par l'éducation et la recherche (8), puis par la santé et les services sociaux (6). Viennent ensuite les régions et l'agriculture, le gouvernement et la démocratie, et l'environnement. La famille, la culture de même que la loi et l'ordre occupent le bas de l'échelle.

Notons que les taux de réalisation sont plus élevés en environnement (4 sur 7, ou 57 %), en économie et employabilité (35 sur 74, 47 %) et en régions et agriculture (5 sur 11, 45 %), qu'en éducation et recherche (8 sur 26, 31 %) et qu'en santé et services sociaux (6 sur 23, 26 %).

Tableau 2 ici

Le tableau 3 présente la variation cumulative des promesses réalisées sur une base trimestrielle. Nous constatons qu'au cours de ses premiers mois, d'avril à juillet 2014, le gouvernement Couillard a réalisé pas moins de 50 promesses entièrement ou en partie, soit 32 % du total. Ce taux élevé n'est toutefois pas surprenant, compte tenu du fait que le programme contenait de nombreuses promesses faciles à réaliser rapidement.

Ainsi, parmi ces 50 promesses, on en trouve cinq que le Parti libéral s'était engagé à réaliser dans les 100 premiers jours; cinq maintiennent le statu quo et ne requièrent aucune action

particulière, quatre créent de nouvelles fonctions ministérielles et trois augmentent le financement de programmes existants. On compte également plusieurs mesures de crédit d'impôt mises en œuvre dès le budget de juin 2014 (projet de loi 13).

Au cours des mois qui ont suivi, le rythme de réalisation des promesses a été bien moins élevé, s'établissant à environ cinq promesses additionnelles par trimestre.

Tableau 3 ici

Aussi fiable que le gouvernement Charest

Comment le résultat de 41 % de promesses réalisées (ou presque) à ce jour par le gouvernement Couillard se compare-t-il à celui des précédents gouvernements?

Selon les calculs du polimètre, le gouvernement minoritaire de Pauline Marois avait réalisé 51 % de ses promesses en 18 mois. Le gouvernement majoritaire de Jean Charest, qui l'avait précédé, avait quant à lui réalisé 70 % de ses promesses en un peu moins de quatre ans.

Si la tendance du tableau 3 se maintient, on peut raisonnablement estimer qu'aux prochaines élections, et compte tenu du temps qu'il aura duré, le gouvernement de Philippe Couillard aura réalisé un pourcentage de promesses au moins comparable à celui de Jean Charest.

Des études montrent d'ailleurs que les gouvernements qui terminent entièrement leur mandat réalisent habituellement la plupart de leurs promesses électorales. Par exemple, selon le polimètre, le gouvernement de Stephen Harper, qui est actuellement dans la quatrième année de son mandat, a déjà réalisé 85 % des promesses de son programme électoral de 2011.

Projets de loi: seule la santé fait l'unanimité

Que les libéraux québécois réalisent (en tout ou en partie) un pourcentage élevé des promesses contenues dans leur programme électoral est une chose. Mais quelle est la part des promesses réalisées dans l'ensemble des décisions prises par le gouvernement? En effet, supposons qu'un pourcentage élevé des décisions du gouvernement Couillard ne corresponde à aucune promesse du programme; il serait alors difficile d'affirmer que ce parti attache une grande importance à ses engagements électoraux, même s'il semble en réaliser un grand nombre.

À défaut de répertorier toutes les décisions du gouvernement Couillard, l'équipe du polimètre a colligé tous les projets de loi publics déposés à l'Assemblée nationale depuis le début de la présente législature, y compris les projets de loi budgétaires (n^{os} 13 et 28), afin de vérifier s'ils correspondent aux promesses contenues dans le programme libéral des dernières élections. Nous avons également inclus dans l'analyse les promesses contenues dans les programmes du PQ et de la CAQ¹.

Sur les 36 projets de loi publics (incluant dix projets de loi publics de députés, mais excluant les projets de loi privés) présentés à l'Assemblée nationale en date du 1^{er} mars 2015, un peu plus de la moitié correspondent à des promesses issues du programme du PLQ, mais parfois aussi du programme de la CAQ ou du PQ. Le reste des projets ne correspond aux promesses d'aucun parti.

Parmi les projets de loi correspondant aux promesses des programmes des partis, huit correspondent aux promesses du programme du PLQ: de ce nombre, trois correspondent aux promesses du PLQ seul, quatre aux promesses à la fois du PLQ et du PQ, aucun aux promesses

¹ Aucun projet de loi présenté jusqu'ici à l'Assemblée nationale ne correspond aux promesses de Québec solidaire.

du PLQ et de la CAQ. Seulement un projet de loi correspond aux promesses des trois partis – il s’agit du projet de réorganisation du système de santé.

En outre, 11 projets de loi correspondent aux promesses du PQ (dont six du PQ seul) et cinq projets aux promesses de la CAQ (dont quatre de la CAQ seule).

Les projets de loi du gouvernement Couillard ne sont donc pas tous calqués sur les promesses du PLQ. Plusieurs font plutôt « résonner » des promesses du PQ. Cela s’explique par la reprise de certains projets du gouvernement péquiste sortant. Par exemple, les projets de loi sur l’institution d’un inspecteur général de la Ville de Montréal (projet de loi 1), sur les « places fantômes » dans les services de garde (projet de loi 27) et sur les soins de fin de vie (projet de loi 52).

Trois projets de loi font écho exclusivement à des promesses de la CAQ. Il s’agit des projets sur l’accès aux médecins de famille et aux médecins spécialisés (projet de loi 20), sur la récupération de sommes obtenues frauduleusement dans le cadre de contrats publics (projet de loi 26) et sur processus de nomination à des emplois publics supérieurs (projet de loi 393).

Santé et corruption: le gouvernement s’inspire de la CAQ

Même si les promesses du PLQ, du PQ et de la CAQ vont généralement dans le même sens que celles du projet de loi 10 modifiant l’organisation du réseau de la santé, l’intention qui sous-tend la promesse de la CAQ («alléger des structures bureaucratiques par l’élimination des agences de santé») correspond davantage au projet de loi 10 que celle du PQ («poursuivre la révision du rôle des agences de la santé, et miser sur une meilleure efficacité des instances du réseau de la santé») ou même que celle du PLQ («réviser le mode de financement du réseau de la santé et [de] diminuer la bureaucratie afin de financer de nouvelles initiatives pour offrir aux Québécois un meilleur accès aux services de santé»).

Les similarités entre le menu législatif du gouvernement en santé et les promesses de la CAQ ne sont peut-être pas étrangères au fait que Gaétan Barrette, le ministre libéral de la Santé, s’était d’abord présenté sous la bannière de la CAQ aux élections de 2012, avant de se joindre au PLQ.

Deux autres projets de loi proches des promesses de la CAQ portent sur la lutte contre la corruption, un enjeu sur lequel la CAQ dispose d’une meilleure crédibilité que le PLQ. En légiférant ainsi dans le sens des intentions de la CAQ, le PLQ cherche peut-être à rebâtir sa crédibilité en la matière, suite aux révélations de la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction, mieux connue sous le nom de commission Charbonneau.

Les crédits d’impôt

Parmi les mesures fiscales contenues dans le budget de juin 2014, on constate que la plupart des crédits d’impôt étaient annoncés dans le programme du PLQ. C’est le cas notamment des crédits d’impôt aux particuliers pour la rénovation résidentielle, pour activités des aînés et pour les frais de scolarité. C’est également le cas des crédits d’impôt aux entreprises (déduction additionnelle pour frais de transport, crédit d’impôt à l’exportation).

Les crédits d’impôt aux entreprises et aux particuliers mis en place par le gouvernement libéral se retrouvent rarement dans les programmes des partis d’opposition. Ceci est dû au fait que le PQ et la CAQ ont promis peu de crédits d’impôt en général. Le programme du PQ évite d’employer l’expression *crédit d’impôt*, mais on voit mal comment certaines de ses promesses peuvent s’interpréter autrement que comme des crédits d’impôt, par exemple lorsqu’il s’engage à favoriser «les mesures d’efficacité énergétique en encourageant les travaux d’économie d’énergie dans les secteurs résidentiel, commercial et industriel» ou «l’émergence de nouveaux

fleurons économiques au Québec en soutenant la croissance d'entreprises performantes et porteuses dans toutes les régions du Québec».

Le programme de la CAQ refuse de promettre de nouveaux crédits d'impôt, par principe. Il promet plutôt «une baisse de taxe pour les familles en abolissant la taxe santé et la taxe scolaire». La CAQ refuse également de promettre de nouveaux crédits d'impôt aux entreprises, arguant qu'ils sont déjà trop élevés au Québec. Son programme veut plutôt modifier l'allocation de crédits d'impôt aux entreprises existantes afin de cibler «la création d'emplois à valeur ajoutée et pour mieux financer la recherche universitaire en lien avec les entreprises innovantes».

En conclusion

Un an après son élection, le gouvernement Couillard a tenu en tout ou partie 41 % des promesses de son programme. Ce pourcentage est appelé à augmenter au cours de l'année 2015, puisque l'actualité fera en sorte que le classement de certaines promesses devra être révisé (de «en suspens» à «en voie de réalisation», par exemple).

Parmi les dossiers d'actualité à surveiller, il y a bien sûr le budget 2015, survenu trop tard pour qu'on intègre son analyse ici. Notons également la signature de l'entente Québec-municipalités en matière de fiscalité, les négociations de la Société de transport de Montréal avec Hydro-Québec pour l'obtention d'un tarif privilégié et l'élaboration d'un plan d'action sur l'enseignement du français au primaire et au secondaire.

Parmi les promesses réalisées, certaines l'ont été plus facilement parce qu'elles faisaient consensus et qu'elles nécessitaient peu de ressources.

D'autres prennent plus de temps à réaliser, par exemple la relance du Plan Nord ou la réorganisation du système de santé.

Parmi les engagements les plus difficiles, mentionnons les compressions budgétaires de 1,3 milliard de dollars au cours des deux prochaines années annoncées dans les prévisions budgétaires du programme électoral du PLQ. Le montant réel des compressions étant supérieur à ce montant, le verdict du polimètre est que cette promesse a été partiellement réalisée.

Le programme du PLQ s'engageait aussi à épargner la santé et l'éducation, dont les budgets devaient augmenter de 4 % et de 3,5 % par année, respectivement. Ce ne fut pas le cas. Cette promesse est déclarée rompue par l'équipe du polimètre.

Une autre promesse importante du programme du PLQ était d'indexer, sans les augmenter, le tarif des services de garde à 7 dollars par jour. Cette promesse a été rompue par la décision d'augmenter les tarifs jusqu'à 20 dollars pour les familles à revenu élevé.

Les médias ont beaucoup commenté le fait que le gouvernement Couillard a rompu ces deux promesses importantes. Par contre, de nombreuses promesses que le gouvernement Couillard a tenues n'ont fait l'objet d'aucune couverture médiatique.

Ce déséquilibre explique en partie l'impression qu'ont les Québécois d'avoir été bernés par le gouvernement Couillard. Cette impression n'est d'ailleurs pas étrangère aux fréquentes accusations de «politicien mensonger» portées à l'encontre de Philippe Couillard par les partis d'opposition, accusations à leur tour reprises dans les médias.

Le sentiment d'avoir été berné peut également provenir du fait que les Québécois ont pu percevoir que certaines décisions impopulaires du gouvernement Couillard, en particulier la réorganisation du système de santé et les compressions budgétaires, notamment en éducation, n'avaient pas été annoncées ou avaient été annoncées plus clairement dans les engagements de la CAQ que dans ceux du PLQ.

Encadré

Et les soins de fin de vie?

Le polimètre évalue seulement les promesses contenues dans les programmes électoraux des partis, excluant ainsi les promesses présentées par les chefs de partis en dehors des programmes.

C'est la raison pour laquelle le polimètre Couillard ne mentionne pas le projet de loi 52 sur les soins de fin de vie. Philippe Couillard s'était engagé à présenter ce projet à l'Assemblée nationale dans un discours avant le déclenchement des élections, mais l'engagement n'a pas été repris dans le programme du Parti libéral.

L'équipe du polimètre teste des méthodes permettant de répertorier les promesses présentées en dehors des programmes pendant les campagnes électorales afin de les inclure à l'avenir. Nous poursuivrons également l'analyse qui consiste à confronter les décisions gouvernementales aux promesses des partis, en élargissant l'exercice à toutes les décisions de l'exécutif, et pas seulement aux projets de loi.

Encadré

Qu'est-ce que le polimètre?

Le polimètre est une application en ligne permettant de suivre à la trace les promesses des partis politiques aux élections québécoises et fédérales. La mise à jour est faite chaque mois par une équipe de veille composée de chercheurs, d'assistants et de stagiaires hébergés par le Centre d'analyse des politiques publiques de l'Université Laval. Les membres de l'équipe sont politiquement indépendants. Le projet est financé par une subvention du Fonds de recherche du Québec – Société et culture.

La méthode du polimètre consiste, dans un premier temps, à séparer les promesses des programmes électoraux des partis des affirmations ne constituant pas des promesses. Pour être classée comme telle, une promesse doit engager le parti à réaliser une action ou un but explicite advenant son élection, et l'engagement doit être libellé de manière à permettre au chercheur d'évaluer objectivement si cette action ou ce but sera réalisé. Par exemple, l'affirmation selon laquelle le gouvernement «est soucieux de résorber le chômage» ne peut être considérée comme une promesse, car elle n'indique pas une intention d'agir et elle ne permet pas non plus d'évaluer de manière objective le moment où le chômage sera réputé résorbé.

Dans un deuxième temps, chaque promesse est classée comme étant «réalisée», «en voie de réalisation ou partiellement réalisée», «rompue» ou «en suspens», le verdict étant appuyé par une ou plusieurs citations tirées des communiqués de presse du gouvernement, de projets de loi et d'autres sources officielles ou journalistiques.

Pour suivre le polimètre Couillard: www.poltext.org/fr/polimetre-couillard.

Tableau 1
Réalisation des promesses du Parti libéral au 1^{er} mars 2015

Promesses réalisées	30	19 %
Promesses en voie de réalisation ou partiellement réalisées	34	22 %
Promesses en suspens	87	55 %
Promesses rompues	7	4 %
Total	158	100 %

Note: 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 (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 elle a été bloquée par l'opposition (en cas de gouvernement minoritaire) ou si le gouvernement a renoncé explicitement à la réaliser pour l'instant. Une promesse rompue ne correspond pas nécessairement à un constat d'échec et ne signifie pas forcément que le gouvernement a renoncé à la réaliser dans le futur. Enfin, les promesses qui n'ont encore donné lieu à aucune action officielle en vue de leur réalisation sans pour autant avoir été reniées ou bloquées sont classées «en suspens». On s'attend à ce que les promesses soient réalisées pendant la législature qui suit la campagne électorale durant laquelle elles ont été faites. Les promesses «en suspens» ou «en voie de réalisation» au moment où le chef du gouvernement demande la dissolution de la Chambre deviennent ipso facto des «promesses rompues».

Tableau 2
Nombre de promesses réalisées par domaine

Domaines de politique	Réalisées	Réalisées en partie	En suspens ou rompues	Total
Économie et employabilité	15	20	39	74
Éducation et recherche	2	6	18	26
Santé et services sociaux	4	2	17	23
Régions et agriculture	2	3	6	11
Gouvernement et démocratie	2	1	5	8
Environnement	4	0	3	7
Familles	1	1	3	5
Loi et ordre	0	0	2	2
Arts et Culture	0	1	1	2
Total	30	34	94	158

Tableau 3
État cumulatif de la réalisation des promesses

Trimestre	Réalisées	Partiellement réalisées	Rompues ou en suspens	Total
Avril-juin 2014	24	26	108	158
Juillet-septembre 2014	26	28	104	158
Octobre-décembre 2014	29	30	99	158
Janvier-février 2015	31	33	94	158

Note: Chaque nouvelle ligne additionne les nouvelles réalisations à celle de la période précédente. Les promesses rompues ou en suspens diminuent au fur et à mesure que les promesses réalisées augmentent.

Budget: Le polimètre après le budget Leitaó

Le deuxième budget Leitaó, présenté le 26 mars 2015, modifie plusieurs verdicts du polimètre Couillard. Six promesses jusqu'ici « en suspens » deviennent « réalisées ». Il s'agit des engagements 1) à verser la majorité des redevances minières au Fonds des générations, 2) à offrir des stages d'innovation en entreprise pour les diplômés universitaires, 3) à intégrer davantage de stages en entreprise dans les programmes de formation professionnelle, 4) à offrir davantage de parcours variés en formation professionnelle et collégiale, 5) à soutenir l'industrie dans la commercialisation des produits innovants de la transformation du bois et 6) à rétablir un soutien financier pour l'entretien et l'aménagement des chemins forestiers multiusagers.

Les promesses d'éliminer graduellement la taxe santé, d'aider les propriétaires âgés à payer les taxes foncières et scolaires et de promouvoir la formation pour augmenter la main-d'œuvre qualifiée passent de la catégorie « en suspens » à « en voie de réalisation ». L'engagement de réaliser un surplus budgétaire dès 2015-2016 est déclaré « en voie de réalisation » puisque le gouvernement prévoit seulement l'équilibre budgétaire. Ce verdict est temporaire, comme de nombreux autres verdicts du polimètre, et il pourra se transformer en « promesse réalisée » advenant un surplus ou en « promesse rompue » advenant un déficit à la fin de l'année budgétaire qui commence.

Deux promesses jusqu'ici « en suspens » sont maintenant « rompues ». Il s'agit des promesses d'investir chaque année 150 M\$ dans les soins à domicile et 5 M\$ supplémentaires pour aider les proches aidants.

Plusieurs mesures du budget de mars 2015 confirment des verdicts passés du polimètre, par exemple l'engagement à mettre en place la Stratégie maritime et le Plan Nord (en partie réalisé), à ne pas augmenter les impôts (réalisé) et à augmenter les budgets de la santé et de l'éducation de 4% et de 3,5% respectivement (promesses qui continuent à être rompues, puisque le budget prévoit des augmentations de seulement 1,4% et 0,2%).

Au final, le nouveau score du polimètre s'établit à 79 (50%) engagements réalisés en tout ou partie (soit 15 de plus que le score du Tableau 1), dont 40 réalisés (25%) et 39 en voie de réalisation ou réalisés partiellement (25%). Soixante-neuf engagements sont en suspens (44%) et 10 sont rompus (6%).