



# Démocratie et politiques publiques

Sous la direction de  
**JÉRÔME COUTURE**  
**STEVE JACOB**





# Démocratie et politiques publiques



dirigée par **Christian Rouillard**

La collection « Gouvernance et gestion publique » s'intéresse à toutes les dimensions de la gouvernance publique, tant en ce qui concerne les structures et les processus intra et inter-organisationnels que les relations entre l'État et la société civile au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Interdisciplinaire et pluriméthodologique, elle accueille des textes théoriques, empiriques et critiques de toutes les sensibilités épistémologiques et ontologiques, dans la double perspective d'enrichir les connaissances positives et normatives sur la gouvernance et de nourrir le débat public sur les défis et les enjeux liés à son exercice contemporain. Comité consultatif: Yves Emery (Institut des hautes études en administration publique, Suisse), Steve Jacob (Université Laval, Canada), Jean-Claude Thoenig (Université Paris Dauphine et Conseil national de la recherche scientifique, France), Catherine Zwetkoff (Université de Liège, Belgique)

## **TITRES PARUS**

Joris, Geoffrey et Catherine Fallon, *Formes et réformes des administrations publiques*, 2014.

Crête, Jean (dir.), *Les surveillants de l'État démocratique*, 2014.

Marier, Patrick (dir.), *Le vieillissement de la population et les politiques publiques: enjeux d'ici et d'ailleurs*, 2012.

Emery, Yves et David Giauque, *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*, 2012.

Saint-Pierre, Diane et Monica Gattinger (dir.), *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolution et mises en œuvre*, 2011.

Palau, Yves (dir.), *Gouvernance et normativité. La gouvernance des sociétés contemporaines au regard des mutations de la normativité*, 2011.

Rouillard, Christian et Nathalie Burlone (dir.), *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*, 2011.

Garon, Francis, *Changement ou continuité? Les processus participatifs au gouvernement du Canada 1975-2005*, 2009.

Karmis, Dimitrios et Linda Cardinal (dir.), *Les politiques publiques du Canada. Pouvoir, conflits et idéologies*, 2009.

# Démocratie et politiques publiques

---

SOUS LA DIRECTION DE  
**JÉROME COUTURE ET STEVE JACOB**

---



Presses de  
l'Université Laval

Financé par le gouvernement du Canada  
Funded by the Government of Canada

| **Canada**

Nous remercions le Conseil des arts du Canada de son soutien. L'an dernier, le Conseil a investi 153 millions de dollars pour mettre de l'art dans la vie des Canadiennes et des Canadiens de tout le pays.

We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts, which last year invested \$153 million to bring the arts to Canadians throughout the country.



Conseil des arts  
du Canada

Canada Council  
for the Arts

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

**SODEC**

Québec 

Maquette de couverture : Laurie Patry

Mise en pages : Danielle Motard

ISBN papier : 978-2-7637-3750-8

ISBN pdf : 9782763737515

© Les Presses de l'Université Laval

Tous droits réservés.

Imprimé au Canada

Dépôt légal 1<sup>er</sup> trimestre 2019

Les Presses de l'Université Laval

[www.pulaval.com](http://www.pulaval.com)

*Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.*

---

# TABLE DES MATIÈRES

---

REMERCIEMENTS.....XI

INTRODUCTION .....1

Les principes de la représentation démocratique  
dans la conduite de l'action publique

*Jérôme Couture et Steve Jacob*

## PARTIE I

### IMPUTABILITÉ ET RÉACTIVITÉ

#### CHAPITRE 2

La guerre en élection ..... 21

Dynamiques électorales de la participation du Canada  
à la guerre contre Daech

*Laura Pelletier et Justin Massie*

#### CHAPITRE 3

Un climat démocratique? ..... 53

Le rôle de l'opinion publique dans l'adoption de la tarification  
du carbone dans les provinces canadiennes

*David Houle*

#### CHAPITRE 4

La participation électorale comme manifestation  
de la résistance à la taxation ..... 87

Le cas des municipalités québécoises (2005-2013)

*Jérôme Couture*

**CHAPITRE 5**

La politique de transparence des finances publiques..... 105

Un instrument d'amélioration démocratique  
de l'action publique financière?

*Mohamed Djouldem*

**PARTIE II**

## L'ÉLU ET LE CITOYEN

**CHAPITRE 6**

Les acteurs politiques et le processus démocratique ..... 133

Perceptions du rôle du citoyen

*Antonin Lacelle-Webster*

**CHAPITRE 7**

La parole en politique ..... 155

*Corinne Mellul*

**CHAPITRE 8**

La réalisation des promesses des partis au Québec, 1994-2014..... 173

*François Pétry, Dominic Duval et Lisa Maureen Birch*

**CHAPITRE 9**

Expliquer l'écart entre le discours du parti  
et celui du gouvernement..... 197

*Jean Crête, Lisa-Maureen Birch et François Pétry*

**PARTIE III**

## LE SAVANT ET LE POLITIQUE

**CHAPITRE 10**

La demande pour des données probantes  
au sein de la fonction publique canadienne ..... 229

*Pierre-Olivier Bédard et Alexandra Mallett*

**CHAPITRE 11**

Expertise et réactivité démocratique ..... 257

L'influence des groupes d'intérêt dans le secteur  
environnemental québécois*Marc Tremblay-Faulkner***CHAPITRE 12***Think tanks* et politiques publiques ..... 283La relation des élus avec l'IRIS et l'IEDM à l'Assemblée nationale  
du Québec*Guillaume Lamy***CHAPITRE 13**

Imputabilité et réactivité des experts ..... 301

Une question d'acceptabilité sociale

*Guy-Serge Côté***CHAPITRE 14***Euro-think tank*, acteur au cœur d'une gouvernance  
européenne multiniveaux ..... 321*Rosetta Collura***CONCLUSION** ..... 345

Réenchanter la démocratie et la fabrique des politiques publiques

*Nathalie Schiffino***NOTICES BIOGRAPHIQUES** ..... 367



---

## REMERCIEMENTS

---

Cet ouvrage rassemble des communications présentées lors de l'atelier « Démocratie et politiques publiques » que nous avons organisé lors du colloque annuel de la Société québécoise de science politique en mai 2017. Nous remercions les participants à ce colloque pour la qualité de leurs présentations et la richesse des échanges.

Cet ouvrage n'aurait pas pu voir le jour sans le soutien financier du Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FRQ-SC), du département de science politique de l'Université Laval et du Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP).

Jérôme Couture et Steve Jacob



---

## INTRODUCTION

---

# Les principes de la représentation démocratique dans la conduite de l'action publique

**Jérôme Couture  
et Steve Jacob**

Les gouvernements élus répondent-ils aux attentes des citoyens? Les institutions démocratiques – qu’elles soient formelles, comme les partis politiques et les consultations publiques, ou informelles, comme les enquêtes d’opinion – favorisent-elles l’adoption et la mise en œuvre de politiques publiques en adéquation avec ces attentes? Et si cela ne s’avère pas le cas, faut-il en conclure que l’acquisition des droits politiques et l’établissement du suffrage universel n’ont accordé finalement qu’un pouvoir très limité aux citoyens et aux citoyennes? Ces questions de l’effet des institutions démocratiques sur les politiques publiques alimentent de nombreux travaux en science politique (Burnstein 1998).

D’un point de vue théorique, deux processus garantissent le principe de la représentation démocratique: la réactivité des élus aux préférences des citoyens et l’imputabilité politique des élus (Gerstlé 2003). L’une des versions de la théorie démocratique suggère que les représentants élus doivent élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques souhaitées par les électeurs. Il s’agit de la réactivité. Pour leur part, les électeurs devraient « récompenser »

ou «sanctionner» leurs représentants élus sur la base de cette relation entre la performance de l'action publique et les attentes citoyennes (Jacob *et al.* 2018). Nous parlons alors de l'imputabilité politique.

Pourtant, de l'inscription d'un problème à l'ordre du jour jusqu'à l'évaluation des effets d'une politique, de nombreux écueils peuvent entraver ces deux mécanismes au cours du cycle des politiques publiques. Les contraintes peuvent découler des processus décisionnels qui laissent peu de place à la participation du public. Elles trouvent également leurs sources dans le fonctionnement des administrations publiques qui sont bien souvent des lieux de tensions entre le savant et le politique, pour reprendre la terminologie wébérienne classique (Weber 1919). Finalement, les contraintes peuvent s'expliquer par la place et le rôle que jouent les électeurs dans un contexte où ils ne disposent pas toujours de toute l'information nécessaire leur permettant d'évaluer l'action publique. L'objectif de cet ouvrage est d'explorer le rapport existant entre les politiques publiques et la démocratie par le biais des mécanismes de réactivité et d'imputabilité.

## IMPUTABILITÉ ET RÉACTIVITÉ

Les travaux scientifiques identifient deux concepts clés pour évaluer et mesurer sur le plan empirique les processus de réactivité des élus et leur imputabilité politique. Le premier concept retenu est celui de la consistance. La consistance porte sur la correspondance entre l'état des préférences collectives et l'orientation de l'action publique. Plus formellement, à un moment  $t$ , les préférences du public pour une politique publique donnée « $P$ » sont équivalentes à celle du gouvernement « $G$ », ce qui se traduit par l'équivalence simple suivante :  $G_t = P_t$ . Le second concept identifié est celui de la congruence. La congruence se définit plutôt comme un changement de politique consécutif à un changement des opinions (Page et Shapiro 1983). De manière formelle, un changement de l'opinion publique ( $\Delta P_{t-1}$ ) est associé dans la séquence suivante à un changement dans l'action du gouvernement ( $\Delta G_t$ ). Cela se traduit par l'équation suivante :  $\Delta G_t = f(\Delta P_{t-1})$ .

L'une des approches privilégiées pour évaluer ces concepts consiste à comparer la position moyenne du public sur un enjeu ou un axe idéologique avec celle des élus. Cela a d'abord été utilisé dans la recherche sur la représentation dyadique (par exemple, Miller et Stokes 1963 ; McCrone et Kuklinski 1979). Cet agenda de recherche se poursuit encore aujourd'hui (voir Bafumi et Herron 2010). Une autre approche dominante compare les positions du public avec celles des gouvernements et des partis politiques

(Weissberg 1978 ; Powell 2000 ; Budge *et al.* 2001 ; Hobolt et Klemmensen 2005 ; Adams *et al.* 2009 ; Jennings et John 2009 ; Ezrow 2010 ; Dalton *et al.* 2011). Un courant de recherche connexe examine quant à lui la correspondance entre les priorités du public et celles du gouvernement (Jones *et al.* 2009 ; Bevan et Jennings 2014). Un dernier volet de ces travaux explore de son côté le phénomène reliant les politiques gouvernementales et les priorités du publics (Burstein 2003, 2010 ; Pétry 1999 ; Pétry et Mendelsohn 2004 ; Wlezien et Soroka 2016 ; Lax et Phillips 2009, 2012).

Considérant l'importance des mécanismes à l'étude pour notre compréhension de la démocratie représentative, il nous semble approprié de parler d'une rareté de la recherche portant sur la relation entre l'opinion du public et les politiques publiques. Cela n'est guère surprenant, et ce, pour diverses raisons. La plus importante d'entre elles est la difficulté d'identifier avec précision et certitude les préférences et les attentes du public dans les nombreux secteurs d'intervention publique.

Tout de même, les résultats de recherche disponibles nous fournissent des enseignements très intéressants. Tout d'abord, la réactivité des gouvernements serait plus importante lorsque l'enjeu est saillant dans la thématique médiatique du moment. De plus, cette mise à l'ordre du jour ne serait pas étrangère aux efforts des groupes d'intérêts et des partis politiques (Gerstlé 2003). Ensuite, certains processus de réactivité imparfaite ont également été identifiés (Stokes 1998) ; il s'agit notamment du fait que la réactivité peut être contingente, c'est-à-dire que des facteurs attachés à l'enjeu politique expliquent l'adéquation entre opinion publique et action publique. Toutefois, cette adéquation résulterait plutôt d'un processus complètement aléatoire et non d'une réactivité pleinement volontaire de la part des dirigeants élus. La réactivité peut aussi être simulée ou manipulée puisque les préférences du public peuvent être construites par les professionnels de la politique. Ceux-ci peuvent utiliser les enquêtes d'opinion non pas dans l'objectif de mesurer les préférences du public, mais comme un outil leur permettant de faire évoluer cette opinion.

Du côté de l'imputabilité politique, Boyne *et al.* (2009) constatent qu'il n'y a pas de prime aux sortants pour les élus qui obtiennent une évaluation citoyenne de leur bonne performance. Toutefois, la probabilité d'être réélu diminue fortement lorsque la performance est jugée faible par les citoyens et devient pratiquement nulle lorsque celle-ci est considérée médiocre. Les électeurs ont donc tendance à sanctionner plutôt qu'à récompenser. Cette asymétrie de l'imputabilité conduit à des comportements stratégiques de la part des élus qui tentent alors de faire endosser la responsabilité d'un échec à

d'autres acteurs. Ce comportement se résume dans le terme anglophone de *blame avoidance*, qui exprime l'évitement de la responsabilité. Par ailleurs, Achen et Bartels (2013) conceptualisent dans leur ouvrage *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive?* l'existence d'un électeur aveuglé par un esprit de vengeance (*God of Vengeance*) qui aboutit à une imputabilité dysfonctionnelle. Ces auteurs soutiennent que les électeurs peuvent sanctionner les politiciens pour des événements qui ne relèvent pas de leur responsabilité ou de leurs compétences. Par exemple, les électeurs peuvent sanctionner un élu pour une sécheresse, une tornade ou une même une attaque de requins.

En fait, l'imputabilité politique trouve son fondement dans les deux concepts clés que sont la « clarté de la responsabilité » (Hobolt, Tilley et Banducci 2013) et « l'apprentissage des électeurs ». L'imputabilité relève donc d'abord de la capacité de l'électeur d'attribuer les résultats de la gestion à l'acteur qui en est responsable. L'arrangement institutionnel joue ici un rôle important. En effet, il est souvent évoqué que la clarté est moindre dans des situations de gouvernance multiniveaux ou encore de gouvernement minoritaire. L'expérience de l'électeur y serait aussi pour quelque chose. Par exemple, l'électeur peut déchiffrer les stratégies électoralistes du politicien et aura alors tendance à ne plus soutenir les gouvernements qui prennent des décisions rythmées uniquement par les cycles électoraux – ceux qui augmentent les dépenses juste avant les élections par exemple (Nordhaus 1975 ; Tufte 1978).

## DES MÉCANISMES EFFECTIFS ET PERFECTIBLES

En regard avec la problématique de cet ouvrage, il est important de souligner que l'électorat et les élus ont un rôle à jouer et peuvent agir pour renforcer le lien entre les préférences et les politiques publiques. Pour l'électorat, cela signifie que les électeurs et électrices doivent aller voter le jour des élections et choisir des représentants dont les opinions et les propositions politiques sont fortement alignées sur leurs propres préférences (Thomassen et van Ham 2014). La recherche comparative montre que, malgré certaines limites, les citoyens sont tout à fait en mesure de le faire. Par exemple, les électeurs peuvent situer les partis politiques sur un axe idéologique gauche-droite. À ce propos, il a été démontré que le fait de choisir le parti idéologiquement le plus proche de soi semble bien expliquer le vote des électeurs et des électrices (Dalton, Farrell et McAllister 2011).

De leur côté, les représentants, une fois élus, doivent être sensibles à l'opinion publique. La réactivité implique, d'une part, d'agir sur ce qui a été promis

pendant la campagne électorale et de respecter la plateforme politique sur laquelle les représentants ont été élus (Stokes 1999) tout en étant continuellement attentif et sensible aux changements dans l'opinion publique (Wlezien et Soroka 2012). À cela, on peut ajouter le fait que les élections se tiennent de manière récurrente. Cet état de fait assure un retour d'information vers les électeurs. En d'autres termes, lors du vote, l'électorat est non seulement réputé prendre en considération ce que les candidats et les partis promettent pour l'avenir – ce l'on nomme le vote prospectif –, mais aussi être capable d'évaluer les performances passées des candidats sortants (Downs 1957; Key 1966) – ce que l'on nomme le vote rétrospectif. De cette manière, les élections procurent aux citoyens et citoyennes une occasion d'obtenir que le gouvernement leur rende des comptes; par leur vote, les électeurs peuvent maintenir au pouvoir les élus qui obtiennent de bons résultats et évincer ceux dont la performance est inférieure aux attentes (Manin, Przeworski et Stokes 1999).

À ce sujet, l'évaluation de la performance des élus semble avoir une incidence importante sur la probabilité de réélection des candidats sortants. Par exemple, de nombreux travaux portant sur le vote économique montrent l'existence d'une forte corrélation entre le vote, les évaluations subjectives de l'économie et les indicateurs économiques objectifs (Stegmaier et Lewis-Beck 2013). Certains auteurs font valoir que c'est surtout la crainte d'être démis de leurs fonctions qui incite les représentants à demeurer vigilants dans leur manière de gouverner (Maravall 1999). Ainsi, l'anticipation d'une éventuelle sanction électorale est parfois plus importante que la présence effective d'un mécanisme de récompense et de punition.

En lien avec ce dernier point, on entend régulièrement un discours dénonçant le cynisme de l'électorat. Le cynisme, c'est l'image d'un citoyen désabusé qui juge négativement la politique. Sur ce point, il faut reconnaître que le cynisme existe. Les écrits sur le sujet documentent bien l'érosion de la confiance envers les acteurs politiques et les institutions de la démocratie au cours des dernières décennies (Rosanvallon 2014). Ce qui concerne la politique n'a pas donc toujours bonne presse auprès de nombreux citoyens. Toutefois, qualifier l'électorat de cynique présuppose que ce jugement porté sur la politique soit mal fondé. N'est-il pourtant pas possible que le jugement que l'on porte sur la politique soit le résultat de faits plutôt que de valeurs?

Par exemple, est-on dans l'erreur si l'on a l'impression que nos dirigeants défendent parfois des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général? Est-il malhonnête d'affirmer que les politiciens sont parfois prêts à mentir pour être élus? Notre regard sur la politique est-il vraiment biaisé si nous

sommes d'accord avec l'affirmation que les différents partis politiques se ressemblent et que la population n'a pas de véritable choix? La démocratie représentative se fonde en grande partie sur cette méfiance envers les dirigeants politiques. L'idée de les soumettre régulièrement à l'épreuve des élections suffit pour s'en convaincre. En résumé, la réactivité et l'imputabilité sont des mécanismes effectifs et perfectibles dont l'efficacité dépend du volontarisme des acteurs politiques. Au-delà de cette vision optimiste, il faut garder à l'esprit que la démocratie représentative a également des limites, comme nous l'enseignent les travaux en science politique.

Au cœur du rapport existant entre les politiques publiques et la démocratie se trouve la nature du lien représentatif. Celui-ci découle des arrangements constitutionnels (Imbeau et Jacob 2011) qui orientent le fonctionnement de nos systèmes politiques et se manifeste lors de l'élection des gouvernants. Pour le dire simplement, le pouvoir de tous est confié légitimement à quelques élus qui devraient par conséquent agir en mandataires de ce « tous », que l'on nomme le public. Mais justement, auprès de quel public les décideurs doivent-ils se montrer réactifs et imputables? Cette question toute simple fait surgir une inévitable tension entre le public de la démocratie électorale et le public directement concerné par la gouvernance des politiques publiques. Il s'agit là d'une importante distinction à faire entre les politiques publiques prises sous l'angle d'un problème et les politiques publiques abordées à travers l'opinion publique (Leca 1996).

## **LES POLITIQUES PUBLIQUES VUES SOUS L'ANGLE DE L'OPINION PUBLIQUE**

En sociologie électorale, le public se confond bien souvent avec l'électorat. Il s'agit alors d'un public de masse, consulté principalement lors des scrutins, souvent conceptualisé au moyen de la notion « d'électeur médian » (Downs 1957) et opérationnalisé par les enquêtes d'opinion publique représentatives de cet électorat. Du point de vue normatif, cette approche suppose implicitement l'exercice du choix politique par un électeur rationnel, ou du moins un électeur étant en mesure de choisir de façon éclairée ceux et celles qui auront à assurer l'exercice de l'autorité. Ce critère tient essentiellement à la question du niveau d'information politique, également qualifié de compétence politique ou de sophistication politique (Oscarsson et Rapelli 2018). À ce propos, les recherches empiriques montrent que, malgré une augmentation du niveau d'éducation et de la disponibilité des informations avec l'avènement de la télévision et d'Internet, le niveau d'information des

électeurs reste très faible et constant depuis plusieurs décennies (Althaus 2003).

En lien avec ce constat, Downs (1957) a développé l'idée de *l'ignorance rationnelle*: être mal informé au sujet de la politique s'explique par le fait que le coût d'acquisition de l'information en termes de temps et d'efforts dépasse largement les gains électoraux anticipés. Pour réussir à concilier ce constat avec les exigences de la théorie démocratique, certains auteurs proposent plusieurs « raccourcis » permettant à l'électeur de faire un choix éclairé sur les alternatives offertes lors d'une campagne électorale. Les principaux « raccourcis » sont l'idéologie des partis politiques (Converse 1964), le vote rétrospectif (Fiorina 1981) et l'expérience vécue des politiques publiques (Schneider *et al.* 1999).

Pourtant, le niveau d'information nécessaire à l'électeur pour effectuer un choix éclairé dépend essentiellement du cadre théorique par lequel il est possible de concevoir la traduction des préférences individuelles en choix publics. Il est en grande partie question de procédures et d'arrangement institutionnel. À ce sujet, diverses théories démocratiques proposent différents chemins permettant d'effectuer ce passage. Quelques théories démocratiques, non exhaustives, semblent pertinentes pour distinguer les exigences informationnelles.

Pour Schumpeter (1942), la démocratie est avant tout un système de compétition pour la direction politique. Son modèle de *démocratie minimaliste* se focalise sur l'élection. Ainsi, les électeurs n'ont pas à se former une opinion précise sur chaque problème spécifique. Le passage des préférences aux choix publics est ramené à sa plus simple expression. L'électeur doit être en mesure de choisir entre différentes alternatives et de punir ou récompenser le gouvernement déjà en place. Ce modèle suppose donc, implicitement, une rationalité instrumentale. Celle-ci doit évaluer les avantages et les inconvénients des alternatives proposées.

D'autres auteurs conceptualisent différemment ce passage des préférences aux choix publics. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, il est pertinent de ramener la démocratie à une question de confiance entre les électeurs et le gouvernement. Dans cette perspective, la confiance politique se compare à un réservoir de soutiens politiques qui permet aux acteurs se trouvant en position de pouvoir d'atteindre un certain nombre d'objectifs grâce à l'allocation des ressources publiques. Il s'agit, entre autre, de la perspective adoptée par le *systemisme* de David Easton (1965). La confiance signifie alors

la volonté d'un individu d'accorder son appui aux actions proposées par les leaders politiques. Dans ce cas, la confiance politique est une ressource qui permet de transformer des demandes en politiques publiques et ainsi d'agir par rétroaction sur ce même niveau de soutien au système. La conversion des préférences individuelles en décisions publiques repose donc sur l'appui des citoyens et citoyennes envers le gouvernement tout au long d'un mandat démocratique. Cet angle d'analyse se distingue de celui de la *démocratie minimaliste* qui concentre son point de vue sur l'élection. Du point de vue normatif, il en résulte que le gouvernement démocratique doit suivre l'opinion publique afin d'assurer l'équilibre du système. Les enquêtes d'opinion semblent être la procédure idéale pour rendre opérationnelle cette version de la démocratie.

Lévi et Stoker (2000) attribuent deux dimensions au potentiel de soutien politique. D'une part, l'électeur évalue la capacité d'un candidat politique d'agir conformément à ses intérêts. Cette évaluation se produit au niveau de l'appartenance identitaire, de la concordance des valeurs morales, du respect de certaines promesses tenues ou du jugement des qualités personnelles de celui qui doit être digne de confiance. En second lieu, l'évaluation se fait au niveau de la compétence du candidat ou de la candidate dans le domaine où la confiance lui a été attribuée ; c'est-à-dire que le jugement porte alors sur les actions du gouvernement.

L'analogie de la *baby-sitter*, développée par Hetherington (2004), permet de mieux comprendre le processus par lequel s'effectue le soutien politique. Pour un parent, il est inquiétant de laisser son enfant avec une autre personne. Peu de parents auraient l'idée de confier la garde de leur enfant à un parfait inconnu rencontré dans la rue. Les parents sollicitent généralement une personne de leur entourage immédiat lorsqu'ils doivent s'absenter. Il s'agit d'un membre de la famille, d'un ami ou d'une amie ou encore d'une personne du voisinage. Les parents sollicitent généralement une personne qu'ils ont pu voir agir en d'autres occasions. Ils apprécient ainsi les qualités de celle-ci et jugent si elle correspond au profil recherché. Une fois que cette personne est choisie, ils la mettent à l'essai. Ils pourront juger de sa compétence à effectuer la tâche. Bien sûr, la personne désignée commettra peut-être quelques petites erreurs. Toutefois, elle demeurera en poste tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas de bévues graves. Appliquer au cas politique l'analogie de la *baby-sitter* renvoie à la manière dont les citoyens portent un jugement sur les élus et les actions du gouvernement. Les électeurs ne réfléchissent pas toujours en termes purement politiques. Ils cherchent d'abord certaines qualités aux politiciens, au premier rang desquelles figure la confiance. Par la suite, ils

jugeront leurs compétences d'après les actions que posent les élus et pas nécessairement d'après les résultats qu'ils obtiennent. En d'autres mots, les électeurs retireront leur confiance s'ils ne sont pas d'accord avec les gestes qui ont été posés. Dans cette perspective, la confiance politique est plutôt une question de rationalité en valeur. Les électeurs ne cherchent pas à mesurer les avantages et les inconvénients d'une politique publique. Ils s'intéressent plutôt aux visions et aux valeurs portées par les acteurs politiques à travers les politiques publiques qu'ils mettent de l'avant.

De son côté, la *démocratie délibérative*, que l'on peut notamment relier aux travaux d'Habermas (1996), suggère que les décisions d'une communauté politique doivent être prises par la délibération publique de tous ses membres. Cette version de la théorie démocratique est fondée sur l'idée d'une communication entre les citoyens dans un espace public. Une application radicale de cette vision de la démocratie délibérative est peu réaliste, et ce, même avec l'avènement des nouveaux moyens de communication (Mcafee 2008). Il est toutefois possible de relier ces principes aux deux procédures d'écoute démocratique que sont le sondage délibératif (Fishkin 2011) et les formes institutionnalisées de consultations publiques. Les exigences informationnelles de ce type de procédures sont assez imposantes. Pour agir efficacement dans ces espaces de délibération, il faut disposer d'une maîtrise suffisante des cadres cognitifs qui les régissent. De plus, les coûts d'entrée dans ces espaces sont élevés et seuls les individus bien organisés arrivent à se mobiliser et à être reconnus comme des acteurs légitimes. Comme le rappelle Bherer (2011), l'objectif de ce type de procédures est d'inviter les citoyens et citoyennes à donner leur avis sur un domaine précis de l'intervention de l'État. D'ailleurs, l'enjeu débattu est généralement plus pointu que les thèmes présentés lors des campagnes électorales. Les procédures permettant de mettre en œuvre une certaine vision de la démocratie délibérative peuvent avoir un effet non négligeable sur la manière dont sera traité un problème public, car la procédure permet de reconnaître le citoyen en tant qu'acteur des politiques publiques. Ainsi, ces initiatives permettent aux autorités publiques de rééquilibrer le pouvoir entre les citoyens et les groupes d'intérêts. La consultation des citoyens devient alors une nouvelle voie pour l'étude des relations entre les citoyens et les autres parties prenantes du débat politique. En fin de compte, ces consultations peuvent transformer la conduite de l'action publique.

Finalement, la *démocratie participative* désigne l'intervention directe du public dans les décisions politiques. Il s'agit de la démocratie antique de l'Agora à Athènes ou de la démocratie de la *Landsgemeinde* en Suisse. La

*démocratie participative* est également présente dans plusieurs pays qui disposent, par exemple, de droit d'initiative populaire, de référendum local ou encore d'expériences de budgets participatifs. Ces procédures permettent de ramener de manière simplifiée la démocratie électorale sur des objets concrets à partir desquels le public aura une véritable influence sur la décision (Fung 2003). Bien que les procédures de *démocratie participative* aient un effet très circonscrit sur l'action publique, elles disposent néanmoins d'un potentiel important de transformation. En effet, certains citoyens se substituent aux élus (représentants de l'électorat) et suppléent l'administration publique lors de l'élaboration des politiques. De plus, ces expériences sont de nature à créer les conditions d'un renforcement des compétences (*empowerment*) pour les citoyens qui seront à même de mieux comprendre et évaluer la gouvernance publique.

### LES POLITIQUES PUBLIQUES VUES SOUS L'ANGLE D'UN PROBLÈME

Harold Laswell (1951), l'un des pères fondateurs de la discipline, affirmait que l'analyse des politiques publiques était une science de la démocratie. Toutefois, au sein de cette discipline, le public concerné par une politique publique précise est habituellement plus réduit que l'électorat. En effet, ce public s'assimile davantage aux parties prenantes d'une politique publique, c'est-à-dire les groupes cibles présumés responsables d'un problème dont la prise en charge est publique, les bénéficiaires de la solution mise en œuvre pour résoudre ce problème et les personnes lésées ou qui profitent indirectement de l'intervention publique. Cette vision classique de l'analyse des politiques repose sur une conception de la résolution rationnelle des problèmes sociaux.

Une première piste d'explication de cette façon de concevoir l'action de l'État vient du fait que la production des politiques publiques est généralement perçue comme relevant de la compétence d'une élite politique et administrative devant laquelle le citoyen lambda n'aurait que peu d'emprise. On pense ici au modèle du triangle de fer ou aux modèles corporatistes des politiques publiques. De même, les concepts d'incrémentalisme (Lindblom 1959) ou encore de dépendance aux sentiers empruntés (Pierson 1993) soulignent que les préférences des parties prenantes des politiques inclinent au *statu quo* et qu'il existe des mécanismes de verrouillage qui favorisent une forme d'inertie. Dans ce contexte, les politiques publiques ne reflètent pas toujours l'évolution des préférences du public (Howlett 2009).

D'autres auteurs ont de leur côté proposé des modèles dans lesquels les acteurs des politiques publiques sont un facteur explicatif du changement des politiques publiques. C'est le cas du modèle des coalitions de cause proposé par Sabatier et Jenkins-Smith (1999) ou des entrepreneurs politiques développé par Kingdon (2003). Cependant, le public n'est pas la partie prenante centrale de ces modèles. En effet, en examinant les travaux relatifs aux différentes étapes du cycle des politiques publiques, on observe que seuls ceux portant sur la mise à l'agenda des problèmes accordent une attention particulière à l'intervention du citoyen par le biais des élections. C'est notamment le cas des modèles de la fenêtre d'opportunité de Kingdon (2003) et des travaux sur les agendas médiatiques et politiques de Soroka (2002). En règle générale, dans les modèles dominants de l'analyse des politiques publiques, l'électorat intervient peu au moment de l'élaboration, de la mise en œuvre ou de l'évaluation des politiques publiques. En ce qui concerne l'évaluation, les approches participatives sont un moyen d'encourager la contribution directe et active d'une grande variété d'acteurs tels que les décideurs, les gestionnaires de projets, les bénéficiaires directs et indirects des interventions publiques, des représentants de la société civile et des citoyens (Daigneault et Jacob 2009 ; Jacob 2009 ; Jacob et Ouvrard 2009).

Une seconde piste d'explication renvoie au modèle wébérien de l'administration publique dont l'essence réside dans le critère normatif voulant qu'une chaîne hiérarchique de commande claire résulte en une plus grande responsabilité des acteurs administratifs et en un traitement plus équitable des administrés. Ainsi, les frontières organisationnelles des administrations publiques viendraient délimiter le champ d'intervention légitime de chaque ministère et de chaque fonctionnaire, de sorte à favoriser la cohérence de l'action bureaucratique. Cette perspective a fait l'objet de critiques majeures par les promoteurs du nouveau management public (NMP) et les théoriciens des approches critiques de l'analyse des politiques publiques (Bherer 2011). Quoique fortement clivées, ces deux perspectives se rejoignent sur l'importance de faire intervenir davantage le public tout au long du cycle des politiques publiques.

Pour les tenants du NMP, comme Osborne et Gaebler (1992), l'introduction de procédures de participation des parties prenantes et le recours aux enquêtes d'opinion permettent aux citoyens, définis comme des usagers ou encore des clients, de préciser leurs besoins et d'exprimer leur satisfaction à propos des services publics. L'administration publique est ainsi encouragée à revoir ses relations avec les citoyens selon une vision de service à la clientèle qui serait alors de nature à favoriser l'imputabilité de la fonction publique.

Pour les tenants d'une conception plus critique du rôle de la participation dans l'analyse des politiques publiques, c'est plutôt le droit de parole des acteurs concernés par une politique qui a un effet sur la réactivité et l'imputabilité de l'administration publique. Selon cette vision des choses, l'administration publique devrait davantage s'ouvrir aux citoyens en créant des espaces de participation qui permettront de mieux connaître les différentes interprétations possibles d'un problème public. Par exemple, DeLeon (1992) propose de remplacer la rationalité instrumentale par l'analyse participative des politiques publiques, avec pour objectif avoué de replacer la subjectivité et les valeurs des acteurs au centre de l'action publique, en combinant la vision des experts et celle des acteurs de la société.

## **STRUCTURE DE L'OUVRAGE**

Les contributions rassemblées dans cet ouvrage enrichissent les réflexions sur les enjeux relatifs à la réactivité et à l'imputabilité des élus. La première partie se concentre directement sur les mécanismes de réactivité et d'imputabilité. Les chapitres de cette section, en se concentrant sur différents paliers de gouvernement, fournissent une solide assise conceptuelle. D'abord, Laura Pelletier et Justin Massie abordent la réactivité et l'imputabilité en se focalisant sur le gouvernement fédéral canadien à travers le cas de la politique étrangère. De son côté, David Houle s'intéresse aux gouvernements des provinces canadiennes à travers les politiques environnementales. Pour sa part, Jérôme Couture étudie le cas des municipalités québécoises par le biais de la politique des finances publiques. Mohamed Djoudelm conclut cette section en travaillant sur un concept clé diffusé largement par les organismes internationaux : la transparence budgétaire.

La seconde section de l'ouvrage s'intitule « L'élu et le citoyen ». Cette section s'intéresse plus particulièrement aux conceptions, intérêts et comportements des dirigeants politiques en tant que représentants élus des citoyens et citoyennes. Antonin Lacelle-Webster aborde tout d'abord la perception des élus de l'Assemblée nationale du Québec en ce qui concerne le rôle des citoyens en démocratie. Ensuite, Corinne Mellul s'intéresse à l'utilisation de la parole par les élus, et ce, dans une perspective fondée sur trois grands auteurs classiques de la philosophie politique. Par la suite, François Pétry, Dominic Duval et Lisa Maureen Birch étudient les déterminants de la réalisation des promesses électorales par les gouvernements au Québec. Finalement, Jean Crête, Lisa Maureen Birch et François Pétry cherchent à expliquer l'écart entre le discours du parti avant d'être élu et celui des

élus du parti une fois au pouvoir au niveau fédéral canadien et provincial au Québec.

La dernière section s'intitule «Le savant et le politique». À ce propos, la célèbre distinction faite par Max Weber (1919) entre la vocation scientifique et la vocation politique est de plus en plus ténue. Cette section se penche justement sur les lignes de fractures et le rôle de l'expertise au sein des institutions démocratiques. En premier lieu, Pierre-Olivier Bédard et Alexandra Mallett étudient la demande pour les données probantes au sein de la fonction publique canadienne. En deuxième lieu, Marc Tremblay-Faulkner s'intéresse à l'expertise des groupes d'intérêt lors des consultations publiques en environnement au Québec. Troisièmement, Guillaume Lamy étudie l'utilisation, par les partis politiques présents à l'Assemblée nationale du Québec, de la recherche réalisée par les *think tanks*. Quatrièmement, Guy-Serge Côté analyse le travail des experts lors d'une consultation publique en environnement au Québec. Finalement, Rosetta Collura étudie le rôle cognitif d'un important *think tank* sur la gouvernance européenne multi-niveaux.

## RÉFÉRENCES

- Achen, Christopher H. et Larry M. Bartels (2016) *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, Princeton University Press.
- Adams, James, Andrea Haupt et Heather Stoll (2009) «What Moves Parties? The Role of Public Opinion and Global Economic Conditions in Western Europe». *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 5, p. 611-639.
- Althaus, Scott L. (2003) *Collective Preferences in Democratic Politics: Opinion Surveys and the Will of the People*. New York, Cambridge University Press.
- Bafumi, Joseph et Michael Herron (2010) «Leapfrog representation and extremism: A study of American voters and their members in Congress». *American Political Science Review*, vol. 104, n° 3, p. 519-542.
- Bherer, Laurence (2011) «Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques». *Participations*, vol. 1, p. 105-133.
- Boyne, Georges A., Oliver James, Peter John et Nicolai Petrovsky (2009) «Democracy and government performance: holding incumbents accountable in English local government». *The Journal of Politics*, vol. 71, n° 4, p. 1273-1284.
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara et Erik Tannenbaum (2001) *Mapping policy preferences: Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*. Oxford, Oxford University Press.

- Burstein, Paul (1998) «Bringing the Public Back In: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?» *Social Forces*, vol. 77, n° 1, p. 27-62.
- Burstein, Paul (2010) «Public Opinion, Public Policy, and Democracy». Dans Kevin Leicht et Craig Jenkins (dir.), *Handbook of politics*, New York, Springer.
- Burstein, Paul (2003) «The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda». *Political Research Quarterly*, vol. 56, n° 1, p. 29-40.
- Converse, Phillip E. (1964) «The Nature of Belief Systems in Mass Publics». Dans Clifford Geertz (dir.), *Ideology and Discontent*, Princeton, Princeton University Press.
- Dalton, Russell, David Farrell et Ian McAllister (2011) *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Fiorina, Morris P. (1981) *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Yale University Press.
- Daigneault, Pierre-Marc et Steve Jacob (2009) «Toward Accurate Measurement of Participation: Rethinking the Conceptualization and Operationalization of Participatory Evaluation». *American Journal of Evaluation*, vol. 30, n° 3, p. 330-348.
- Dalton, Russell J., David M. Farrell et Ian McAllister (2011) *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- DeLeon, Peter (1992) «The Democratization of the Policy Sciences». *Public Administration Review*, vol. 52, n° 2, p. 125-129.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row.
- Easton, David (1965) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Ezrow, Lawrence (2010) *Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation*. Oxford, Oxford University Press.
- Fishkin, James S. (2011) «When the people speak: Deliberative democracy and public consultation». Oxford, Oxford University Press.
- Fung, Archon (2003) «Survey Article – Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences». *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, p. 338-367.
- Gerstlé, Jacques (2003) «La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique». *Revue française de science politique*, vol. 53, p. 859-885.
- Habermas, Jurgen (1996) «Three Normative Model of Democracy». Dans Seyla Benhabid (dir.), *Democracy and Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- Hetherington, Marc J. (2004) *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Hobolt, Sara B. et Robert Klemmensen (2005) «Responsive Government? Public Opinion and Policy Preferences in Britain and Denmark». *Political Studies*, vol. 53, p. 379-400.
- Hobolt, Sara, James Tilley et Susan Banducci (2013) «Clarity of Responsibility: How Government Cohesion Conditions Performance Voting». *European Journal of Political Research*, vol. 52, n° 2, p. 164-187.

- Howlett, Michael (2009) « Process Sequencing Policy Dynamics : Beyond Homeostasis and Path Dependency ». *Journal of Public Policy*, vol. 29, n° 3, p. 241-262.
- Imbeau, Louis et Steve Jacob (dir.) (2015) *Behind a Veil of Ignorance? Power and Uncertainty in Constitutional Design*. New York, Springer.
- Jacob, Steve (2009) « Opération chloroforme ou la réinvention de l'État rationnel. L'évaluation et les données probantes ». *Criminologie*, vol. 42, n° 1, p. 201-223.
- Jacob, Steve et Laurence Ouvrard (2009) « L'évaluation participative. Avantages et difficultés d'une pratique innovante ». *Cahiers de la performance et de l'évaluation*, Québec, Perfeval, n° 1.
- Jacob, Steve, Lisa Birch, François Pétry et Antoine Baby-Bouchard (2018) « Le gouvernement Couillard en tant que "mandataire indépendant" ». Dans François Pétry et Lisa Birch (dir.), *Bilan du gouvernement de Philippe Couillard. 158 promesses et un mandat contrasté*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 77-87.
- Jennings, Will et Peter John (2009) « The Dynamics of Political Attention : Public Opinion and the Queen's Speech in the United Kingdom, 1960-2001 ». *American Journal of Political Science*, vol. 53, p. 838-854.
- Jones, Bryan D., Heather Larsen-Price et John Wilkerson (2009) « Representation and American Governing Institutions », *Journal of Politics*, vol. 71, p. 277-290.
- Key, Valdimer O. (1966) *The Responsible Electorate*. Cambridge, Harvard University Press.
- Kingdon, John W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, Longman.
- Lasswell, Harold D. (1951) « The Policy Orientation ». Dans Daniel Lerner et Harold D. Lasswell (dir.), *The Policy Sciences*, Palo Alto, Stanford University Press, p. 85-102.
- Lax, Jeffrey R. et Justin H. Phillips (2012) « The Democratic Deficit in the States ». *American Journal of Political Science*, vol. 56, p. 148-166.
- Leca, Jean (1996) « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique ». *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 1, p. 122-133.
- Levi, Margaret et Laura Stoker (2000) « Political trust and trustworthiness ». *Annual Review of political science*, vol. 3, p. 475-507.
- Lindblom, Charles E. (1959) « The Science of "Muddling Through" ». *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, p. 79-88.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski et Susan C. Stokes (1999) « Introduction ». Dans Adam Przeworski, Susan C. Stokes et Bernard Manin (dir.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-26.
- Maravall, José María (1999) « Accountability and Manipulation ». Dans Adam Przeworski, Susan C. Stokes et Bernard Manin (dir.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 154-196.
- Mcafee, Noelle (2008) *Democracy and the Political Unconscious*. New-York, Columbia University Press.

- McCrone, Donald J. et James H. Kuklinski (1979) «The Delegate Theory of Representation». *American Journal of Political Science*, vol. 23, p. 278-300.
- Miller, Warren E. et Donald E. Stokes (1963) «Constituency Influence in Congress». *American Political Science Review*, vol. 57, p. 45-56.
- Nordhaus, William D. (1975) «The Political Business Cycle». *The Review of Economic Studies*, vol. 42, n° 2, p. 169-190.
- Osborne, David et Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Addison-Wesley.
- Soroka, Stuart N. (2002) *Agenda-setting dynamics in Canada*. Vancouver, University of British Columbia Press.
- Oscarsson, Henrik et Lauri Rapeli (2018) «Citizens and Political Sophistication». *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford University Press, p. 1-24.
- Page, Benjamin I. et Robert Y. Shapiro (1983) «Effects of Public Opinion on Policy». *American Political Science Review*, vol. 77, p. 175-190.
- Pétry, François (1999) «The Opinion-Policy Relationship in Canada». *Journal of Politics*, vol. 61, p. 540-550.
- Pétry, François et Matthew Mendelsohn (2004) «Public Opinion and Policy Making in Canada, 1994-2001». *Canadian Journal of Political Science*, vol. 37, n° 3, p. 505-529.
- Pierson, Paul (1993) «When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change». *World Politics*, vol. 45, n° 4, p. 595-628.
- Powell, G. Bingham Jr. (2000) *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional views*. New Haven, Yale University Press.
- Rosanvallon, Pierre (2014) *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris, Le Seuil.
- Sabatier, Paul A. et Hank C. Jenkins-Smith (1999) «The advocacy coalition framework: An assessment». Dans Paul A. Sabatier (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, p. 117-168.
- Schneider, Anne et Helen Ingram (1997) *Policy design for democracy*. Kansas, University of Kansas Press.
- Schneider, Mark, Melissa Marschall, Christine Roch et Paul Teske (1999) «Heuristics, Low Information Rationality, and Choosing Public Goods: Broken Windows as Shortcuts to Information about School Performance». *Urban Affairs Review*, vol. 34, n° 5, p. 729-741.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, Harper & Brothers.
- Stegmaier, Mary et Michael S. Lewis-Beck (2013) «Economic Voting». Dans Richard Valelly (dir.), *Oxford Bibliographies in Political Science*, New York, Oxford University Press.
- Stokes, Susan C. (1998) «Pathologies of Deliberation». Dans Jon Elster (dir.), *Deliberative Democracy*, New York, Columbia University, p. 123.

- Stokes, Susan C. (1999) «What Do Policy Switches Tell Us About Democracy». Dans Adam Przeworski, Susan C. Stokes et Bernard Manin (dir.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 98-130.
- Thomassen, Jacques et Carolien van Ham (2014) «Failing Political Representation or a Change in Kind? Models of Representation and Empirical Trends in Europe». *West European Politics*, vol. 37, n° 2, p. 400-419.
- Tufte, Edward R. (1978) *Political Control of the Economy*. Princeton, Princeton University Press.
- Weber, Max (1919) *Le savant et le politique*. Paris, Union générale d'éditions.
- Weissberg, Robert (1978) «Collective vs. dyadic representation in Congress». *American Political Science Review*, vol. 72, p. 535-547.
- Wlezien, Christopher et Stuart N. Soroka (2012) «Political Institutions and the Opinion-Policy Link». *West European Politics*, vol. 35, n° 6, p. 1407-1432.
- Wlezien, Christopher et Stuart Soroka (2016) «Public Opinion and Public Policy». *Oxford Research Encyclopedia*, Oxford, Oxford University Press.



**PARTIE I**

---

Imputabilité et réactivité

---



## CHAPITRE 2

# La guerre en élection

## Dynamiques électorales de la participation du Canada à la guerre contre Daech

**Laura Pelletier  
et Justin Massie**

### INTRODUCTION

La politique étrangère canadienne est rarement le sujet des débats électoraux. Même si le Canada a participé à près d'une douzaine d'interventions militaires outre-mer depuis la reconnaissance de sa souveraineté extérieure en 1931, seule l'élection de mars 1940 a porté sur la contribution militaire du pays à l'extérieur de ses frontières. Ainsi, la guerre en Afghanistan a suscité très peu d'attention lors des élections fédérales de 2006, 2008 et 2011 (Gidengil *et al.* 2002 ; Massie 2015). De même, l'élection de 2011, menée en pleine guerre en Libye, n'a pas abordé la participation du Canada au renversement du régime de Mouammar Kadhafi (Nossal 2013). Si l'élection de 2004 a traité de la question du refus du gouvernement libéral de Jean Chrétien de participer à l'invasion de l'Irak, celle-ci n'a pas représenté un thème central de la campagne électorale<sup>1</sup>. Aussi considère-t-on communément que la participation à des interventions militaires internationales souffre d'un

---

1. La plateforme électorale du Parti libéral du Canada (PLC) ne mentionne la position du Canada sur la guerre en Irak qu'une seule fois ; voir Parti libéral du Canada (2004 : 62).

déficit démocratique<sup>2</sup>. Les élus disposent d'une très grande autonomie vis-à-vis de l'électorat dans la conduite des affaires extérieures (McCormick 2006), notamment parce que la population porte habituellement peu attention à ces enjeux au quotidien et lors de ses choix électoraux (Landriault 2016). Plutôt que de répondre aux doléances de sa population, la politique de défense du Canada est ainsi souvent marquée par un consensus bipartisan autour de la nécessité de suivre ses alliés internationaux (Massie 2009). En conséquence, la joute politique s'arrêterait aux frontières de l'État canadien.

Or l'élection de 2015 fut témoin d'un phénomène rarissime. L'opération Impact, soit la participation militaire du Canada à l'intervention militaire multinationale contre le groupe État islamique en Irak et en Syrie, aussi nommé « Daech », occupa une place importante dans la campagne électorale de 2015. Les principaux partis politiques ont tous abordé cette guerre dans leur plateforme électorale et se sont affrontés sur ce sujet lors de quatre des cinq débats électoraux. De surcroît, l'un de ces débats a porté exclusivement sur la politique étrangère – du jamais vu depuis 1963 (Fragasso-Marquis 2015) – ce qui stimula l'attention médiatique sur la guerre. Cette situation rarissime soulève donc une problématique intrigante en ce qui a trait aux dynamiques électorales entourant un enjeu de politique étrangère. Pourquoi la guerre contre Daech a-t-elle fait l'objet de débats partisans et d'une vive attention médiatique? La politisation et la médiatisation de la guerre lors de la campagne électorale de 2015 ont-elles engendré une plus grande représentativité des préférences de la population chez les élus et davantage d'imputabilité de la part du gouvernement? Autrement dit, est-ce que la compétition électorale sur un enjeu de politique étrangère a contribué à réduire le déficit démocratique qui marque traditionnellement le Canada à cet égard? L'objectif de ce texte est d'explorer les conditions qui ont rendu possible un phénomène aussi rarissime et d'évaluer ses dynamiques sur les plans de la réactivité et de l'imputabilité politiques.

Nous avançons cinq hypothèses en lien avec cette problématique. Les deux premières visent à expliquer l'importance de l'enjeu entre 2014 et 2015, et les trois suivantes portent sur l'impact de la mise en lumière de l'enjeu en termes de réactivité et d'imputabilité. Premièrement, le Parti conservateur du Canada (PCC), considéré comme étant le plus compétent en matière de défense nationale, a voulu mettre et maintenir à l'agenda la guerre contre Daech lors de la campagne électorale de 2015. Deuxièmement, en raison de

---

2. Sur la notion de « déficit démocratique », voir notamment Caillé et Lafortune (2007).

sa nature dramatique et concrète, l'enjeu a aussi rejoint l'agenda médiatique. Troisièmement, cette médiatisation de l'enjeu a entraîné une augmentation de son importance aux yeux de l'opinion publique. Quatrièmement, cette dernière, mieux informée sur le sujet grâce à la médiatisation de l'enjeu, a contraint les élus à adopter des positions susceptibles de limiter une possible sanction électorale. Cinquièmement, la politisation de la guerre a entraîné de l'imputabilité de la part du nouveau gouvernement élu, néanmoins limitée par la volonté de ce dernier de répondre favorablement aux demandes des alliés internationaux du Canada. En somme, la mise à l'agenda électorale de la guerre a contribué à réduire le déficit démocratique prévalant en matière de politique étrangère, mais cette réactivité a été marquée par une imputabilité postélectorale somme toute limitée.

Notre argumentaire se développe en deux parties. La première partie de ce chapitre ancre nos hypothèses dans la théorie de la mise à l'agenda politique, médiatique et populaire, de manière à souligner l'interrelation entre ces agendas qui permet la réactivité politique, ainsi qu'à préciser ses incidences sur le plan de l'imputabilité. La seconde partie examine le cas de la guerre contre Daech en s'attardant sur les conditions qui ont rendu possible un phénomène aussi rarissime et en explorant ses dynamiques sur les plans de la réactivité politique et de l'imputabilité postélectorale.

## **LA MISE À L'AGENDA DE LA GUERRE**

Il existe un consensus en politique étrangère canadienne sur le fait que les enjeux de politique internationale, et en particulier ceux relevant de l'usage de la force militaire, ne constituent pas des thèmes favorables au débat électoral. Deux raisons principales ont été avancées afin d'expliquer un tel état de choses. La première raison est que les enjeux de politique étrangère ne suscitent pas l'intérêt de l'électorat parce que ces questions ne le touchent pas directement (Nossal, Roussel et Paquin 2015 : 121). Les partis politiques ne cherchent donc pas à mobiliser l'électorat sur des questions de politique étrangère puisque celles-ci ne sont tout simplement pas saillantes (Gravelle *et al.* 2014 ; Landriault 2016). Ceci soulève la question de savoir pourquoi la guerre contre Daech fut mise à l'agenda alors qu'il s'agit habituellement d'un enjeu de faible saillance électorale.

La seconde raison serait qu'il existe un consensus entre les principaux partis politiques canadiens (c'est-à-dire ceux qui aspirent à former un gouvernement) en ce qui a trait à la perception des menaces, à l'intérêt national, ainsi qu'aux sources de légitimité de l'usage de la force outre-mer (Nossal, Roussel

et Paquin 2015 : 312). Ce consensus inter-partisan limiterait la volonté des partis politiques de faire de la guerre un enjeu électoral. Pourtant, avec l'éclatement au Canada du 3<sup>e</sup> système de partis en 1993, la fragmentation du vote et l'arrivée d'un parti politique résolument de droite (le Parti réformiste, suivi de l'Alliance canadienne, puis du PCC), le consensus des élites sur la politique de sécurité internationale s'est rompu (Nossal, Roussel et Paquin 2015 : 313). Un important clivage gauche-droite structure désormais les positions des partis politiques (Cochrane 2010). Par conséquent, pourquoi la guerre n'a-t-elle pas fait l'objet d'importants débats électoraux depuis le milieu des années 1990? En quoi l'élection de 2015 se démarque-t-elle des précédentes?

Pour répondre à ces questions, nous nous tournons vers la théorie de la mise à l'agenda. Cette dernière postule qu'il existe trois types d'agendas au sein d'une société démocratique – les agendas politique, médiatique et populaire – qui sont attirés par des enjeux de nature différente, mais qui s'influencent mutuellement (Soroka 2002).

### **L'agenda politique**

Les partis politiques cherchent à la fois à mettre en œuvre des politiques et à être élus ou réélus (Laver et Hunt 1992). Ils tentent donc de souligner les enjeux qu'ils jugent les plus importants en fonction de leur idéologie, mais aussi les enjeux que les électeurs les jugent les plus aptes à gérer (Wagner et Meyer 2014 : 1020-1021). Plus précisément, le concept de compétence sur l'enjeu se définit comme la perception des électeurs de l'habileté d'un parti politique à gérer avec compétence un enjeu de politique publique (Walgrave *et al.* 2012). Cette perception de compétence entraîne chez l'électeur le sentiment qu'un parti politique est « propriétaire » d'un enjeu (*issue ownership*). Ainsi, plus l'élection porte sur les enjeux pour lesquels un parti est considéré comme le plus compétent, plus les citoyens ont une vision positive de ce parti, ce qui les rend plus enclins à voter pour lui (Wagner et Meyer 2014 : 1020-1021). En revanche, à partir d'une étude des données des élections canadiennes de 1997 et 2000, Bélanger et Meguid (2008) concluent que l'association d'un enjeu à un parti politique influence le comportement de l'électeur seulement s'il considère que cet enjeu est important. Il doit donc y avoir une convergence entre l'agenda populaire et celui des partis politiques pour que la compétence sur l'enjeu influence le comportement électoral.

Durant une campagne électorale, les partis politiques tentent de mettre en lumière les enjeux dont ils sont perçus comme les « propriétaires » et

de minimiser l'attention accordée aux enjeux qui risquent de leur nuire (Gidengil *et al.* 2002 ; Wagner et Meyer 2014 : 1020)<sup>3</sup>. De façon générale, les partis de gauche sont reconnus par le public comme étant plus compétents sur les enjeux de sécurité sociale, de chômage et d'éducation, alors que les partis de droite sont vus comme plus aptes à gérer l'inflation, la lutte contre le crime et les questions de défense nationale (Wagner et Meyer 2014 : 1020-1021). Au Canada, aucune étude n'a examiné la compétence des partis politiques en matière de défense nationale, les études s'intéressant plutôt aux affaires internationales au sens large (Bélanger 2003). Malgré tout, le PCC étant résolument à droite de l'échiquier politique en matière de politique étrangère (Boily 2007, 2016), il est possible d'émettre l'hypothèse qu'il est à l'origine de la mise et du maintien à l'agenda de l'enjeu de l'intervention militaire contre Daech de 2014 à 2015 (H1). Ce parti avait effectivement intérêt à en faire un enjeu électoral en 2015 puisqu'il pouvait s'attendre à être perçu comme le plus compétent en la matière.

### L'agenda médiatique

Pour réussir à attirer l'attention des électeurs sur certains enjeux et tenter de créer un effet d'amorçage, les partis politiques ont besoin des médias (Johnston *et al.* 1992 : 9-10). La médiatisation d'un enjeu peut en effet entraîner des changements significatifs dans l'importance qu'il aura auprès de l'électorat (Soroka 2003 ; Sheaffer et Weimann 2005). Ceci est notamment le cas des enjeux de sécurité internationale, lesquels ne touchent pas directement les électeurs (Powlick et Katz 1998). Plus un enjeu fait l'objet d'une attention médiatique importante, plus fortement les opinions populaires à son égard affecteront les choix électoraux (Ansolabehere *et al.* 1991 : 126). Ainsi, un parti politique a tout avantage à chercher à ce qu'un enjeu dont il est le « propriétaire » soit couvert par les médias et paraisse ainsi plus important aux yeux des électeurs.

Les médias n'agissent cependant pas seulement comme corde de transmission d'un enjeu de l'agenda politique à l'agenda populaire. Ils tentent eux aussi d'imposer un certain agenda, de même qu'ils filtrent le flux de communications des partis politiques (Gidengil *et al.* 2002 : 76). Malgré le peu d'intérêt général pour les enjeux internationaux, leur médiatisation est

---

3. Ceci étant dit, si un parti a l'apanage d'un enjeu et est à même d'en tirer un bénéfice électoral, les partis concurrents pourraient être incités à contester la légitimité du « propriétaire » (voir Sulkin 2005).

probable en deux circonstances : lorsqu'il existe des divergences significatives entre les élites politiques au sujet d'un enjeu, et lorsqu'il s'agit d'un événement dramatique qui touche le public de près (Oppermann et Viehrig 2009 : 930).

Dans leur analyse de l'impact de la couverture médiatique de nouvelles internationales sur l'importance d'un enjeu auprès des électeurs, Wanta et Hu (1993) notent ainsi que les conflits internationaux traitant de terrorisme sont sujets à de plus forts effets de mise à l'agenda médiatique en raison de leur caractère dramatique. De manière similaire, les interventions militaires susciteront l'intérêt des médias si elles occasionnent des victimes ou si elles font l'objet de vifs débats partisans. En soulignant les coûts nationaux – des soldats ou des civils canadiens décédés, par exemple – les médias font d'un phénomène *a priori* lointain un enjeu qui touche de près leur public (Baum et Potter 2008 : 54). En conséquence, le terrorisme – et plus particulièrement la mission canadienne de lutte contre Daech – disposait d'un potentiel de saillance médiatique significatif, que ce soit du fait des attaques terroristes au Canada ou encore de la radicalisation de jeunes Canadiens. Nous émettons donc l'hypothèse selon laquelle la guerre contre Daech a rejoint l'agenda médiatique en raison de son caractère dramatique et de sa proximité avec les citoyens canadiens (H2).

### **L'agenda populaire**

Le public possède son propre agenda, c'est-à-dire qu'il hiérarchise l'importance relative qu'il accorde aux différents enjeux politiques (Soroka 2002 : 165 ; 2003 : 29). L'agenda populaire constitue un préalable pour que l'opinion publique influence les politiques publiques, et vice-versa. Les électeurs n'accordent en effet que peu d'attention aux enjeux qu'ils estiment de faible importance. Les décideurs ont donc intérêt à ce que leurs politiques soient en phase avec les préférences des électeurs sur les enjeux que ces derniers jugent d'importance prioritaire (Aldrich *et al.* 1989 : 125-127).

Or le domaine de la défense nationale ne constitue pas un enjeu particulièrement saillant pour les électeurs canadiens. En effet, contrairement aux Britanniques et aux Américains, les Canadiens n'accordent que peu d'importance aux enjeux de défense (Soroka et Wlezien 2004). Ceci pourrait expliquer l'absence traditionnelle des enjeux de défense lors des campagnes électorales canadiennes, puisque les partis politiques n'ont normalement intérêt à répondre qu'aux préférences populaires jugées saillantes par leur électorat (Oppermann et Viehrig 2009 : 926). Inversement, les partis

politiques disposent d'une plus grande autonomie à l'égard d'enjeux que les électeurs considèrent comme étant de faible importance.

Ceci dit, la médiatisation d'un enjeu a le pouvoir de le rendre plus saillant auprès de l'électorat. Si les médias influencent peu l'opinion populaire à l'égard d'un enjeu, ils sont en revanche particulièrement efficaces lorsqu'il s'agit d'imposer un enjeu à l'agenda populaire (Soroka 2002 : 265). Puisque les citoyens trouvent rarement des informations sur les affaires internationales en se fiant à leur expérience quotidienne, l'effet d'influence médiatique est plus grand sur les enjeux internationaux (Zhu *et al.* 1993), à condition que l'enjeu soit compréhensible pour les électeurs. Dans ce contexte, la médiatisation d'un enjeu international, en raison de son caractère dramatique et concret, stimule sa mise à l'agenda populaire, si bien que des études démontrent que plus un enjeu international dispose d'une couverture médiatique, plus il sera saillant auprès du public (Oppermann et Viehrig 2009 : 929).

Dans le cas de l'intervention militaire canadienne contre Daech, compte tenu de son caractère dramatique et concret, l'on peut s'attendre à ce que sa médiatisation ait suscité une plus grande attention de l'opinion publique à son égard. En conséquence, nous émettons l'hypothèse que la médiatisation de la guerre a engendré une augmentation de son importance relative aux yeux des électeurs canadiens (H3).

### **La réactivité politique**

L'attention populaire accordée à un enjeu tend à accroître la pression sur les décideurs. Baum et Potter (2015) notent qu'une opinion publique attentive peut contraindre les décisions politiques en ce qui concerne les interventions militaires internationales. Deux conditions doivent être présentes pour qu'il y ait une contrainte de l'opinion publique : 1) la présence d'une opposition forte et indépendante qui alerte la population au sujet d'une mauvaise décision du gouvernement, et 2) des médias qui transmettent ces messages d'alerte auprès du public. Autrement dit, un dissensus des élites et une couverture médiatique accessible aux électeurs contribueront à rendre l'électorat plus attentif et plus mobilisé sur un enjeu international.

La mobilisation d'un électorat attentif accroît significativement la réactivité politique à l'agenda populaire, c'est-à-dire le façonnement des politiques publiques en fonction des préférences de l'opinion publique. Pour éviter une défaite électorale, les élus doivent répondre aux demandes de l'électorat,

à moins de bénéficier d'un fort soutien populaire (Stimson *et al.* 1995 : 544). Ceci dit, les élus doivent également demeurer cohérents avec l'idéologie de leur parti politique afin d'éviter de perdre l'appui de leurs partisans. Les systèmes électoraux majoritaires, tels que le système majoritaire uninominal à un tour prévalant au Canada, incitent plus particulièrement les partis politiques à suivre l'agenda de leur « coalition gagnante » – les 40 % environ d'électeurs nécessaires à leur réélection – et non l'agenda populaire en général (Hobolt et Klemmensen 2008). On peut donc prévoir, dans le cas étudié, une réactivité politique à un segment de la population et non à sa majorité. On peut ainsi émettre l'hypothèse que la plus grande saillance populaire de la guerre contre Daech a contraint les élus à adopter des positions susceptibles d'éviter une possible sanction électorale de la part de leur coalition gagnante (H4).

### **L'imputabilité de l'action publique**

Les contraintes exercées par le public sur les élus portent également sur leur action publique. Une fois portés au gouvernement, les élus ont intérêt à respecter leurs promesses électorales pour trois raisons : 1) ce sont elles qui ont permis leur accession au pouvoir ; 2) le non-respect des promesses pourrait nuire à leur réélection ; et 3) leur respect favorise le maintien de la crédibilité des élus et leur réputation à long terme (Hofferbert et Budge 1992). Ainsi, le respect des promesses électorales constitue une norme sociale au sein des démocraties libérales. Ceci est d'autant plus le cas lorsque la promesse en question est claire et saillante durant la campagne électorale, et que la population est attentive à cette question (Pétry et Collette 2006). Ces observations s'appliquent d'ailleurs non seulement aux promesses électorales, mais aussi à la rhétorique quotidienne des partis, note Bischof (2018), qui observe une cohérence entre celle-ci et les politiques mises en œuvre.

Néanmoins, les enjeux de politique étrangère ont la particularité d'opérer face à un double auditoire : national (les électeurs) et international (les pays alliés, en particulier les États-Unis, dans le cas de la mission militaire du Canada en Irak et en Syrie) (Nossal, Roussel et Paquin 2015). Les décideurs doivent donc non seulement tenter de respecter leurs promesses électorales, mais aussi tenir compte des préférences et demandes de leurs alliés internationaux. Lorsque ces dernières sont en contradiction avec les premières, la capacité des élus à respecter leurs promesses électorales s'en trouve fortement restreinte. On peut donc s'attendre, dans le cas étudié, à

ce que l'imputabilité de l'action publique soit limitée par les demandes des alliés internationaux du Canada (H5).

### **La mise à l'agenda politique et médiatique de la guerre**

L'enjeu d'une intervention militaire contre Daech s'impose à l'agenda politique canadien le 7 août 2014 alors que le président américain, Barack Obama, annonce la conduite de frappes américaines unilatérales en Irak et en Syrie contre le groupe terroriste et demande le soutien de ses alliés (Reuters 2014). Le premier ministre Stephen Harper, à la tête d'un gouvernement majoritaire, dispose alors d'une fenêtre d'opportunité : mettre la guerre contre Daech à l'agenda politique, enjeu dont il est susceptible d'être le « propriétaire » et qui dispose d'un potentiel de saillance plus élevé que les guerres précédentes (Afghanistan, Irak, Libye, Ukraine). En effet, elle porte sur un enjeu dramatique – la lutte contre le terrorisme islamique – et concret – la radicalisation de citoyens canadiens et le risque d'attentats terroristes au pays. Il ne s'agit donc pas que d'une guerre menée trop loin des frontières pour toucher l'agenda populaire. Le gouvernement Harper peut donc avoir cherché à mettre à l'agenda politique la guerre contre Daech.

Pour valider cette première hypothèse, nous avons d'abord vérifié si les Canadiens perçoivent le PCC comme « propriétaire » de l'enjeu de la défense nationale. Nous avons recueilli les sondages menés par sept firmes du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 19 octobre 2015, période durant laquelle le PCC était au pouvoir. Les résultats révèlent que le PCC a bel et bien été considéré par les Canadiens comme le plus apte à gérer les enjeux de défense nationale, dépassant en moyenne de quinze points de pourcentage son plus proche adversaire (Abacus Data 2014a ; Angus Reid 2015b ; Forum Research 2015a. Fournier *et al.*, 2015. Ipsos 2015b ; Léger 2015a ; Nanos 2008). Par exemple, bien qu'un grand nombre de répondants se soient déclarés indécis (30 %) en août 2015 quant à savoir lequel des partis politiques était le meilleur pour gérer la lutte contre le terrorisme, une majorité estimait que le PCC (37 %) était le meilleur parti en matière de lutte anti-terroriste, loin devant le NPD (11 %) et le PLC (10 %).

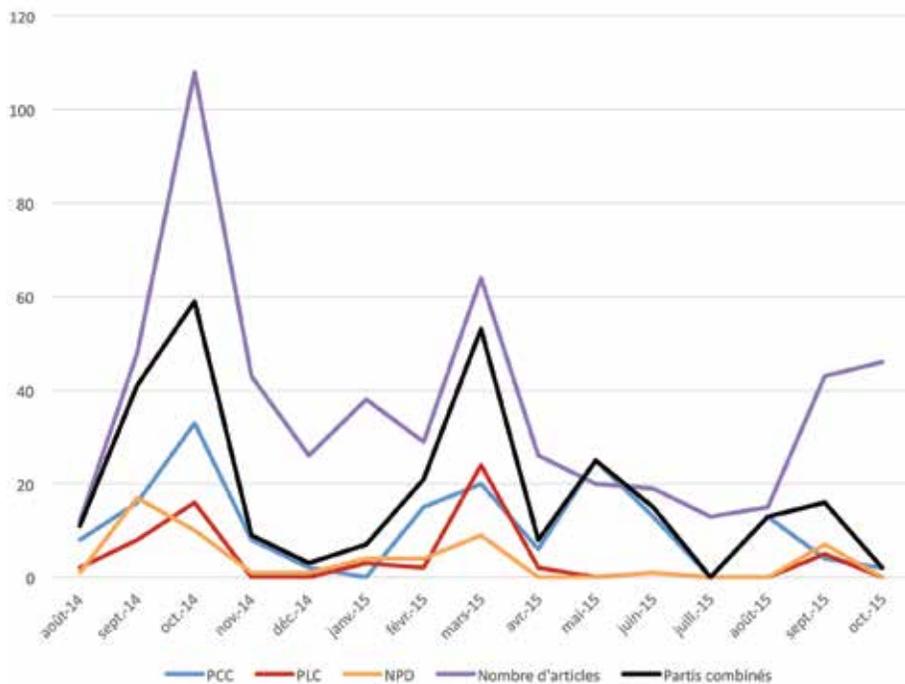
Ensuite, nous avons vérifié si le PCC avait été à l'origine de la mise à l'agenda politique de la guerre au cours de la période allant d'août 2014 à octobre 2015. Pour ce faire, nous avons mené des analyses de contenu calculant le nombre de communications Internet émises par chacun des partis mensuellement à propos du rôle du Canada dans l'intervention militaire multinationale anti-Daech. Plusieurs types de communications publiées par

les trois principaux partis politiques (PCC, PLC et NPD) ont été étudiées : les publications sur Twitter, Facebook ainsi que sur les sites Internet des partis politiques. Il s'agissait non seulement de vérifier si le PCC avait publié davantage de communications que ses rivaux sur cet enjeu, mais également de voir s'il en parlait même lorsque l'enjeu avait perdu en importance dans l'agenda médiatique. De plus, pour tenir compte de la possibilité que les médias soient à l'origine de la mise et du maintien de l'enjeu à l'agenda, nous avons calculé le nombre d'articles portant sur la guerre publiés dans le *Globe and Mail*, le *National Post* et *La Presse* d'août 2014 à octobre 2015, afin de vérifier si les médias avaient abordé cet enjeu avant les partis politiques et s'ils l'avaient abordé même lorsque ces derniers en parlaient moins.

Il ressort de cette analyse une confirmation partielle de la première hypothèse. En effet, au lendemain de l'annonce américaine de frappes unilatérales contre Daech, le ministre canadien des Affaires étrangères, John Baird, répond à la demande américaine en annonçant que le Canada offrira de l'aide humanitaire à l'Irak et soutiendra ses alliés dans la lutte contre Daech (Gouvernement du Canada 2014). Cette annonce n'est toutefois partagée ni sur la page Facebook du Premier ministre, ni sur celle du Parti conservateur. Les médias, qui avaient jusqu'ici peu abordé le rôle potentiel que pourrait jouer le Canada dans la lutte internationale contre Daech, rapportent cette nouvelle et questionnent le gouvernement afin de savoir s'il a reçu une demande de contribution militaire, ce à quoi le gouvernement répond par la négative (Wingrove 2014). Les médias se démarquent donc dès le départ en abordant l'enjeu avant même que le PCC l'ait identifié comme étant central à sa stratégie de mise à l'agenda.

Le premier ministre Harper et son parti tournent néanmoins rapidement la situation à leur avantage. Le gouvernement conservateur ne se contente plus de publier des communiqués pour annoncer les nouvelles actions prises par son gouvernement ; Harper lui-même promeut ces actions sur son compte Twitter. Comme le révèle la figure 1, le PCC s'illustre clairement comme le parti politique qui aborde le sujet le plus fréquemment lors du mois d'août 2014 et au cours de presque tous les mois suivants. Il démontre de ce fait son désir de mettre l'enjeu de la guerre à l'agenda politique. Cependant, la figure 1 démontre également que la mise à l'agenda politique de la guerre par le PCC varie considérablement dans le temps, passant d'un sommet en octobre 2014 à une maigre diffusion lors du dernier mois de la campagne électorale en octobre 2015. Ceci témoigne du fait que malgré une compétence claire sur l'enjeu, le PCC n'a pas cherché systématiquement à mettre la guerre contre Daech à l'agenda politique.

**Figure 1** Communications Internet émises par les partis politiques sur la guerre et nombre d'articles portant sur le rôle du Canada dans la lutte contre Daech dans le *Globe and Mail*, le *National Post* et *La Presse* d'août 2014 à octobre 2015



Les médias se démarquent eux aussi dans leur intérêt porté au sujet. En effet, comme l'illustre la figure 1, le PCC et les médias se relaient dans leur traitement de l'enjeu lors de périodes creuses. De plus, la couverture médiatique ne suit pas toujours l'attention politique accordée à l'enjeu, ni plus particulièrement celle du PCC. L'attention médiatique connaît la plupart des mêmes sommets que celle des partis politiques et du PCC, à savoir en octobre 2014, lorsque le PCC annonce la mission de frappes aériennes canadiennes en Irak, et en mars 2015, lorsque cette mission de frappes est reconduite et élargie à la Syrie. Cependant, la couverture médiatique connaît un sommet en janvier 2015 – lorsque se produit notamment un attentat terroriste dans les locaux du journal *Charlie Hebdo* à Paris – alors que l'agenda politique ne suit pas. De plus, alors que l'intérêt politique pour l'enjeu baisse en octobre 2015, l'intérêt médiatique se maintient. Toutefois, l'inverse est vrai pour février, mai et août 2015, alors que le PCC (et non l'agenda politique général)

relance l'enjeu, atteignant des sommets. Cet enthousiasme n'est alors partagé ni par les médias ni par les autres partis politiques. Bref, tant le PCC que les médias se démarquent dans leur mise à l'agenda de l'enjeu, ce qui montre un intérêt partagé pour l'enjeu à des périodes parfois différentes. Cela dit, l'enjeu demeure à l'agenda médiatique durant toute la période étudiée. Ceci permet de confirmer la deuxième portion de la seconde hypothèse, à savoir que l'enjeu était à l'agenda médiatique.

Pour confirmer la première partie de la seconde hypothèse, à savoir que la nature dramatique et concrète de l'enjeu a entraîné sa mise et son maintien à l'agenda médiatique, nous avons vérifié si la montée du traitement médiatique correspond à des événements dramatiques nationaux ou internationaux. Après analyse, les sommets du traitement médiatique correspondent effectivement à de telles périodes. Les cinq sommets de la figure 1 correspondent aux mois durant lesquels ont eu lieu des événements particulièrement dramatiques et concrets : octobre 2014 avec deux attentats terroristes en sol canadien ; janvier 2015 avec des attentats terroristes dans les bureaux du magazine *Charlie Hebdo* à Paris ; mars 2015 avec le décès d'un premier soldat canadien en Irak ; septembre 2015 avec la photo – qui fait le tour d'Internet – d'un enfant syrien mort noyé sur une plage turque après avoir fui la guerre par la voie maritime ; et novembre 2015 avec de nouveaux attentats terroristes à Paris. Deux des cinq sommets correspondent également à des périodes de changement de la mission militaire canadienne anti-Daech et donc à des votes à la Chambre des communes : octobre 2014 avec l'autorisation des frappes aériennes canadiennes en Irak et mars 2015 avec l'expansion de ces frappes à la Syrie. La première partie de la seconde hypothèse est donc elle aussi confirmée.

### **Un enjeu à l'agenda populaire, mais non prioritaire**

Si les médias et le PCC se sont montrés plutôt enthousiastes à traiter du rôle du Canada dans l'intervention militaire internationale anti-Daech, on peut se demander si la médiatisation de l'enjeu a entraîné une augmentation de son importance auprès de la population. Pour vérifier cette troisième hypothèse, nous avons identifié tous les sondages publiés par les firmes Léger, Abacus Data, Ipsos, Nanos, Angus Reid et Ekos de 2014 à 2016 qui posaient 1) une question sur les enjeux jugés les plus importants par les électeurs ou ceux qui influenceraient le plus leur vote, et 2) indiquaient parmi leurs choix « le terrorisme et la sécurité », « la menace de Daech », « l'intervention militaire canadienne contre Daech » ou des éléments similaires. Les questions des

sondages variant énormément de l'un à l'autre, nous avons traité ces derniers par blocs plutôt que comme un tout, ce qui permet par ailleurs de distinguer plus spécifiquement la période entourant la campagne électorale.

Tout d'abord, l'importance de l'enjeu au sein de l'opinion publique connaît une légère hausse d'août à novembre 2014. Plus précisément, le pourcentage de Canadiens le classant comme l'un des trois enjeux les plus importants parmi une liste de treize enjeux passe de 6 % en août 2014 à 11 % en septembre et octobre 2014, et 18 % en novembre 2014 (Abacus Data 2014d; Grenier 2015). Cela concorde en partie avec le traitement médiatique puisque celui-ci augmente d'août à octobre 2014, mais diminue en novembre et décembre. Ensuite, l'importance de l'enjeu aux yeux des Canadiens se maintient en février, puis augmente de 1,5 point de pourcentage en mars (Ekos 2015h), alors que la couverture médiatique connaît elle aussi une montée. Par la suite, lorsque la couverture médiatique se réduit, d'avril à août 2015, l'importance de l'enjeu pour l'opinion publique baisse de 5,5 points de pourcentage (Ekos 2015h). Bref, durant ces deux premières périodes, la couverture médiatique et l'opinion publique connaissent des hausses et des baisses relativement coordonnées. Cependant, en ciblant une troisième période, celle de la campagne électorale, on observe que la courbe de l'importance de l'enjeu pour la population et celle de la couverture médiatique sont inversées. Dans l'agenda populaire, la lutte contre Daech baisse en importance de 17,9 points de pourcentage du début à la fin de la campagne chez les Canadiens et de 24,8 points de pourcentage chez les partisans conservateurs (Ipsos 2015b, 2015c), alors que la couverture médiatique augmente, puis se maintient. Globalement, ces résultats suggèrent que les médias ont bel et bien eu un impact sur l'agenda populaire puisque le début de la médiatisation entraîne une augmentation de l'importance de l'enjeu pour la population. Néanmoins, les résultats subséquents suggèrent que, malgré une médiatisation accrue de l'enjeu lors de la campagne électorale, la guerre contre Daech ne représentait tout simplement pas un enjeu important pour la vaste majorité des Canadiens.

La médiatisation de l'enjeu n'a pas non plus été suffisante pour augmenter l'importance de cet enjeu dans le choix de vote des Canadiens (Ipsos 2015b, 2015d). En fait, il n'arrive qu'au 9<sup>e</sup> rang des principaux déterminants du vote des Canadiens et au 5<sup>e</sup> rang chez les électeurs conservateurs, d'après un sondage mené quelques jours avant les élections fédérales (Ipsos 2015d). Ce n'est qu'après les élections que l'enjeu remonte en importance, atteignant le 7<sup>e</sup> rang chez les Canadiens et le 2<sup>e</sup> rang parmi les électeurs conservateurs (Forum Research 2015b).

En somme, même si la médiatisation de l'enjeu du rôle du Canada dans l'intervention militaire contre Daech a entraîné sa mise à l'agenda populaire, l'intérêt des Canadiens pour cet enjeu n'a pas suivi le traitement médiatique et politique. La mise à l'agenda médiatique et politique de la guerre n'a de surcroît pas été suffisante pour imposer l'enjeu à l'agenda électoral des Canadiens. Ces faits infirment donc majoritairement notre troisième hypothèse.

### **La réactivité des partis politiques aux préférences de leur base électorale respective**

Compte tenu de l'attention médiatique à l'égard de la guerre contre Daech et de sa compétence sur l'enjeu, nous pouvions nous attendre à ce que le PCC tienne compte des préférences spécifiques de sa base électorale pour éviter la sanction électorale. À l'aide de la méthode de la congruence proposée par Gerstlé (2003), nous avons identifié et comparé dans quelle mesure les trois principaux partis politiques canadiens ont tenté de représenter les préférences de leur base électorale respective. Pour ce faire, dans le cas du PCC, nous nous sommes d'abord penchés sur ses actions quant à la mission militaire canadienne anti-Daech en tant que gouvernement, puis sur son positionnement dans ce dossier en tant que parti politique durant la campagne électorale fédérale de 2015. Pour les deux autres partis, puisqu'ils étaient dans l'opposition lors de la période étudiée, nous n'avons regardé que leur positionnement.

Au lendemain de l'annonce par Obama de la conduite de frappes aériennes américaines en Irak et en Syrie contre des cibles de Daech, le gouvernement canadien offre son soutien et annonce l'octroi d'aide humanitaire (Gouvernement du Canada 2014). Le 15 août, le gouvernement Harper annonce le déploiement de deux avions de transport en Irak, qui effectueront 25 vols entre le 28 août et le 26 septembre 2014, livrant plus de 1 600 000 livres de fournitures militaires en Irak à partir de l'Albanie, dans le cadre d'un effort multinational (Gouvernement du Canada 2017; Godbout 2014d). Durant cette période, les deux partis d'opposition s'affichent favorables aux actions menées par le gouvernement conservateur en Irak (Godbout 2014a).

Un premier sondage sur une potentielle intervention militaire canadienne anti-Daech montre que les préférences des Canadiens concordent avec les actions du gouvernement conservateur. Ils sont même prêts à aller plus loin. En effet, 53 % des Canadiens approuvent la possibilité que «le Canada envoie des troupes au Moyen-Orient pour aider à freiner les extrémistes islamistes en Irak et en Syrie au sein d'une force militaire otanienne», alors

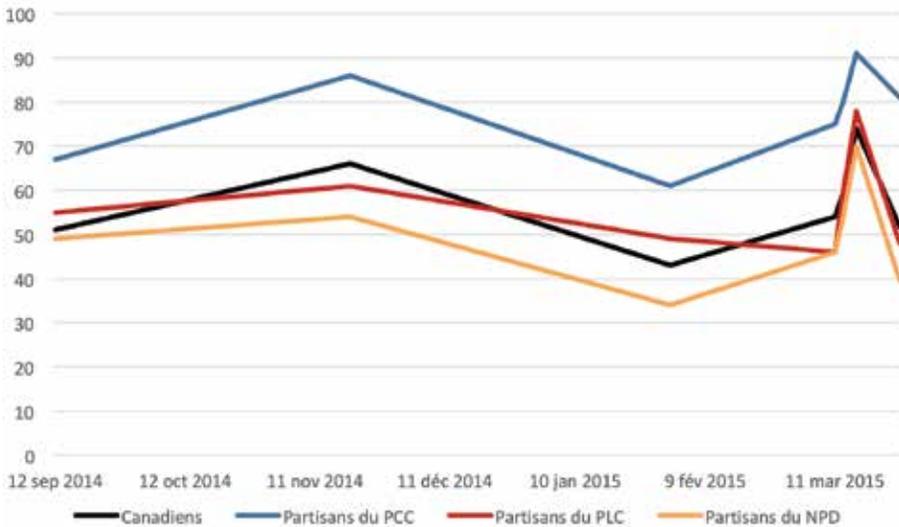
que 43 % s'y opposent. De plus, 86 % des Canadiens soutiennent « l'envoi par le Canada d'aide humanitaire en aliments et matériel médical pour soutenir la crise grandissante en Irak », que le gouvernement canadien offre depuis plusieurs mois (Nanos 2014a, traduction libre).

Les actions subséquentes du gouvernement conservateur coïncident avec le désir d'action des Canadiens. Le 5 septembre, le gouvernement Harper annonce que 50 à 100 soldats des Forces d'opérations spéciales (FOS) seront déployés en Irak dans un rôle de formation et d'assistance des forces locales, qui sera révisé au bout de 30 jours – le ministre de la Défense, Rob Nicholson, ayant argué que « la prudence exige que nous analysions la situation au bout de trente jours » (Godbout 2014c). Le PLC appuie cette mission, alors que le NPD s'y oppose à partir du 17 septembre. Les positionnements des trois partis politiques correspondent assez bien aux préférences de la majorité de leur base respective en août et septembre 2014. Une majorité de Canadiens, de partisans conservateurs et de partisans libéraux soutiennent la mission de formation, alors que chez les partisans néo-démocrates, le soutien est ambivalent (Abacus Data 2014e; Forum Research 2014a). Plus encore, une majorité de Canadiens (51 % pour, 34 % contre), de partisans libéraux (55 % pour, 35 % contre), de conservateurs (67 % pour, 25 % contre) et de néo-démocrates (49 % pour, 39 % contre) s'estiment prêts à aller plus loin, soutenant le déploiement d'avions de combat en Irak afin de mener des frappes aériennes contre Daech (Abacus Data 2014e). Seul le NPD ne semble pas être, à ce moment, réactif à sa base militante.

Le gouvernement Harper dépose le 3 octobre une motion aux Communes proposant l'envoi d'avions de combat CF-18 canadiens en Irak pour six mois, avions qui participeront aux frappes aériennes de la coalition multinationale anti-Daech. Lors d'un vote à ce sujet à la Chambre des communes le 6 octobre, les députés libéraux et néo-démocrates votent contre la motion proposée par le PCC et ce, même si un sondage évoqué précédemment démontre que la majorité de leur base respective soutiendrait une telle mission de combat (Abacus Data 2014e). Cette absence de réactivité du PLC et du NPD perdure au cours des mois d'octobre et de novembre 2014. Tant les partisans conservateurs, libéraux que néo-démocrates soutiennent les frappes aériennes canadiennes anti-Daech (Abacus Data 2014e, 2015c; Angus Reid 2015c; Ekos 2015c; Forum Research 2014b; Ipsos 2015e). De plus, une majorité de Canadiens (63 % en accord et 32 % en désaccord), de partisans conservateurs (85 % en accord, 11 % en désaccord), libéraux (59 % en accord, 38 % en désaccord) et néo-démocrates (51 % en accord

44 % en désaccord) estiment qu'il est nécessaire de confronter Daech en Irak pour prévenir des attaques terroristes au Canada (Forum Research 2014b).

**Figure 2** Soutien aux frappes aériennes canadiennes en Irak contre Daech



Sources : Abacus Data (2014e, 2015c), Angus Reid (2015c), Ekos (2015c), Forum Research (2014b), Ipsos (2015e).

L'appui populaire à la mission de combat se poursuit malgré le dissensus des élites. Une très large majorité (69 %) de Canadiens sont prêts à envoyer des soldats au sol en Irak pour lutter contre Daech (contre 31 % qui s'y opposent) et appuient la mission même s'ils sont conscients qu'il s'agit d'une mission de combat (Ipsos 2015f). Parmi les partisans libéraux, une majorité (57 % pour, 25 % contre) estime même que si le gouvernement conservateur propose de poursuivre la mission militaire canadienne en Irak, le PLC devrait soutenir cette décision. Les partisans néo-démocrates adaptent quant à eux leurs préférences à celles du leader Thomas Mulcair. Ils s'opposent désormais en majorité à la poursuite de la mission de combat (34 % pour, 48 % contre), mais restent divisés quant à savoir si leur parti devrait soutenir le gouvernement conservateur s'il proposait de poursuivre la mission militaire en Irak (37 % pour, 38 % contre) (Abacus Data 2015c). En d'autres mots, un grand nombre de partisans néo-démocrates se sont ralliés à la position de leur parti.

Dès mars 2015, le gouvernement Harper lance l'idée de faire évoluer l'intervention militaire canadienne contre Daech en élargissant les frappes aériennes à la Syrie, dont le régime ne consent pas à une telle mission sur son territoire (Berthiaume 2015; Payton 2015). Tant le PLC que le NPD s'opposent à une telle expansion. Un sondage mené à la fin mars montre un appui à l'élargissement de la mission chez une majorité de Canadiens (47 % pour, 46 % contre) et de partisans conservateurs (74 % pour, 25 % contre), mais pas chez une majorité de partisans libéraux (45 % pour, 54 % contre) et néo-démocrates (43 % pour, 52 % contre) (Ekos 2015j; voir également Forum Research 2015c). Les préférences des bases électorales concordent alors parfaitement avec le positionnement de leur parti politique respectif. Faute de données, il nous est cependant impossible de déterminer si ce sont les partisans libéraux et néo-démocrates qui se sont ralliés à la position de leur parti ou si le PLC et le NPD ont fait preuve de réactivité politique. Cependant, un sondage mené en plein cœur de la campagne électorale à l'automne 2015 révèle à nouveau d'importantes divergences. Une majorité de Canadiens (61 %), de partisans conservateurs (87 %), libéraux (52 %) et néo-démocrates (46 %) estiment que le Canada devrait poursuivre la mission « actuelle » contre Daech, qui inclut des frappes aériennes en Irak et en Syrie, contre 39 % de Canadiens, 13 % de partisans conservateurs, 48 % de partisans libéraux et 54 % de partisans néo-démocrates qui souhaitent plutôt que le Canada mette fin à sa mission contre Daech. Les partisans du PLC et du NPD demeurent donc divisés sur la question, alors que le PCC est parfaitement réactif aux préférences de sa base électorale, voire d'une « coalition gagnante » d'électeurs (Angus Reid 2015b)

En somme, les actions du PCC ont concordé avec celles de sa base électorale de 2014 à 2015, et avec celles d'une majorité de Canadiens durant la majorité des périodes étudiées. Le gouvernement conservateur semble avoir lancé l'intervention militaire canadienne anti-Daech prudemment pour qu'elle ait l'appui de la population, puis s'être rapproché petit à petit des préférences de sa base électorale. Les principaux partis d'opposition, quant à eux, n'ont pas fait preuve d'une pareille réactivité politique. Puisque ces derniers ne possédaient pas la compétence sur l'enjeu de la défense, il est possible qu'ils aient ressenti moins de pression à s'aligner sur les préférences de leur base électorale. De ce fait, notre quatrième hypothèse est confirmée, puisque le parti au pouvoir fut quant à lui réactif aux préférences de sa base électorale de manière à éviter une possible sanction électorale.

## L'imputabilité limitée du gouvernement libéral

À la suite des élections fédérales canadiennes du 19 octobre 2015, le gouvernement majoritaire libéral dirigé par Justin Trudeau prend le pouvoir. Quelques semaines plus tard, le 13 novembre 2015, survient un attentat terroriste à Paris qui fait 130 morts et 351 blessés. La France et les États-Unis intensifient leurs frappes aériennes contre Daech et demandent à leurs alliés d'augmenter leur contribution dans l'intervention militaire internationale anti-Daech. Le gouvernement Trudeau fait alors face à un dilemme typique en politique étrangère : maintenir la promesse électorale de retirer les avions de combat d'Irak et de Syrie, d'une part, et satisfaire aux demandes de ses principaux alliés internationaux de maintenir la mission de combat du Canada contre Daech, d'autre part. Cette double contrainte force le gouvernement Trudeau à trouver un équilibre entre son audience nationale et internationale. À l'aide de la méthode de la reconstitution du processus décisionnel, nous avons cherché à vérifier si le gouvernement Trudeau a fait preuve d'imputabilité en voulant respecter sa promesse électorale, ou si cette imputabilité a été limitée par les demandes des alliés internationaux du Canada.

Malgré une préférence claire pour le maintien de la mission de frappes ou son intensification (Angus Reid 2016), une majorité des répondants interrogés à la suite des attentats de Paris estiment que le gouvernement Trudeau « doit respecter sa promesse électorale de retirer les avions de combat canadiens CF-18 de la mission de frappes aériennes contre des cibles de Daech en Irak et en Syrie », contre 48 % qui s'y opposent (Ipsos 2015a, traduction libre). Face à un tel électorat, le gouvernement Trudeau n'entend pas remettre en question sa promesse électorale. Tant le Premier ministre Trudeau que son ministre des Affaires étrangères, Stéphane Dion, rappellent que malgré les demandes alliées, le PLC mettra fin à la mission de combat en Irak et en Syrie (Bellavance 2015 ; Castonguay 2015).

Le gouvernement Trudeau fait preuve de constance en la matière. Quelques heures seulement après son accession au poste de Premier ministre, Trudeau informe Obama que le Canada retirera ses avions de combats d'Irak et de Syrie. « Je me suis engagé à ce que le Canada continue à s'impliquer de façon responsable, [car nous comprenons] que le Canada a un rôle à jouer dans la lutte contre [Daech], [et Obama] comprend les promesses que j'ai faites entourant la cessation de la mission de combat », précise-t-il (Plucinska 2015, traduction libre). Par la suite, quelques jours après les attentats de Paris, Trudeau participe à un Sommet du G20 durant lequel il réitère que les avions de combat canadiens seront retirés. « Je crois qu'une des choses

que les Canadiens ont exprimées, certainement durant les derniers mois et à travers l'élection, [est] qu'ils souhaitent une cessation de la mission de bombardements», déclare-t-il. De plus, il précise pour la première fois le moment prévu de ce retrait : à la fin de mars 2016 (Curry et Chase 2015b, traduction libre).

Il est important de souligner que cette fidélité du gouvernement Trudeau à sa promesse électorale se fait malgré les préférences des alliés pour le maintien des frappes aériennes canadiennes. Le nouveau ministre canadien de la Défense nationale, Harjit Sajjan, admet que les alliés du Canada « souhaitent que nous maintenions nos CF-18 là-bas [en Irak et en Syrie] » (Hall 2016, traduction libre). Le PLC cherche ainsi une formule lui permettant de plaire aux alliés sans compromettre sa promesse électorale. Ainsi, tout juste après avoir de nouveau confirmé que son gouvernement mettra fin aux frappes aériennes contre Daech, Trudeau déclare que le Canada déploiera plus de soldats en Irak de manière à compenser cette décision (Curry et Chase 2015a). « J'ai promis à plusieurs reprises à mes alliés que nous allions en faire plus sur le plan de l'entraînement, et cela signifie évidemment plus que 69 soldats sur le terrain », déclare-t-il (Blanchfield 2015).

La nouvelle mouture de la mission militaire canadienne anti-Daech est finalement présentée en février 2016, à quelques jours d'une réunion des alliés de la coalition multinationale. Le gouvernement Trudeau annonce qu'il triplera le nombre de militaires déployés pour former et assister les troupes locales kurdes en Irak et qu'il augmentera le nombre de soldats dédiés à des activités de renseignement, faisant de ce fait passer à 830 soldats, dont 210 FOS, le contingent militaire canadien en Irak. De surcroît, Trudeau maintient son soutien politique aux frappes aériennes des alliés, puisqu'il félicite leurs accomplissements et ne critique pas les frappes en tant que telles (Blouin 2016). Le chef d'état-major de la Défense, Jonathan Vance, assure de son côté que « la coalition continue de faire des frappes visant, avec succès, le personnel de [Daech], ses infrastructures, leurs tours de contrôle et leur équipement » (Vance 2016a, traduction libre). Ce soutien aux frappes des alliés montre une certaine contradiction avec le positionnement de Trudeau qui refuse que le Canada mène des frappes, mais accepte que ses alliés en fassent. Compte tenu des règles d'engagement flexibles de la nouvelle mission canadienne contre Daech, certains estiment par ailleurs, qu'elle devient plus combattive et plus risquée que ce que laissait entendre le PLC avant de former le gouvernement (Brewster 2016 ; Pugliese 2016).

Ce compromis fait par le PLC pour respecter sa promesse électorale et plaire aux alliés internationaux du Canada satisfait finalement ces derniers

(Maison-Blanche 2016). La nouvelle mouture de la mission canadienne anti-Daech correspond également aux attentes de la population et des électeurs libéraux, qui « soutiennent ou acceptent » respectivement à 70 % et 90 % cette dernière (Abacus Data 2016).

En somme, le gouvernement Trudeau a clairement fait preuve d'imputabilité en respectant sa promesse électorale malgré un contexte international difficile. De cette double contrainte a résulté une intervention militaire de compromis, soit une mission de formation qui frôle le combat et qui implique un plus grand contingent de soldats que celle mise en œuvre par le gouvernement conservateur.

## CONCLUSION

Parfois considérée comme un domaine à part en termes d'imputabilité politique (Munton et Poel 1977-1978), la politique étrangère canadienne a pourtant été affectée par ce mécanisme de 2014 à 2016. Des conditions particulières ont permis ce phénomène. Les actions militaires américaines contre Daech à l'été 2014 ont attiré l'attention des médias, lesquels ont ensuite continué à s'intéresser à l'enjeu en raison du caractère dramatique et concret de la lutte contre un groupe terroriste international. Dirigé par un gouvernement majoritaire, détenant la compétence sur l'enjeu de la défense et faisant face à un enjeu potentiellement attractif pour les médias et le public, le PCC a quant à lui profité de cette occasion pour tenter de mettre cet enjeu à l'agenda. Il a donc mis en évidence l'intervention militaire canadienne contre Daech dans ses communiqués partisans et ses communications sur les médias sociaux. Les autres partis politiques canadiens l'ont suivi dans ces démarches, en prenant toutefois des positions différentes sur cet enjeu. En bref, la tentative de mise à l'agenda de l'enjeu a été faite par deux acteurs : les médias et le PCC. Notre première hypothèse est donc partiellement confirmée. La seconde, quant à elle, est confirmée puisque l'enjeu a bel et bien rejoint l'agenda médiatique et connu une plus grande couverture médiatique lorsque survenaient des événements dramatiques ou de politique interne liés à l'enjeu.

Seule notre troisième hypothèse, prévoyant que la médiatisation de l'enjeu a entraîné une plus grande attention de l'opinion publique envers ce dernier et une augmentation de son importance pour elle, se voit infirmée. En effet, lors de la campagne électorale de 2015, l'augmentation de la couverture médiatique n'a pas provoqué d'augmentation de l'importance de l'enjeu aux yeux du public général. Une explication potentielle est que face à la densité

de sujets traités durant une campagne électorale, l'enjeu de la lutte anti-Daech ne s'est pas démarqué. De plus, malgré la médiatisation de la guerre et sa mise en évidence par le PCC, il n'a eu qu'une très faible influence sur le choix de vote des Canadiens.

La faible importance de la guerre pour les Canadiens n'a cependant pas miné notre quatrième hypothèse, à savoir que le gouvernement conservateur a été réactif aux préférences de sa « coalition gagnante » d'électeurs. La mission de combat qu'il a mise de l'avant, puis l'élargissement des frappes à la Syrie, furent tous deux appuyés par une forte majorité de la base électorale conservatrice, dépassant même celle-ci parmi les partisans libéraux et néo-démocrates. Mettre la guerre à l'agenda électoral représentait donc un fort potentiel de bénéfices électoraux pour le gouvernement conservateur, mais la relative faiblesse de cet enjeu auprès des électeurs a considérablement limité son poids dans le choix électoral des Canadiens.

En revanche, la politisation de la guerre a entraîné de l'imputabilité de la part du nouveau gouvernement libéral, celle-ci étant néanmoins limitée par la volonté du gouvernement Trudeau de répondre favorablement aux demandes des alliés internationaux du Canada. En somme, si la mise à l'agenda électoral de la guerre a contribué à réduire le déficit démocratique prévalant en matière de politique étrangère, cette réactivité politique a été marquée par une imputabilité postélectorale somme toute limitée.

## RÉFÉRENCES

- Abacus Data (2014a) *Iraq and ISIS: Political implications of Canada's participation*, 21 octobre, en ligne [<http://abacusdata.ca/wp-content/uploads/2014/10/Abacus-Political-Release-October-21-2014-ISIS-and-Leadership1.pdf>], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2016.
- Abacus Data (2014b) *Mixed opinions about what to do in the wake of the attack in Ottawa*, 30 octobre-4 novembre, en ligne [<http://abacusdata.ca/mixed-opinions-about-what-to-do-in-the-wake-of-the-attack-in-ottawa>], consulté le 3 mars 2017.
- Abacus Data (2014c) *Iraq and ISIS: Political implications of Canada's participation*, 15-17 octobre, en ligne [<http://abacusdata.ca/iraq-isis-political-implications-canadas-participation>], consulté le 2 avril 2017.
- Abacus Data (2014d) *The Agenda of Canadian Voters*, 15-18 août, en ligne [<http://abacusdata.ca/agenda-canadian-voters>], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Abacus Data (2014e) *Public opinion of Stephen Harper's approach to foreign affairs*, 12-14 septembre, en ligne [[http://abacusdata.ca/wp-content/uploads/2014/09/Abacus-Release\\_ForeignAffairs\\_ISIS1.pdf](http://abacusdata.ca/wp-content/uploads/2014/09/Abacus-Release_ForeignAffairs_ISIS1.pdf)], consulté le 7 avril 2017.

- Abacus Data (2015a) *Lots of voters prefer change. Few fear it*, 3-6 juillet, en ligne [<http://abacusdata.ca/canadian-voters-lots-prefer-change-few-fear-it>], consulté le 5 avril 2017.
- Abacus Data (2015c) *Canada's Mission against ISIL: What comes next?* 12-16 février, en ligne [[http://abacusdata.ca/wp-content/uploads/2015/02/Abacus-Release-Extending-Mission-against-ISIL\\_Feb2015-BA.pdf](http://abacusdata.ca/wp-content/uploads/2015/02/Abacus-Release-Extending-Mission-against-ISIL_Feb2015-BA.pdf)], consulté le 3 mai 2017.
- Abacus Data (2015b) *Public opinion of Stephen Harper's approach to foreign affairs*, 12-14 septembre, en ligne [<http://abacusdata.ca/harpers-approach-foreign-affairs-isis-threat/>], consulté le 7 avril 2017.
- Abacus Data (2016) *Less than 1 in 3 oppose changes to Canada's role in fight with ISIS*, 2 mars, en ligne [<http://abacusdata.ca/less-than-1-in-3-oppose-changes-to-canadas-role-in-fight-with-isis/#sthash.D6GNSsvU.dpuf>], consulté le 6 février 2017.
- Aldrich, John H., John L. Sullivan et Eugene Bordiga (1989) « Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates “Waltz Before a Blind Audience?” » *American Political Science Review*, vol. 83, n° 1, p. 123-141.
- Angus Reid Institute (2014) *Two-thirds of Canadians support some involvement in American-led action against ISIS*, 25 septembre, en ligne [[http://angusreid.org/wp-content/uploads/2014/12/2014.09.25\\_ISIS-1.pdf](http://angusreid.org/wp-content/uploads/2014/12/2014.09.25_ISIS-1.pdf)], consulté le 2 août 2017.
- Angus Reid Institute (2015a) *Mission against ISIS: Three-in-five Canadians say government should maintain or increase bombing*, 18 novembre, en ligne [<http://angusreid.org/canada-isis-mission-november>], consulté le 6 juin 2016.
- Angus Reid Institute (2015b) *Elections 2015: Canadians profess decline in international reputation in last decade by margin 2:1*, 28 septembre, en ligne [<http://angusreid.org/wp-content/uploads/2015/09/2015.09.28-Foreign-Affairs-promises.pdf>], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2016.
- Angus Reid Institute (2015c) *How much will the Canadian mission against ISIS be a factor for you in this year's federal election?* 11-12 mars, en ligne [<http://angusreid.org/wp-content/uploads/2015/03/2015.03-ISIS.pdf>], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Angus Reid Institute (2015d) *Trudeau's first month: PM enjoys strong approval ratings, but Canadians are divided on his deficit policy*, 1<sup>er</sup> décembre, en ligne [[http://angusreid.org/wp-content/uploads/2015/11/2015.12.01-Federal\\_Priorities.pdf](http://angusreid.org/wp-content/uploads/2015/11/2015.12.01-Federal_Priorities.pdf)], consulté le 10 avril 2017.
- Angus Reid Institute (2015e) *ISIS Mission: Canadians tilt slightly towards extending involvement against Islamic State*, 23 mars, en ligne [<http://angusreid.org/isis-mission-extension> et <http://angusreid.org/wp-content/uploads/2015/03/2015.03.23-ISIS.pdf>], consulté le 2 mai 2017.
- Angus Reid Institute (2016a) *Most Canadians want to keep bombing ISIS; half think pulling CF-18s will hurt Canada's global reputation*, 6 février, en ligne [<http://angusreid.org/canada-isis-mission-february>], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.

- Angus Reid Institute (2016b) *What will engage Canadians most in 2016? Many of the same issues that dominated 2015: Awareness of Policy Issues in Canada*, 1<sup>er</sup> janvier, en ligne [<http://angusreid.org/awareness-issues-that-dominated-2015>], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Ansolabehere, Stephen, Roy Behr et Santo Iyengar (1991) « Mass Media and Elections: an Overview ». *American Politics Quarterly*, vol. 19, n° 1, p. 109-139.
- Baum, Matthew A. et Philip B.K. Potter (2008) « The relationships between mass media, public opinion, and foreign policy: Toward a theoretical synthesis ». *Annual Review of Political Science*, vol. 11, n° 1, p. 39-65.
- Baum, Matthew A. et Philip B.K. Potter (2015) *War and Democratic Constraint: How the Public Influences Foreign Policy*. Princeton, Princeton University Press.
- Bélanger, Éric (2003) « Issue Ownership by Canadian Political Parties 1953-2001 ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 36, n° 3), p. 539-558.
- Bélanger, Éric et Bonnie M. Meguid (2008) « Issue Salience, Issue Ownership, and Issue-based Vote Choice ». *Electoral Studies*, vol. 27, n° 3, p. 477-491.
- Bellavance, Joël-Denis (2014), « Feu vert à l'intervention militaire en Irak ». *La Presse*, 7 octobre, en ligne [[www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201410/07/01-4807225-feu-vert-a-lintervention-militaire-en-irak.php](http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201410/07/01-4807225-feu-vert-a-lintervention-militaire-en-irak.php)], consulté le 20 avril 2017.
- Bellavance, Joël-Denis (2015) « Frappes aériennes: Justin Trudeau justifie le retrait du Canada ». *La Presse*, 19 novembre, en ligne [[www.lapresse.ca/international/dossiers/le-groupe-État-islamique/201511/19/01-4922523-frappes-aeriennes-justin-trudeau-justifie-le-retrait-du-canada.php](http://www.lapresse.ca/international/dossiers/le-groupe-État-islamique/201511/19/01-4922523-frappes-aeriennes-justin-trudeau-justifie-le-retrait-du-canada.php)], consulté le 4 janvier 2017.
- Berthiaume, Lee (2014) « “Radicalized” driver blamed for car attack on soldiers ». *Ottawa Citizen*, 21 octobre, p. A1.
- Berthiaume, Lee (2015) « Ban on fighting ISIL in Syria not a problem, military says ». *Ottawa Citizen*, 20 mars, en ligne [<http://ottawacitizen.com/news/politics/ban-on-fighting-isil-in-syria-not-a-problemmilitary-says>], consulté le 3 mai 2017.
- Bischof, Daniel (2018) « Ideological congruence between party rhetoric and policy-making ». *West European Politics*, vol. 41, n° 2, p. 310-328.
- Blanchfield, Mike (2015) « Trudeau confirme le déploiement d'un plus grand nombre de soldats ». *Le Devoir*, 17 novembre, en ligne [[www.ledevoir.com/international/actualites-internationales/455452/irak-trudeau-confirme-mardi-qu-il-y-aura-davantage-de-militaires-canadiens](http://www.ledevoir.com/international/actualites-internationales/455452/irak-trudeau-confirme-mardi-qu-il-y-aura-davantage-de-militaires-canadiens)], consulté le 3 janvier 2017.
- Blouin, Louis (2016) « Le Canada cessera ses frappes contre l'EI au plus tard le 22 février ». Radio-Canada, 8 février, en ligne [<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/763988/trudeau-canada-État-islamique-armee-irak-syrie>], consulté le 10 avril 2017.
- Boily, Frédéric (2007) « Le néoconservatisme au Canada: faut-il craindre l'École de Calgary? » Dans Frédéric Boily (dir.), *Stephen Harper. De l'École de Calgary au Parti conservateur: les nouveaux visages du conservatisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 27-54.

- Boily, Frédéric (2016) *Stephen Harper. La fracture idéologique d'une vision du Canada*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Brewster, Murray (2016) « Canadian special forces shooting first at ISIS to protect civilians, Peshmerga general dismisses Human Rights Watch report claiming his forces have targeted civilians ». *CBC News*, 14 novembre, en ligne [[www.cbc.ca/news/politics/canadian-forces-isis-engage-1.3850827](http://www.cbc.ca/news/politics/canadian-forces-isis-engage-1.3850827)], consulté le 6 décembre 2016.
- Caillé, Geneviève et Jean-Marie Lafortune (2007) « Regards croisés sur l'évolution du déficit démocratique au Québec ». *Recherches sociographiques*, vol. 48, n° 2, p. 53-71.
- Castonguay, Alec (2015) « Le plan d'action du Canada contre le groupe armé État islamique ». *L'Actualité*, 18 novembre, en ligne [<http://lactualite.com/politique/2015/11/18/le-plan-daction-du-canada-contre-le-groupe-arme-État-islamique>], consulté le 3 janvier 2017.
- CBC News (2015) « Canada feels “no pressure” to agree to the U.S. request on ISIS mission ». 15 décembre, en ligne [[www.cbc.ca/news/politics/canada-isis-mission-us-letter-carter-1.3366185](http://www.cbc.ca/news/politics/canada-isis-mission-us-letter-carter-1.3366185)], consulté le 15 avril 2016.
- Chase, Steven (2014) « In national address, Prime Minister labels shootings “terrorist” acts ». *The Globe and Mail*, 23 octobre, p. A4.
- Cochrane, Christopher (2010) « Left/Right Ideology and Canadian Politics ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 43, n° 3, p. 583-605.
- Curry, Bill et Steven Chase (2015a) « Canada to send more military trainers to Iraq in battle against IS: Trudeau ». *The Globe and Mail*, 17 novembre, en ligne [[www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-to-increase-number-of-military-trainers-in-iraq-trudeau/article27291475](http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-to-increase-number-of-military-trainers-in-iraq-trudeau/article27291475)], consulté le 2 avril 2017.
- Curry, Bill et Steven Chase (2015b) « Canada will pull jets from combat role before end of March: Trudeau ». *The Globe and Mail*, 16 novembre, en ligne [<https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/canada-to-play-role-in-battle-against-is-trudeau-vows/article27267692/?ref=http://www.theglobeandmail.com&>], consulté le 2 mai 2017.
- Daly, Brian (2014) « Canadians back military action to fight terror: Poll », *Toronto Sun*, 3 octobre, [[www.torontosun.com/2014/10/03/canadians-back-military-action-to-fight-terror-poll](http://www.torontosun.com/2014/10/03/canadians-back-military-action-to-fight-terror-poll)], consulté le 3 août 2017.
- Ekos (2015a) *How the yawning chasm across Conservative and Progressive Canada masks the real prospects for Harper's Conservatives*, 11 septembre, en ligne [[www.ekospolitics.com/wp-content/uploads/full\\_report\\_september\\_11\\_2015.pdf](http://www.ekospolitics.com/wp-content/uploads/full_report_september_11_2015.pdf)], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Ekos (2015b) *From the end of history to the end of progress*, 4-10 février, en ligne [[www.ekospolitics.com/index.php/2014/08/from-the-end-of-history-to-the-end-of-progress](http://www.ekospolitics.com/index.php/2014/08/from-the-end-of-history-to-the-end-of-progress)], consulté le 2 avril 2017.
- Ekos (2015c) *Voters stuck. Government currently in sync on culture and security, but what about the economy?* 4-10 mars, en ligne [[www.ekospolitics.com/wp-content/uploads/full\\_report\\_march\\_13\\_2015.pdf](http://www.ekospolitics.com/wp-content/uploads/full_report_march_13_2015.pdf)], < [<http://www.ekospolitics.com/index.php/2015/03/3928>], consulté le 2 avril 2017.

- Ekos (2015d) *Liberals rebound in Quebec as Harper's emotional connections with voters weaken*, 1-7 avril, en ligne [[www.ekospolitics.com/index.php/2015/04/liberals-rebound-in-quebec-as-harpers-emotional-connections-with-voters-weaken](http://www.ekospolitics.com/index.php/2015/04/liberals-rebound-in-quebec-as-harpers-emotional-connections-with-voters-weaken)], consulté le 5 avril 2017.
- Ekos (2015e) *Conservatives hang on to narrow lead*, 15-21 avril, en ligne [[www.ekospolitics.com/index.php/2015/04/harper-once-again-in-scant-lead-in-muddy-see-saw-voter-contest](http://www.ekospolitics.com/index.php/2015/04/harper-once-again-in-scant-lead-in-muddy-see-saw-voter-contest)], consulté le 5 avril 2017.
- Ekos (2015f) *Clear forces, highly unpredictable outcomes*, 8-14 juillet, en ligne [[www.ekospolitics.com/index.php/2015/07/clear-forces-highly-unpredictable-outcomes](http://www.ekospolitics.com/index.php/2015/07/clear-forces-highly-unpredictable-outcomes)], consulté le 5 avril 2017.
- Ekos (2015g) *Logjam continues as Canadians become more receptive to innovative political approaches*, 12-19 mai, en ligne [[www.ekospolitics.com/index.php/2015/05/logjam-continues-as-canadians-become-more-receptive-to-innovative-political-approaches](http://www.ekospolitics.com/index.php/2015/05/logjam-continues-as-canadians-become-more-receptive-to-innovative-political-approaches)], consulté le 5 avril 2017.
- Ekos (2015h) *Duffy awakening slumbering electorate: Trudeau's Liberals getting their groove back?* 12-18 août, en ligne [[www.ekospolitics.com/index.php/2015/08/duffy-awakening-slumbering-electorate](http://www.ekospolitics.com/index.php/2015/08/duffy-awakening-slumbering-electorate)], consulté le 6 avril 2017.
- Ekos (2015i) *Three-way tie as voters try and sort out who can solve the economy*, 26 août-1<sup>er</sup> septembre, en ligne [[www.ekospolitics.com/index.php/2015/09/three-way-tie-as-voters-try-and-sort-out-who-can-solve-the-economy](http://www.ekospolitics.com/index.php/2015/09/three-way-tie-as-voters-try-and-sort-out-who-can-solve-the-economy)], consulté le 6 avril 2017.
- Ekos (2015j) *Support for Current ISIS Mission Beginning to Sag*, 26 mars, en ligne [[www.ekospolitics.com/wp-content/uploads/full\\_report\\_march\\_26\\_2015.pdf](http://www.ekospolitics.com/wp-content/uploads/full_report_march_26_2015.pdf)], consulté le 2 mai 2017.
- Forum Research (2014a) *Majority approve of Iraq deployment*, 4 septembre, en ligne [[http://poll.forumresearch.com/data/Fed%20Iraq%20News%20Release%20\(2014%2009%2006\)%20Forum%20Research.pdf](http://poll.forumresearch.com/data/Fed%20Iraq%20News%20Release%20(2014%2009%2006)%20Forum%20Research.pdf)], consulté le 2 août 2017.
- Forum Research (2014b) *Two thirds agree with Iraq mission and goals*, 19-20 novembre, en ligne [[http://poll.forumresearch.com/data/Federal%20Security%20News%20Release%20\(2014%2011%2020\)%20Forum%20Research.pdf](http://poll.forumresearch.com/data/Federal%20Security%20News%20Release%20(2014%2011%2020)%20Forum%20Research.pdf)], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Forum Research (2015a) *Federal NDP Maintain Solid Lead*, 10 août, en ligne [[http://poll.forumresearch.com/data/Federal%20Horserace%20News%20Release%20\(2015%2008%2010\)%202598%20Forum%20Research.pdf](http://poll.forumresearch.com/data/Federal%20Horserace%20News%20Release%20(2015%2008%2010)%202598%20Forum%20Research.pdf)], consulté le 20 avril 2016.
- Forum Research (2015b) *Thirteen Myths Concerning the 2015 Federal Election*, 26 novembre, en ligne [[http://poll.forumresearch.com/data/9abb5e67-bce6-4145-b83f-971b4fac5038Thirteen%20Myths%20Concerning%20the%202015%20Federal%20Election%20\(Forum%20Research\)%20\(2015%2011%2024\).pdf](http://poll.forumresearch.com/data/9abb5e67-bce6-4145-b83f-971b4fac5038Thirteen%20Myths%20Concerning%20the%202015%20Federal%20Election%20(Forum%20Research)%20(2015%2011%2024).pdf)], consulté le 7 avril 2017.
- Forum Research (2015c) *Minority support Iraq mission*, 31 mars, en ligne [[http://poll.forumresearch.com/data/Federal%20Syria%20News%20Release%20\(2015%2003%2031\)%20Forum%20Research.pdf](http://poll.forumresearch.com/data/Federal%20Syria%20News%20Release%20(2015%2003%2031)%20Forum%20Research.pdf)], consulté le 3 mai 2017.

- Fournier, Patrick, Fred Cutler, Stuart Soroka et Dietlind Stolle (2015) Étude électorale canadienne. Base de données, en ligne [<http://ces-ecc.arts.ubc.ca/french-section/enquetes>], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Fragasso-Marquis, Vicky (2015) «La politique étrangère pourrait faire sa place dans les prochains débats». *Le Devoir*, 17 août, en ligne [[www.ledevoir.com/politique/canada/447768/la-politique-etrangere-pourrait-faire-sa-place-dans-les-prochains-debats](http://www.ledevoir.com/politique/canada/447768/la-politique-etrangere-pourrait-faire-sa-place-dans-les-prochains-debats)], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Gerstlé, Jacques (2003) «La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique». *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, p. 859-885.
- Gidengil, Elisabeth, André Blais, Neil Neville et Richard Nadeau (2002) «Priming and campaign context: evidence from recent Canadian elections». Dans David M. Farrell et Rüdiger Schmitt-Beck (dir.), *Do Political Campaigns Matter? Effect in Elections and Referendums*, Londres, Routledge, p. 76-91.
- Godbout, Jacques N. (2014a) «Entretien Harper-Obama sur l'Irak: le Canada prêt à poser des gestes concrets». *45<sup>e</sup> Nord*, 12 août, en ligne [[www.45enord.ca/2014/08/entretien-harper-obama-sur-lirak-le-canada-pret-a-poser-des-gestes-concrets](http://www.45enord.ca/2014/08/entretien-harper-obama-sur-lirak-le-canada-pret-a-poser-des-gestes-concrets)], consulté le 2 mai 2017.
- Godbout, Jacques N. (2014b) «Le Canada va déployer des troupes en Irak, annonce Stephen Harper depuis Newport». *45<sup>e</sup> Nord*, 5 septembre, en ligne [[www.45enord.ca/2014/09/le-canada-va-deployer-des-troupes-en-irak-annonce-stephen-harper-depuis-newport](http://www.45enord.ca/2014/09/le-canada-va-deployer-des-troupes-en-irak-annonce-stephen-harper-depuis-newport)], consulté le 2 mai 2017.
- Godbout, Jacques N. (2014c) «L'expertise acquise en Afghanistan par nos forces spéciales servira en Irak contre l'État islamique». *45<sup>e</sup> Nord*, 9 septembre, en ligne [[www.45enord.ca/2014/09/l'expertise-acquise-en-afghanistan-par-nos-forces-speciales-servira-en-irak-contre-l-etat-islamique](http://www.45enord.ca/2014/09/l'expertise-acquise-en-afghanistan-par-nos-forces-speciales-servira-en-irak-contre-l-etat-islamique)], consulté le 2 mai 2017.
- Godbout, Jacques N. (2014d) «Le personnel canadien pour l'Irak: 69 conseillers militaires au sol et 100 pour la Force aérienne». *45<sup>e</sup> Nord*, 17 novembre, en ligne [[www.45enord.ca/2014/09/le-personnel-canadien-pour-lirak-69-conseillers-militaires-au-sol-et-100-pour-la-force-aerienne](http://www.45enord.ca/2014/09/le-personnel-canadien-pour-lirak-69-conseillers-militaires-au-sol-et-100-pour-la-force-aerienne)], consulté le 2 août 2017.
- Godbout, Jacques N. (2015) «Opération IMPACT: après Paris, des leaders politiques canadiens demandent la poursuite de la mission». *45<sup>e</sup> Nord*, 5 novembre, en ligne [[www.45enord.ca/2015/11/operation-impact-apres-paris-des-leaders-politiques-canadiens-demandent-la-poursuite-de-la-mission](http://www.45enord.ca/2015/11/operation-impact-apres-paris-des-leaders-politiques-canadiens-demandent-la-poursuite-de-la-mission)], consulté le 10 avril 2017.
- Gouvernement du Canada (2014) *Archived – Canada Stands With Our Allies and the Iraqi People in Their Fight Against Terrorism*, 8 août, en ligne [<http://news.gc.ca/web/article-en.do;jsessionid=54610d994e03907b9c0b7aad03c0b1c252fde4060d2a4d4eeb4614be02c831b9.e34Rc3iMbx8Oai0Tbx0SaxuTaNb0?crtr.sj1D=&crtr.mnthndVl=8&mthd=advSrhc&crtr.dpt1D=&nid=874409&crtr.lc1D=&crtr.tp1D=&crtr.yrStrtVl=2014&crtr.kw=%22Islamic+State%22&crtr.dyStrtVl=1&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtVl=8&crtr.page=11&crtr.yrndVl=2014&crtr.dyndVl=31>], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.

- Gouvernement du Canada (2016) *Les Forces armées canadiennes mettent fin à leurs frappes aériennes en Irak et en Syrie*, 17 février, en ligne [www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/nouvelles/2016/02/les-forces-armees-canadiennes-mettent-fin-a-leurs-frappes-aeriennes-en-irak-et-en-syrie.html?wbdisable=true], consulté le 12 avril 2016.
- Gouvernement du Canada, Défense nationale et Forces armées canadiennes (2017) *Opération IMPACT*, en ligne [www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-actuelles/op-impact.page], consulté le 3 mai 2017.
- Gravelle, Timothy B., Thomas J. Scotto, Jason Reifler et Harold D. Clarke (2014) « Foreign policy beliefs and support for Stephen Harper and the Conservative Party ». *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 20, n° 2, p. 111-130.
- Grenier, Eric (2014) « MPs debate ISIS combat role with polls suggesting broad support ». CBC News, 6 octobre, [www.cbc.ca/news/politics/mps-debate-isis-combat-role-with-polls-suggesting-broad-support-1.2788540], consulté le 2 mai 2017.
- Grenier, Eric (2015) « Economy, not terrorism, remains Canadians' top vote driver ». *CBC News*, 21 janvier, en ligne [www.cbc.ca/news/politics/economy-not-terrorism-remains-canadians-top-vote-driver-1.2919792], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Hall, Chris (2016) « "Of course" allies want Canada's fighter jets to stay, says defence minister ». *CBC Radio*, 16 janvier, en ligne [www.cbc.ca/radio/thehouse/when-dark-economic-clouds-overshadow-the-political-agenda-1.3403555/of-course-allies-want-canada-s-fighter-jets-to-stay-says-defence-minister-1.3403789], consulté le 16 avril 2016.
- Harper, Stephen (2014a) *Le PM annonce le déploiement de membres des Forces armées canadiennes en Iraq*. Bureau du Premier ministre, 5 septembre, en ligne [www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2014/09/pm-annonce-deploiement-membres-forces-armees-canadiennes-iraq.html], consulté le 9 avril 2017.
- Harper, Stephen (2014b) *Le PM prononce un discours à la fin du Sommet de l'OTAN*. Bureau du Premier ministre, Pays de Galles (Royaume-Uni), 5 septembre, en ligne [www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2014/09/pm-prononce-discours-fin-sommet-otan.html], consulté le 9 avril 2017.
- Harper, Stephen (2015) Chambre des communes du gouvernement du Canada, Hansard n° 188, 41<sup>e</sup> Parlement, 2<sup>e</sup> session, 24 mars, en ligne [www.noscommunes.ca/Content/House/412/Debates/188/HAN188-F.PDF], consulté le 10 avril 2017.
- Hobolt, Sara B. et Robert Klemmensen (2008) « Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective ». *Comparative Political Studies*, vol. 41, n° 3, p. 309-337.
- Hofferbert, Richard I. et Ian Budge (1992) « The party mandate and the Westminster model: Election programs and government spending in Britain, 1948-1985 ». *British Journal of Political Science*, vol. 22, n° 2, p. 151-182.
- Ipsos (2014a) *Two Thirds (64%) Support Use of Canadian Forces Fighter Jets in Airstrikes against ISIL Targets in Iraq*, 3 octobre, en ligne [www.ipsos.com/en-ca/two-thirds-64-support-use-canadian-forces-fighter-jets-airstrikes-against-isil-targets-iraq], [www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2014-10/6618-tb1.pdf], consulté le 20 avril 2016.

- Ipsos (2014b) *Canadians Say Attack on Soldier at National War Memorial and Parliament Hill Top Canadian News Story of 2014*, 30 décembre, en ligne [www.ipsos-na.com/news-polls/pressrelease.aspx?id=6718], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Ipsos (2015a) *In Wake of Paris Terror Attacks, Six in Ten (60 %) Canadians Oppose Government's Plan to Settle 25,000 Refugees by End of Year*, 17-19 novembre, en ligne [www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2015-11/7064.pdf], consulté le 10 avril 2016.
- Ipsos (2015b) *Canadian Voters say Managing Economy in Tough Times (76%), Fixing Healthcare (73%) and Creating Jobs (73%) are Absolutely Crucial Policy Plans for Parties to Address to Win their Vote*, 7-10 août, en ligne [www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2015-08/6945.pdf], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Ipsos (2015c) *What Canadians Want the Party Leaders to Talk About During the Election Campaign: Issues that Matter to them Personally*, 23-27 juillet, en ligne [www.ipsos-na.com/news-polls/pressrelease.aspx?id=6926], consulté le 5 avril 2017.
- Ipsos (2015d), *What's driving who Canadians will vote for on election day: economy, taxes, and the desire for change « absolutely crucial »*, 9-13 octobre, en ligne [www.ipsos-na.com/news-polls/pressrelease.aspx?id=7025], consulté le 8 avril 2017.
- Ipsos (2015e) *Two in Three (66%) Canadians Support Extension of Canadian Forces Mission Against ISIS in Iraq*, 23 mars, en ligne [www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2015-03/6801.pdf], et [www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2015-03/6801-tb2.pdf], consultés le 2 mai 2017.
- Ipsos (2015f) *Support for Airstrike Mission Against ISIS Rises to 76% (up 12 points since start of mission); Majority (83%) Believes it's a Combat Mission*, 13 février, en ligne [www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2015-02/6759.pdf], consulté le 3 mai 2017.
- Ipsos (2016) *Public Perspective: Canadians reshape their issue agenda*, février, en ligne [www.ipsos-na.com/knowledge-ideas/public-affairs/articles/?q=public-perspectives-ca-2016-03], consulté le 11 avril 2017.
- Johnston, Richard, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête (1992) *Letting the People Decide: Dynamics of a Canadian Election*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Laffont, Nicolas (2016) « Trudeau annonce son plan de lutte contre l'EI et triplera la taille de la mission de formation ». *45<sup>e</sup> Nord*, 8 février, en ligne [www.45enord.ca/2016/02/trudeau-annonce-son-plan-de-lutte-contre-lei-et-triplera-la-taille-de-la-mission-de-formation], consulté le 10 avril 2017.
- Landriault, Mathieu (2016) « Does voting end at the water's edge? Canadian public opinion and voter intentions, 2006-2015 ». *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 22, n° 3, p. 249-261.
- La Presse canadienne (2014) « Harper envoie 69 soldats canadiens en Irak contre l'EI ». *Le Devoir*, 16 septembre, en ligne [www.ledevoir.com/politique/canada/418613/harper-envoie-69-soldats-canadiens-en-irak-contre-l-ei], consulté le 2 mai 2017.
- Laver, Michael et William B. Hunt (1992) *Policy and Party Competition*. New York, Routledge.

- Léger (2015a) *Canada 2015: Intentions de vote au Canada*, 10-12 août, en ligne [www.ledevoir.com/documents/pdf/sond\_elec01515.pdf], consulté le 2 avril 2017.
- Léger (2015b) *Suivi des intentions de vote au Canada*, 28-30 septembre, en ligne [www.ledevoir.com/documents/pdf/suivson\_can\_2015210.pdf], consulté le 8 avril 2017.
- Mainstreet (2015) *Canadians prefer bombing mission – but more approve of training mission*, 16 novembre, en ligne [http://documentslide.com/documents/mainstreet-november-national.html], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Maison-Blanche (2016) *Readout of the President's Call with Prime Minister Justin Trudeau of Canada*, 8 février, en ligne [www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/08/readout-presidents-call-prime-minister-justin-trudeau-canada], consulté le 18 avril 2016.
- Mas, Susana (2016) « ISIS airstrikes by Canada to end Feb. 22, training forces to triple ». *CBC News*, 8 février, en ligne [www.cbc.ca/news/politics/justin-trudeau-canada-isis-fight-announcement-1.3438279], consulté le 10 avril 2017.
- Massie, Justin (2009) « Making Sense of Canada's "Irrational" International Security Policy: A Tale of Three Strategic Cultures ». *International Journal*, vol. 64, n° 3, p. 625-645.
- Massie, Justin (2015) « Elite consensus and ineffective strategic narratives: the domestic politics behind Canada's commitment to Afghanistan ». Dans Béatrice De Graaf, George Dimitriu et Jens Ringsmose (dir.), *Strategic Narratives, Public Opinion, and War. Winning domestic support for the Afghan War*, Londres et New York, Routledge, p. 98-117.
- McCormick, James M. (2006) « Democratizing Canadian Foreign Policy ». *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 13, n° 1, p. 113-131.
- Munton, Don et Dale H. Poel (1977-1978) « Electoral Accountability and Canadian Foreign Policy: The Case of Foreign Investment ». *International Journal*, vol. 33, n° 1, p. 217-247.
- Nanos (2008) *Conservatives most trusted on Jobs and the Economy and the War in Afghanistan*, 6 juin, en ligne [www.nanosresearch.com/sites/default/files/POLNAT-S08-T311.pdf], consulté le 2 avril 2016.
- Nanos (2014a) *Canadians on Foreign Policy Issues – Draft*, septembre, en ligne [www.ctvnews.ca/polopoly\_fs/1.1992250!/httpFile/file.pdf], consulté le 2 mai 2017.
- Nanos (2014b) *Canadians on Foreign Policy Issues*, septembre 2014, en ligne [www.nanos-research.com/sites/default/files/POLNAT-S14-T618.pdf], consulté le 2 août 2017.
- Nanos (2014c) *Canadians on Foreign Policy Issues*, novembre 2014, en ligne [www.nanos-research.com/sites/default/files/POLNAT-S14-T629.pdf], consulté le 2 avril 2017.
- Nanos (2015) *Best plan for Canadian economy trumps fighting terrorists by more than 20 to 1 as an important election issue, say Canadians*, 21-24 mars, en ligne [www.nanosresearch.com/library/opinion?page=37&order=field\_date\_research\_article&sort=asc], consulté le 20 avril 2016.
- Nanos (2016) *Issue of concern*, 20 mai, en ligne [www.nanosresearch.com/sites/default/files/POLNAT-S15-T687.pdf], consulté le 11 avril 2017.

- Nossal, Kim Richard (2013) « The Use – and Misuse – of R2P: The Case of Canada ». Dans Aidan Hehir et Robert Murray (dir.), *Libya: The Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, New York, Palgrave Macmillan, p. 130-161.
- Nossal, Kim, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin (2015) *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Obama, Barack (2014) *Statement by the President*, Maison-Blanche, 7 août, en ligne [<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>], consulté le 7 janvier 2017.
- Oppermann, Kai et Henrike Viehrig (2009) « The Public Salience of Foreign and Security Policy in Britain, Germany and France ». *West European Politics*, vol. 32, n° 5, p. 925-942.
- Parti libéral du Canada (2004) *Aller droit devant. Le plan de Paul Martin pour atteindre nos buts*, en ligne [[https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/can2004lib\\_plt\\_fr\\_12072011\\_120925.pdf](https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/can2004lib_plt_fr_12072011_120925.pdf)], consulté le 2 mai 2016.
- Payton, Laura (2014) « Stephen Harper confirms 26 Canadian soldiers now in Iraq ». *CBC News*, 1<sup>er</sup> octobre, en ligne [[www.cbc.ca/news/politics/stephen-harper-confirms-26-canadian-soldiers-now-in-iraq-1.2783846](http://www.cbc.ca/news/politics/stephen-harper-confirms-26-canadian-soldiers-now-in-iraq-1.2783846)], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- (2015) « Iraq mission extension, expansion motion to go to House next week ». *CBC News*, 18 mars, en ligne [[www.cbc.ca/m/touch/politics/story/1.2999936](http://www.cbc.ca/m/touch/politics/story/1.2999936)], consulté le 2 mai 2017.
- Pelletier, Laura et Justin Massie (2017) « Role conflict: Canada's withdrawal from combat operations against ISIL ». *International Journal*, vol. 72, n° 3, p. 298-317.
- Pétry, François et Benoît Collette (2006) « Le Gouvernement Charest a-t-il respecté ses promesses? » Dans François Pétry, Éric Bélanger et Louis Imbeau (dir.), *Le Parti libéral. Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 83-101.
- Philo, Greg (2002) « Television News and Audience Understanding of War, Conflict and Disaster ». *Journalism Studies*, vol. 3, n° 2, p. 173-186.
- Plucinska, Joanna (2015) « Justin Trudeau Tells Obama that Canada Will Withdraw Jets From Anti-ISIS Coalition ». *Time*, 20 octobre, en ligne [<http://time.com/4080754/canada-syria-withdrawal/>], consulté le 2 mai 2017.
- Powlick, Philip J. et Andrew Z. Katz (1998) « Defining the American Public Opinion/ Foreign Policy Nexus ». *Mershon International Studies Review*, vol. 42, n° 1, p. 29-61.
- Pugliese, David (2016) « Canadian special forces involved in many armed clashes with ISIL fighters recently, commander says ». *Ottawa Citizen*, 16 novembre, en ligne [[http://news.nationalpost.com/news/canada/canadian-special-forces-involved-in-many-armed-clashes-with-isil-fighters-in-recent-weeks-commander-says?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+NP\\_Top\\_Stories+\(National+Post+-+Top+Stories\)](http://news.nationalpost.com/news/canada/canadian-special-forces-involved-in-many-armed-clashes-with-isil-fighters-in-recent-weeks-commander-says?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+NP_Top_Stories+(National+Post+-+Top+Stories))], consulté le 10 avril 2016.

- Radio-Canada (2014) « Le gouvernement Harper étudie la possibilité d'envoyer des avions de chasse en Irak », 26 septembre, en ligne [<http://beta.radio-canada.ca/nouvelle/686250/parlement-canada-thomas-mulcair-irak-forces-canadiennes>], consulté le 2 août 2017.
- Reuters (2014) « Barack Obama autorise des “frappes aériennes ciblées” en Irak ». *Le Monde*, 8 août, en ligne [[www.lemonde.fr/proche-orient/video/2014/08/08/barack-obama-autorise-des-frappes-aeriennes-ciblees-en-irak\\_4469123\\_3218.html](http://www.lemonde.fr/proche-orient/video/2014/08/08/barack-obama-autorise-des-frappes-aeriennes-ciblees-en-irak_4469123_3218.html)], consulté le 1<sup>er</sup> avril 2017.
- Sheafer, Tamir et Gabriel Weimann (2005) « Agenda building, agenda setting, priming, individual voting intentions, and the aggregate results: An analysis of four Israeli elections ». *Journal of Communication*, vol. 55, n° 3, p. 347-365.
- Soroka, Stuart N. (2002) « Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada ». *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 14, n° 3, p. 264-285.
- Soroka, Stuart N. (2003) « Media, Public Opinion, and Foreign Policy ». *Press/Politics*, vol. 8, n° 1, p. 27-48.
- Soroka, Stuart N. et Christopher Wlezien (2004) « Opinion Representation and Policy Feedback: Canada in Comparative Perspective ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 37, n° 3, p. 531-559.
- Stimson, James A., Michael B. Mackuen et Robert S. Erikson (1995) « Dynamic Representation ». *The American Political Science Review*, vol. 89, n° 3, p. 543-565.
- Sulkin, Tracy (2005) *Issue Politics in Congress*. Cambridge, Cambridge University Press.
- U.S. Embassy et Consulates in Canada (2016) *Defense Secretary Appreciates Canada's Counter-ISIL Efforts, Press Secretary Says*, 8 février, en ligne [<https://ca.usembassy.gov/defense-secretary-appreciates-canadas-counter-isil-efforts-press-secretary-says>], consulté le 20 avril 2016.
- Vance, Jonathan (2016a) *Podium - Gen. Jonathan Vance – 2016 Ottawa Conference on Security and Defence*, CPAC, 19 février, en ligne [[www.cpac.ca/en/programs/podium/episodes/90006795](http://www.cpac.ca/en/programs/podium/episodes/90006795)], consulté le 18 avril 2016.
- (2016b) *Headline Politics - News Conference – Briefing on ISIL mission*. CPAC, 8 février, en ligne [[www.cpac.ca/en/programs/headline-politics/episodes/90006750](http://www.cpac.ca/en/programs/headline-politics/episodes/90006750)], consulté le 18 avril 2016.
- Wagner, Markus et Thomas M. Meyer (2014) « Which Issues do Parties Emphasize? Salience Strategies and Party Organisation in Multiparty Systems ». *West European Politics*, vol. 37, n° 5, p. 1019-1045.
- Walgrave, Stefaan, Jonas Lefevere et Anke Tresch (2012) « The Associative Dimension of Issue Ownership ». *Public Opinion Quarterly*, vol. 76, n° 4, p. 771-782.
- Wanta, Wayne et Yu-Wei Hu (1993) « The Agenda-Setting Effect of International News Coverage: An Examination of Differing News Frames ». *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 5, n° 3, p. 250-264.

Wingrove, Josh (2014) « Canada stops short of offering humanitarian aid to Iraq ». *The Globe and Mail*, 9 août, p. A3.

Zhu, Jian Hua, James H. Watt, Leslie B. Snyder, Jingtao Yan et Yansong Jiang (1993) « Public Issue Priority Formation : Media Agenda-Setting and Social Interaction ». *Journal of Communication*, vol. 43, n° 1, p. 8-29.

## CHAPITRE 3

# Un climat démocratique ?

## Le rôle de l'opinion publique dans l'adoption de la tarification du carbone dans les provinces canadiennes

**David Houle**

### **INTRODUCTION**

Dans le contexte canadien, les gouvernements provinciaux jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques de lutte contre les changements climatiques, notamment par leurs efforts de mise en œuvre de mécanismes de tarification du carbone. Cet ensemble diversifié d'instruments de politiques publiques vise à imposer un prix aux émissions de gaz à effet de serre (GES) avec l'objectif d'inciter les consommateurs et les entreprises à tenir compte de l'impact de leurs décisions sur le climat. L'intérêt des gouvernements provinciaux pour la protection du climat n'est pas nouveau. Les premiers plans d'action provinciaux dans ce domaine datent de 1995. À l'époque, après avoir considéré l'adoption d'une taxe carbone dans les années 1990 (Macdonald *et al.* 2011), le gouvernement fédéral libéral avait annoncé un ensemble d'actions dans le domaine des changements climatiques afin de mettre en œuvre le Protocole de Kyoto, ratifié par le Premier ministre Jean Chrétien en décembre 2002 (Harrison 2007). Durant cette période, les actions fédérales en matière de protection du climat culminèrent par la publication, le 16 juillet 2005, de l'Avis d'intention pour réglementer les émissions des gaz à effet de serre qui sont produites par les grands émetteurs

finaux, une réglementation visant les grandes entreprises et qui incluait plusieurs mécanismes de tarification du carbone.

L'élection d'un gouvernement fédéral conservateur en 2006 changea la donne de manière fondamentale. Pour plusieurs observateurs et dirigeants provinciaux, il semblait dorénavant peu probable que le gouvernement fédéral s'engage sur la voie de la tarification du carbone. L'approche privilégiée par le nouveau gouvernement fédéral était celle d'une réglementation sectorielle, basée sur des normes réglementaires traditionnelles (une approche parfois appelée *command-and-control*) consistant essentiellement à fixer des cibles d'émission que les industries devaient respecter sans que des mécanismes de flexibilité (par exemple, des permis échangeables) soient disponibles. Bien que des négociations aient été entamées avec de nombreux secteurs industriels (Munroe 2016), seulement deux secteurs ont été réglementés, celui des transports et celui des centrales au charbon (Commissaire à l'environnement 2012).

C'est dans ce contexte que les provinces, de plus en plus au fait des impacts des changements climatiques sur leur territoire et des opportunités économiques créées par la croissance des industries vertes, devinrent plus actives en matière de changements climatiques. Elles craignaient moins, comme cela était le cas sous les précédents gouvernements fédéraux de Jean Chrétien et Paul Martin, un possible dédoublement de leurs efforts avec ceux du fédéral (Houle *et al.* 2014; Houle 2015). Certains gouvernements provinciaux, incluant le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Alberta, adoptèrent des approches novatrices en matière de changements climatiques. Simultanément, ces provinces firent preuve d'une préférence en faveur de la tarification du carbone, qui constitua un élément central de leur politique climatique, par le biais de l'adoption de taxes sur le carbone ainsi que de systèmes d'échange de droits d'émission (Houle 2015). De manière inattendue, l'adoption de ces instruments peut être observée autant dans les provinces où une majorité de la population soutient la tarification du carbone que dans celles où seulement une minorité d'électeurs s'expriment en sa faveur. Doit-on en conclure que les décideurs publics ne tiennent pas compte de l'opinion publique sur la question de la tarification du carbone?

Ce chapitre va explorer cette question, tout d'abord en définissant la tarification du carbone puis en décrivant l'impulsion qui a favorisé son adoption à l'échelle internationale. Par la suite, pour comprendre le lien entre l'opinion publique et l'émergence de la tarification du carbone dans le

contexte canadien, nous examinons tout d'abord l'évolution de l'opinion publique à ce sujet et, en particulier, les différences interprovinciales. La dernière section de ce chapitre propose des études de cas, en commençant par celui de la Colombie-Britannique où la taxe carbone instaurée dans cette province a fait l'objet d'une intense controverse, surtout pendant les élections provinciales de 2009. Nous comparons ensuite cette campagne électorale avec d'autres élections provinciales de cette période, notamment celles de l'Ontario de 2011 et du Québec en 2012. Ces comparaisons nous permettent de constater, lorsqu'elles sont associées aux observations des données d'opinion publique, que l'absence de soutien initial à la tarification du carbone n'a, en règle générale, pas empêché les gouvernements provinciaux de s'engager dans cette voie.

En fait, dans le cas de la Colombie-Britannique, il est possible de montrer que la taxe sur le carbone de la province, relativement impopulaire au moment de son adoption, a vu sa popularité augmenter après sa mise en œuvre, et qu'elle reçoit à présent le soutien d'une majorité de la population et des partis d'opposition.

Dans le cas de l'Ontario cependant, une autre dynamique peut être observée. La présence d'un gouvernement minoritaire libéral et la prépondérance des questions énergétiques, notamment le prix de l'électricité, semblent avoir entraîné le report de l'adoption du système ontarien de plafonnement et d'échange de droits d'émission. Ce système n'a été adopté qu'après la victoire électorale des libéraux en 2015 et le retour d'un gouvernement majoritaire libéral.

Pour ce qui est du Québec, un gouvernement péquiste minoritaire dirigé par Pauline Marois a parachevé la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission qui avait débuté sous le gouvernement libéral de Jean Charest. Toutefois, contrairement à la situation prévalant en Ontario et en Colombie-Britannique, le contexte québécois se caractérise par la présence d'un fort consensus entre les principaux partis politiques sur la question de la tarification du carbone.

Notre principale conclusion est que la tarification du carbone peut être mise en œuvre malgré une controverse importante, dans la mesure où le gouvernement dispose de la majorité des sièges au sein de l'assemblée législative provinciale. Lorsqu'un gouvernement se trouve en situation minoritaire, la tarification du carbone a été maintenue seulement dans un contexte de consensus inter-partisan et donc en l'absence de controverse électorale à ce

sujet. Les gouvernements minoritaires font davantage preuve de prudence en matière législative, surtout en ce qui concerne les enjeux de politiques publiques qui peuvent susciter des controverses (Pétry et Harmatz 1995 ; Tellier 2006 ; Russell 2008 ; Dufresne et Nevitte 2012).

La tarification du carbone et les changements climatiques ont, à certains moments et dans certaines provinces, comme l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique, fait l'objet de controverses électorales. Les partis de droite ont mieux réussi à mobiliser leurs partisans contre la tarification du carbone et les politiques climatiques que les partis progressistes. Cela s'explique par le plus grand scepticisme des électeurs de droite vis-à-vis des changements climatiques et de l'intervention étatique, qui se manifeste par une opposition beaucoup plus marquée à la tarification du carbone parmi ce groupe d'électeurs (Lachapelle *et al.* 2012).

Par exemple, dans le cas du Nouveau Parti démocratique (NPD) en Colombie-Britannique, l'opposition à la taxe carbone lors de la campagne électorale de 2009 a placé nombre de ses partisans dans une situation de dissonance cognitive : leur parti de prédilection s'opposait à une politique qu'ils approuvaient. De nombreux groupes progressistes et des universitaires, généralement sympathisants du NPD, prirent leurs distances avec la campagne de ce parti ou soutinrent celle du gouvernement libéral qui avait mis en œuvre la taxe carbone. L'opposition du NPD à la taxe carbone ne permit pas à cette formation politique de faire la percée espérée par les stratégies du parti dans les comtés ruraux et dans le nord de la province, où l'opposition à la tarification du carbone était particulièrement forte. C'est sans doute ce qui explique la décision du NPD de se déclarer en faveur de la taxe carbone dans les élections suivantes.

Pourtant, on considère généralement que c'est cette même stratégie qui a contribué aux succès électoraux du Parti conservateur lors des élections fédérales de 2008 ou du Parti progressiste conservateur de l'Ontario, durant les élections de 2011. Encore que, dans le cas des progressistes conservateurs de l'Ontario, l'augmentation de leur soutien populaire (+3,8 % des voix exprimées) par rapport à l'élection précédente et de leur présence parlementaire (+12 sièges) n'ait pas été assez importante pour que le parti puisse former un gouvernement.

Avant de présenter nos observations, il vaut la peine, surtout pour les lecteurs moins familiers avec l'évolution récente des politiques climatiques canadiennes, de définir ce qu'est la tarification du carbone et d'exposer les différentes composantes d'un sujet d'étude passionnant mais complexe.

## LA TARIFICATION DU CARBONE

La tarification du carbone est devenue l'instrument privilégié des politiques environnementales et climatiques, sans toutefois avoir remplacé les normes d'émission et autres formes de réglementations traditionnelles.

Plus précisément, les taxes carbonées et les systèmes de plafonnement et d'échange sont des « règlements qui encouragent les changements de comportement par des signaux de marché plutôt que par des directives explicites concernant les quantités de pollution ou les méthodes de réduction acceptables » (Stavins 2005 : 1, traduction libre). La promesse de la tarification du carbone est la maîtrise des émissions de gaz à effet serre (GES) afin d'éviter une augmentation incontrôlée de leur concentration dans l'atmosphère terrestre, ce qui entraînerait des bouleversements climatiques rapides, auxquels il serait difficile et coûteux de s'adapter (GIEC 2014). L'imposition d'un prix sur le carbone permet de corriger une faille du libre marché qui n'impose aucun coût pour un service essentiel rendu aux citoyens et aux entreprises : le stockage du carbone relâché par les activités humaines. La tarification du carbone crée un incitatif économique visant à influencer le comportement des citoyens et des entreprises, tout en les laissant libres de faire les choix qui leur conviennent le mieux en matière de consommation et d'investissement.

Malgré le succès mitigé des efforts de coordination internationale, un nombre grandissant d'États, nationaux et sous-nationaux, ont adopté des mécanismes de tarification du carbone ; parmi ceux-ci se trouvent la Californie, l'Union Européenne et la Chine pour un total de 67 juridictions en 2017 (World Bank 2017). Ce chiffre inclut 42 pays et 25 villes, États et provinces qui utilisaient ou envisageaient d'utiliser des instruments de tarification du carbone, soit des taxes sur le carbone, soit des marchés de droits d'émission, ou les deux (World Bank 2017 : 12). Outre l'adoption de marchés de droits d'émission au niveau régional dans l'Union européenne (European Union Emission Trading System ou EU-ETS), dans le nord-est des États-Unis (Regional Greenhouse Gas Initiative ou RGGI) et en Californie, au Québec et en Ontario (dans le cadre de la Western Climate Initiative), des pays développés tels que le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande ont également adopté ou envisagent l'adoption de mécanismes de prix du carbone. Enfin, la tarification du carbone prend de l'essor en dehors des pays de l'OCDE, y compris en Amérique du Sud et dans les anciennes républiques soviétiques. Finalement, en Chine, après quelques années de projets pilotes à l'échelle locale, le gouvernement chinois

a annoncé le 19 décembre 2017 les détails entourant la mise en œuvre d'un marché carbone à l'échelle du pays qui devrait couvrir le secteur de la production d'électricité. Déjà, environ 15 % des émissions mondiales sont couvertes par un mécanisme de tarification du carbone, une proportion qui est en forte progression depuis 2004 (World Bank 2017 : 13). Alors que la plupart des juridictions mettent en œuvre des marchés d'émission, les pays scandinaves et la Colombie-Britannique ont préféré adopter des taxes carbonées (World Bank 2017).

Dans le cas de la taxe carbone, un prix est imposé par les gouvernements sur chaque tonne de GES produite, généralement par le biais d'une taxe sur les carburants fossiles. Pour ce qui est du marché d'émission, l'État crée des permis échangeables dont les prix peuvent varier librement, selon l'évolution de l'offre et de la demande. Alors que les citoyens et les entreprises réglementées connaissent le montant précis du tarif carbone imposé par le gouvernement par la taxe carbone, dans le cas d'un marché d'émission, c'est la quantité de droits d'émission disponible qui est connue à l'avance.

Dans certains cas, la quantité de droits d'émission mise sur le marché diminuera d'année en année. Dans le contexte d'un marché du carbone réglementé, le nombre de droits d'émission mis à la disposition des entreprises constituera donc un plafond qui s'appliquera à l'ensemble des installations, y compris, par exemple, celles émettant plus de 25 000 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par an (ou tCO<sub>2</sub>e), comme c'est le cas au Québec. Il s'agit alors d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission. Cependant, certaines juridictions n'imposent pas de limites à la quantité totale de crédits échangeables disponibles. Il s'agit toujours d'un marché de droits d'émission, mais non plafonné. L'Alberta a adopté ce système en 2007. Il existe également des marchés du carbone volontaire, dont les règles sont fixées par les participants eux-mêmes ou par une tierce partie privée. Cependant, nous nous intéressons ici au marché du carbone réglementé, dont les règles de fonctionnement font l'objet d'une législation ou d'une réglementation gouvernementale; par exemple, c'est le chapitre Q-2, r. 46.1 (Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre) qui dicte les règles relatives au fonctionnement du marché du carbone au Québec.

## **LA TARIFICATION DU CARBONE DANS LES PROVINCES CANADIENNES**

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements provinciaux canadiens se sont démarqués par leurs politiques climatiques innovatrices. (National

Round Table on the Environment and the Economy 2012: 31 ; Holmes *et al.* 2012). Les mécanismes provinciaux de tarification du carbone ont été mis en place à partir de 2007, après les élections canadiennes de 2006 et l'arrivée au pouvoir du gouvernement fédéral conservateur de Stephen Harper, perçu par les gouvernements provinciaux comme étant moins actif en matière de politiques climatiques et peu enthousiaste au sujet de la tarification du carbone.

Durant cette période, les provinces canadiennes ont adopté quatre types d'instruments de tarification du carbone: des taxes carbonées (au Québec en 2007 et au Manitoba en 2011), une taxe carbone neutre sur le plan des recettes fiscales (en Colombie-Britannique en 2008), un système de plafonnement et d'échange des droits d'émissions (au Québec en 2013 et en Ontario en 2015) et un système d'échange de droits d'émission fondé sur des cibles d'intensité et non plafonné (en Alberta en 2007). Au Québec, la taxe carbone a été remplacée par un système de plafonnement et d'échanges des droits d'émission à partir de 2013. Pour sa part, l'Ontario a abandonné son marché du carbone après l'élection du gouvernement progressiste conservateur de Doug Ford en 2018.

Depuis 2015 et l'élection d'un nouveau gouvernement fédéral, le paysage de la tarification du carbone dans les provinces a connu une évolution importante, alors que le gouvernement fédéral adoptait un Cadre pan-canadien sur la croissance propre et les changements climatiques qui incluait un mécanisme fédéral de tarification du carbone. Par exemple, l'Alberta a adopté une taxe carbone, mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2017, ainsi qu'un système basé sur les prélèvements, sur les émissions et le rendement.

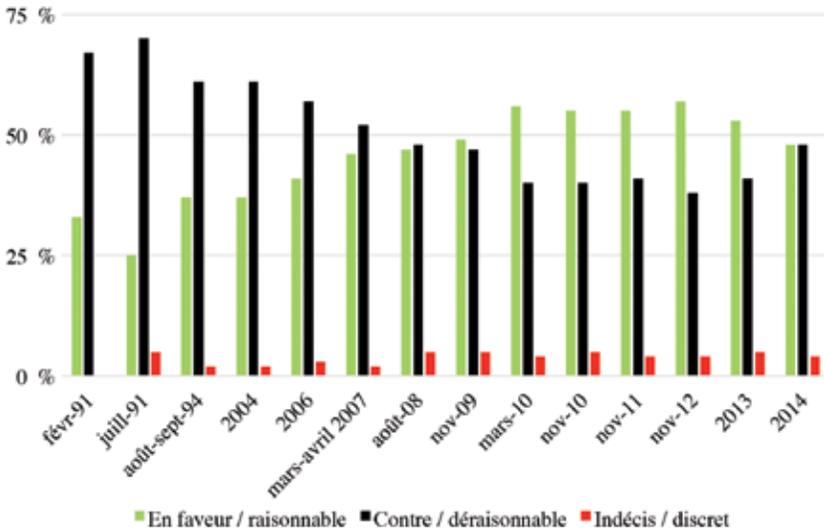
Par ailleurs, le cadre fédéral de tarification du carbone reconnaît les décisions des provinces en ce domaine, mais fixe des objectifs, en visant notamment un prix du carbone (allant de 10 \$/tonne de CO<sub>2</sub>e en 2018 à 50 \$ en 2022) devant être adopté par chaque province en utilisant: « 1) un système explicite qui se fonde sur les tarifs (une taxe sur le carbone comme celle de la Colombie-Britannique, ou un système basé sur les prélèvements, sur les émissions et le rendement comme en Alberta); ou 2) un système de plafonnement et d'échange (p. ex. celui du Québec). » (voir Directives concernant le modèle pan-canadien de tarification du carbone).

## **L'OPINION PUBLIQUE PROVINCIALE ET LA TARIFICATION SUR LE CARBONE**

Considérant l'adoption des politiques de tarification du carbone dans les provinces canadiennes, et en particulier le fait que certaines provinces

ont adopté ces politiques relativement tôt alors que d'autres ne l'avaient toujours pas fait une décennie plus tard, une hypothèse attrayante est que ces variations peuvent s'expliquer par l'évolution de l'opinion publique sur cette question et par les différences entre inter-provinciales à ce niveau. Cette hypothèse, commune dans les recherches portant sur les élections et les politiques publiques, veut que les décideurs soient attentifs aux préférences des électeurs au moment de l'élaboration des politiques dans différents domaines, incluant l'environnement (par exemple, voir Harrison 1993 pour l'application de cette hypothèse dans le contexte du fédéralisme canadien et des politiques environnementales).

**Graphique 1** Opinions des Canadiens sur la tarification du carbone, 1991-2014.



Sources : données collectées par la firme Environics et disponibles au CORE (Canadian Opinion Research Archive), Queen's University. Les données pour 2013 et 2014 proviennent de Martin-Morin *et al.* (2015). Les tailles d'échantillons, les marges d'erreur et les questions posées varient d'un sondage à l'autre.

Les données disponibles sur l'opinion publique canadienne au sujet de la tarification du carbone montrent une évolution importante de l'attitude des Canadiens à l'égard de cette question de 1991 à 2014 (voir graphique 1). Alors que le nombre de répondants favorables à la tarification du carbone était de 25 % en juillet 1991, il était de 37 % en 1994. Dix ans après, en 2004, soit deux ans après la ratification du Protocole de Kyoto par le Canada, la proportion de Canadiens favorables à l'imposition d'un prix sur

le carbone était la même, toujours à 37 %. Le soutien à la tarification du carbone a ensuite progressé rapidement, sans toutefois qu'une majorité de Canadiens se déclarent pour la tarification du carbone au moment de son adoption par l'Alberta et le Québec en 2007 ou la Colombie-Britannique en 2008. Cependant, pour la première fois en 2009, les Canadiens étaient plus nombreux à se déclarer en faveur de la tarification du carbone, et ils étaient en majorité en 2010. Depuis, le soutien à la tarification du carbone est demeuré au-dessus de la barre des 50 % jusqu'en 2013, atteignant un sommet de 57 % en 2012. En 2014, la dernière année pour laquelle nous incluons des données, les Canadiens semblaient divisés à parts égales sur la question, 48 % pour et 48 % contre ces politiques.

Nous savons également que des différences significatives existent quant au soutien exprimé pour diverses formes de tarification du carbone, les marchés d'émission étant généralement plus populaires que les taxes carbone. Cette différence n'est pas toujours prise en compte dans les enquêtes d'opinion publique, surtout celles réalisées dans les années 1990 et au début des années 2000, qui mentionnaient seulement une hausse du coût de l'essence (ou de l'énergie) comme mesure incitative à la réduction de GES ou à une taxe carbone, omettant de mentionner les marchés de droits d'émission. Les études plus récentes cependant introduisent ces distinctions.

Par exemple, Borick, Lachapelle et Rabe (2012 : 12) affirment que le soutien à la taxe carbone, sans coûts spécifiés pour les ménages, s'établit à 50 % des répondants alors que 63 % des personnes interrogées sont favorables à un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission lorsqu'ils sont associés à un coût de 15 \$ par mois pour les ménages. À bien des égards, ces résultats ne sont pas surprenants. Alors que de nombreux répondants associeront une nouvelle taxe à l'augmentation de leur fardeau fiscal, ils ne feront pas forcément la même association dans le cas d'un marché de droits d'émission. La taxe carbone est donc parfois un instrument plus visible, surtout s'il s'agit d'une mesure budgétaire ou législative, contrairement aux marchés d'émission qui sont adoptés à l'issue d'un processus réglementaire généralement plus discret. Cependant, l'impact d'un instrument de tarification du carbone sur les particuliers et les entreprises dépendra de sa conception. Dans certains cas, il est possible qu'un marché de droits d'émission ait davantage d'impacts économiques qu'une taxe carbone sur les entreprises et les citoyens, surtout si cette dernière s'accompagne de mesures fiscales, incluant des réductions d'impôts des particuliers et/ou des entreprises, et des paiements directs aux ménages comme c'est le cas en Colombie-Britannique.

Une autre distinction importante est la différence dans les niveaux d'approbation que reçoit la tarification du carbone d'une province à l'autre. Lachapelle, Borick et Rabe (2012) révèlent que l'appui aux taxes carbonées en 2012 variait de 37 à 57 %, étant le plus faible en Alberta et en Saskatchewan et le plus élevé au Québec. Pour sa part, la notion de système de plafonnement et d'échange de droits d'émission recevait un soutien plus élevé dans toutes les provinces, variant de 47 % en Alberta/Saskatchewan à 67 % pour le Québec. Or, comme nous l'avons déjà remarqué, le Québec et l'Alberta furent les deux premières provinces à mettre en œuvre des instruments de tarification du carbone. Par ailleurs, la Saskatchewan avait également adopté une législation prévoyant un mécanisme de tarification du carbone en 2009. Cependant, au moment d'écrire ces lignes en janvier 2017, cet instrument n'avait pas été mis en œuvre.

**TABLEAU 1** POURCENTAGE DE RÉPONDANTS MODÉRÉMENT OU FORTEMENT EN FAVEUR D'UNE TAXE SUR LE CARBONE OU D'UN SYSTÈME DE PLAFONNEMENT ET D'ÉCHANGES DE DROITS D'ÉMISSION DANS LES PROVINCES CANADIENNES (LACHAPELLE *ET AL.* 2012).

	Taxe sur le carbone	Système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission
Colombie-Britannique	55 %	57 %
Québec	57 %	67 %
Ontario/Manitoba	50 %	58 %
Provinces de l'Atlantique	48 %	55 %
Alberta/Saskatchewan	37 %	47 %
Canada	51 %	58 %

Les études récentes vont dans le même sens, montrant une fragmentation de l'opinion publique sur la question de la tarification du carbone et des différences importantes entre les provinces. Mildenberger *et al.* (2016) observent de manière détaillée cette fragmentation en utilisant des techniques de modélisations sophistiquées qui leur permettent de générer des estimations pour chaque circonscription électorale fédérale. Selon leurs données, le système d'échange de droits d'émission recevait un soutien majoritaire dans toutes les provinces canadiennes. Cependant, leur étude suggère également que la taxe carbone reçoit un appui majoritaire seulement

dans les grands centres urbains du pays, à l'exception de la presque totalité des circonscriptions de la Colombie-Britannique et du nord du Manitoba.

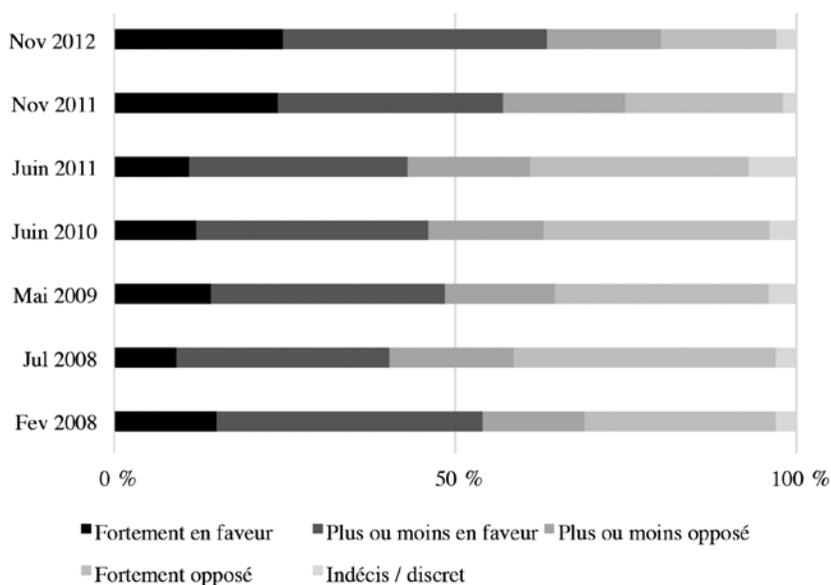
Sur la base de ces observations, nous devons donc pour l'instant réfuter l'hypothèse, pourtant apparemment raisonnable, que les provinces dont l'opinion publique est favorable à la tarification du carbone soient les premières à adopter cet instrument. Il est aisé de constater que ce n'est pas le cas. Malgré l'impopularité de la tarification du carbone en Alberta, elle fut l'une des premières provinces, avec le Québec, à adopter une telle politique.

Par ailleurs, en 2007, au moment où les gouvernements de l'Alberta et du Québec mettaient en œuvre leur première politique de tarification du carbone, respectivement un système d'échange de droits d'émission fondé sur des cibles d'intensité et une modeste taxe sur le carbone, et que la Colombie-Britannique envisageait l'imposition d'une taxe carbone neutre sur le plan des recettes fiscales, les opinions favorables à la tarification du carbone étaient en nombre relativement modeste, à environ 46 % pour l'ensemble du Canada. Pourtant, quelques années après l'adoption de la tarification du carbone dans ces provinces, une majorité de Canadiens appuyait cette idée. Par conséquent, l'adoption et la mise en œuvre des instruments de tarification du carbone ont précédé l'augmentation du soutien à ces instruments. Par conséquent, la relation de causalité entre l'opinion publique et la tarification du carbone semble être inversée: le changement dans les politiques a précédé le changement dans l'opinion publique puisqu'il faudra attendre 2010, soit trois ans après l'adoption des premières expériences provinciales de tarification du carbone, pour voir une majorité de Canadiens se déclarer en faveur de cet instrument (encore qu'on pourra remarquer qu'une tendance à l'accroissement de la popularité de la tarification du carbone avait débuté dès 2006). En l'absence de mécanisme précis liant le changement dans les politiques à l'opinion publique, il serait cependant sans doute plus prudent de parler de co-variation plutôt que de causalité.

Toutefois, afin d'explorer un tel mécanisme, le cas de la Colombie-Britannique est particulièrement intéressant. Dans le cas du Québec et de l'Alberta, nous sommes en droit de nous demander dans quelle mesure les résidents de ces provinces étaient informés de l'existence de la tarification du carbone. Bien que l'on puisse trouver une couverture médiatique faisant état de l'opposition de certains groupes à l'établissement de la première taxe carbone du Québec, la redevance annuelle au Fonds vert, le consensus inter-partisan qui a caractérisé son adoption et sa mise en œuvre discrète par voie réglementaire ont fait en sorte qu'elle a suscité relativement peu

de débats publics. Dans le cas de l'Alberta, la mise en place d'un système d'échange de droits d'émission fondé sur des cibles d'intensité, par la réglementation de 2007 (*Specified Gas Emitters Regulation - SGER*) est demeurée jusqu'à aujourd'hui un sujet technique peu familier du public en général. En comparaison, l'adoption de la taxe carbone en Colombie-Britannique a fait l'objet d'une couverture médiatique intense dans la province, au Canada ainsi qu'à l'international (incluant des articles publiés dans le *New York Times*, *The Economist*, *The Guardian*, et *Libération*, pour ne nommer que quelques publications étrangères qui ont suivi son adoption et sa mise en œuvre). Cela n'est pas surprenant étant donné les efforts déployés par le gouvernement de la province pour faire la promotion de la mesure, son niveau relativement élevé (30 \$/tCO<sub>2</sub>e à partir de 2012 plutôt qu'environ 3 \$/tCO<sub>2</sub>e dans le cas de la taxe carbone québécoise) ainsi que sa conception inédite, notamment sa neutralité fiscale. Par conséquent, les citoyens de la Colombie-Britannique ont fait l'expérience de la tarification du carbone d'une manière beaucoup plus personnelle et intense que dans les provinces où la tarification du carbone a été moins visible.

Or cette expérience de la tarification du carbone pourrait ne pas avoir correspondu aux appréhensions initiales, amplifiées par la controverse ayant marqué sa mise en œuvre. Tout d'abord, l'opposition du secteur privé fut moins importante que ce qu'avaient spéculé certains observateurs, en partie en raison des baisses d'impôts associées à la mise en œuvre de la taxe. Après tout, les résidents de la Colombie-Britannique émettent, en moyenne, environ 14 tonnes de gaz à effet de serre par année. En tenant compte du fait que la taxe couvre environ 70 % des émissions de la province, une taxe carbone de 30 \$ par tonne a un impact individuel d'environ 294 \$ par an (ce qui représentait 0,4 % du revenu médian des résidents de cette province en 2013). Bien sûr, le calcul de l'effet net de la taxe carbone sur les ménages devrait également tenir compte de la réduction du fardeau fiscal des résidents de la province associée à la taxe ainsi que le dividende climatique de 100 \$ par personne versé la première année de sa mise en œuvre. L'expérience de la tarification du carbone a donc le potentiel d'accroître le soutien à cet instrument politique, une fois qu'il a été démontré que certaines appréhensions initiales n'étaient pas justifiées. À cela viendrait s'ajouter l'effet de facteurs macroéconomiques et structurels, incluant la performance de l'économie de la province.

**Graphique 2** Soutien à la taxe carbone en Colombie-Britannique

Source: The Environics Institute (2012), disponible sur CORA.

Un examen plus détaillé de l'évolution du soutien à la tarification du carbone en Colombie-Britannique va dans le sens de cette hypothèse. Comme l'illustre le graphique 2, le soutien à la taxe carbone a d'abord fortement diminué au moment de sa mise en œuvre initiale, passant de 54 % en février 2008 à 40 % en juillet 2008. Cela pourrait s'expliquer par l'effet combiné de la campagne de l'opposition néo-démocrate contre la taxe, la forte augmentation des prix de l'essence durant l'été 2008 et l'incertitude économique qui planait, dans le contexte de la crise financière qui secouait alors l'économie canadienne et américaine. Cependant, dans les mois suivant son introduction, l'appui à la taxe carbone a graduellement progressé pour atteindre 57 % en novembre 2011 et 64 % en novembre 2012 (The Environics Institute 2012).

L'Institut Environics a également demandé aux résidents d'autres provinces s'ils étaient en faveur d'une taxe sur le carbone neutre en termes de revenus, telle qu'elle a été mise en œuvre en Colombie-Britannique. Le soutien d'une taxe sur le carbone similaire à celle de la Colombie-Britannique a régulièrement augmenté chez les résidents des autres provinces, atteignant une majorité (avec 58 % d'opinions favorables) en novembre 2011. Cette

augmentation des répondants supportant la mesure s'accompagnait d'une réduction marquée de la proportion de personnes qui s'opposaient fortement à la mesure : de 38 % en juillet 2008 à 22 % en novembre 2012.

### **ÉTUDES DE CAS : LES ÉLECTIONS PROVINCIALES ET L'ENJEU DE LA TARIFICATION DU CARBONE**

Jusqu'à présent, ce chapitre a établi que l'opinion publique était de plus en plus favorable à la tarification du carbone, notamment après l'adoption des premières expériences en 2007 et 2008. Cette évolution peut être observée même dans les provinces qui ont fait l'expérience des formes les plus visibles de cet instrument de politique, surtout la Colombie-Britannique. Cependant, l'émergence de la tarification du carbone, qui représente essentiellement l'introduction d'une nouvelle forme de taxation visant l'industrie et les citoyens, directement ou indirectement, a parfois fait l'objet de controverses publiques alimentées par les partis politiques pour en faire un enjeu électoral.

Bien que cette stratégie ait pu contribuer à la bonne fortune électorale, lors des élections de 2011, du Parti progressiste conservateur de l'Ontario, qui a fait des progrès en termes de voix et de sièges, et des conservateurs fédéraux durant les élections canadiennes de 2008, ce ne fut pas le cas pour le NPD de la Colombie-Britannique. Deux distinctions importantes peuvent être faites lorsque l'on considère le contexte politique entourant la tarification du carbone dans les provinces canadiennes.

Une première distinction doit être établie entre les provinces où il existe un consensus quant à l'utilisation de la tarification du carbone et les provinces où un tel consensus n'existe pas. Nous utilisons le terme consensus ici dans le sens d'un accord sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures de tarification du carbone, au moins entre les partis politiques qui participent au processus d'élaboration des politiques par leur représentation au sein de la législature provinciale. Afin d'établir l'existence d'un tel consensus dans chaque province, nous examinons l'importance de l'enjeu de la tarification du carbone au cours des élections provinciales entre 2006 et 2014, et les positions des partis politiques sur cette question.

La deuxième distinction concerne le contrôle législatif exercé par le gouvernement, comme l'indique la présence ou l'absence d'un gouvernement minoritaire. Occurrence relativement rare dans le contexte canadien, un

gouvernement est en position minoritaire lorsqu'il ne détient pas la majorité des sièges au sein d'une assemblée législative, situation qui peut provoquer à certains moments clés du processus législatif, par exemple lors du vote sur le discours du trône ou l'adoption du budget, une motion de censure à l'endroit du gouvernement et la tenue de nouvelles élections. C'est du moins la situation normale, bien qu'il soit arrivé récemment que certaines procédures parlementaires, notamment la prorogation des travaux de la législature, soient utilisées pour éviter un vote de censure. Les travaux portant sur les gouvernements minoritaires, autant au Canada qu'à l'étranger, concluent que ces derniers semblent plus réactifs à l'opinion publique et enclins à la prudence sur les enjeux controversés (Russel 2008). Le tableau 2 résume les observations faites dans cette section concernant l'importance de la tarification du carbone et des changements climatiques au cours des élections provinciales récentes (après 2006), en fonction d'une analyse de contenu des médias.

Nous examinons ici trois élections provinciales récentes, celles de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec, pour illustrer le rôle joué par l'opinion publique et le contexte politique dans l'adoption de la tarification du carbone.

**TABLEAU 2** SAILLANCE DE L'ENJEU DE LA TARIFICATION DU CARBONE OU DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DURANT LES ÉLECTIONS PROVINCIALES RÉCENTES (les élections en *italique* ont été choisies pour des études de cas dans ce chapitre)

	Saillance de l'enjeu de la tarification du carbone ou des changements climatiques	
	ÉLEVÉ	FAIBLE
Gouvernement majoritaire	<i>Colombie-Britannique 2009, 2013</i> Ontario 2015 Alberta 2012	Québec 2008 et 2014 Alberta 2008 et toutes les autres élections provinciales entre 2006 et 2012
Gouvernement minoritaire	<i>Ontario 2011</i>	<i>Québec 2007 et 2012</i>

## LES ÉLECTIONS DE COLOMBIE-BRITANNIQUE DE 2009

Les élections de la Colombie-Britannique du 12 mai 2009 ont opposé le Premier ministre Gordon Campbell, en poste depuis 2001, à la chef néo-démocrate Carole James, sa concurrente politique la plus sérieuse. Bien que la taxe carbone ait été identifiée tôt comme l'un des principaux enjeux de la campagne, l'aggravation rapide de la situation économique, le chômage élevé et les difficultés rencontrées par l'industrie forestière de cette province ont également retenu l'attention durant les élections, lancées peu de temps après le début de la crise économique de 2008 (CBC News 2009a). Cependant, de nombreux autres enjeux ont également été mentionnés, y compris la vente de BC Rail, l'éducation, les soins de santé, la réconciliation autochtone et la réforme électorale (CBC News 2009a). La campagne électorale de 2009 a également représenté le dernier de quatre cycles d'attention portant sur la tarification du carbone dans l'opinion publique et les médias de la Colombie-Britannique au cours de la période allant de janvier 2008 à mai 2009. Ils correspondent à : 1) l'introduction de la taxe par la ministre des Finances Carole Taylor en février 2008 ; 2) la mise en œuvre de la taxe qui survient le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et le mois suivant ; 3) les élections fédérales de 2008, qui se sont déroulées du 7 septembre au 14 octobre 2008, où la proposition des libéraux fédéraux du Virage vert, essentiellement une taxe sur le carbone neutre en termes de revenus, a joué un rôle central ; 4) et la campagne électorale de 2009, du 14 avril au 12 mai.

### PREMIER CYCLE (FÉVRIER 2008) : ADOPTION DE LA TAXE SUR LE CARBONE

Carole Taylor, alors ministre des Finances de la Colombie-Britannique, introduisit le 19 février la taxe sur le carbone (Edward 2008a). La mesure fut très bien accueillie par les groupes environnementaux (Palmer 2008) et alla même jusqu'à recueillir un certain soutien de la part du monde des affaires (Simpson 2008 ; Penner 2008). L'enthousiasme des environnementalistes a été exprimé dans un contexte où le gouvernement de la province avait annoncé que les émissions industrielles non liées à la combustion d'énergies fossiles, exemptées de la taxe sur le carbone, seraient couvertes par un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (Hunter 2008a). La législation supportant ce système a d'ailleurs été adoptée, sans toutefois être mise en place (Houle *et al.* 2015).

L'appréhension exprimée initialement par la communauté des affaires lors des discussions sur la taxe carbone s'est en partie dissipée au moment où il est devenu clair que les recettes de la taxe seraient utilisées pour réduire

les impôts sur le revenu et les entreprises au lieu de servir à financer des initiatives relatives aux changements climatiques (Brethour 2008 ; Finlayson 2008). Cependant, un sondage publié le 8 mars 2008 a prévenu le gouvernement de la Colombie-Britannique que seulement 25 % des résidents de la province approuvaient l'idée d'une taxe sur le carbone (Fowlie 2008a), la plus grande opposition à la taxe provenant des résidents des communautés rurales et du Nord (Hutchinson 2008). Néanmoins, la *Loi sur la taxe carbone* (*Carbon Tax Act*) fut adoptée par l'Assemblée législative de la province et reçut la sanction royale le 29 mai 2008. Son adoption a renouvelé l'intérêt des médias pour cette mesure, déclenchant un second cycle d'attention.

## **DEUXIÈME CYCLE (JUN 2008) : MISE EN ŒUVRE**

L'attention portée à la taxe carbone s'intensifia de nouveau en juin 2008, au cours du mois qui a mené à sa mise en œuvre le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Les opposants à la taxe carbone incluaient la Fédération canadienne des contribuables, des élus municipaux représentant des municipalités rurales et l'industrie du camionnage. Alors qu'ils exprimaient leur scepticisme face à cette mesure, les enquêtes d'opinion indiquaient que la nouvelle taxe était impopulaire et suggéraient une course serrée lors des prochaines élections provinciales. Les préoccupations des opposants étaient principalement l'impact de la taxe sur le prix de l'essence, le coût de la vie et la compétitivité de la province (Bader 2008 ; Dowd 2008 ; Landry 2008).

Les partisans de la taxe carbone comprenaient les groupes environnementaux, en particulier l'Institut Pembina, qui considérait la mesure comme une réponse appropriée au défi des changements climatiques (Horne 2008 ; Dowd 2008). Les représentants de cet organisme ont toutefois présenté des recommandations afin, selon eux, de rendre la mesure plus efficace, notamment un calendrier d'augmentations au-delà de 2012 et une aide supplémentaire aux familles à faible revenu pour réduire leurs factures d'énergie (Horne 2008).

Le 17 juin, la chef néo-démocrate Carole James lança une campagne intitulée « Ax-the-Tax » (Supprimer la taxe), visant à mobiliser l'opposition contre la taxe carbone, à Kelowna, une circonscription rurale (Hunter 2008b). Mme James a soutenu à cette occasion que la taxe carbone contribuait aux récentes augmentations des prix de l'essence, ajoutant une pression financière supplémentaire sur les familles britanno-colombiennes (Hunter 2008b). Elle affirmait également qu'elle ne croyait pas que la taxe était neutre sur le plan fiscal, surtout pour les régions rurales de la province (Hunter 2008b).

Au cours de l'été 2008, le prix de l'essence grimpa à 1,50 \$ le litre dans la province alors qu'il avait été estimé que la nouvelle taxe sur le carbone n'ajouterait que 2,41 cents par litre pour 2009 et 7,24 cents par litre d'ici 2012, alors qu'elle augmentait à 30 \$/tCO<sub>2e</sub> (Hutchinson 2008).

Au lieu de la taxe carbone, l'opposition néo-démocrate proposait plutôt de cibler les émetteurs industriels par un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (Marsden 2008). Bien que la mise en œuvre d'un tel système ait initialement été prévu par le gouvernement libéral, la volonté de développer l'industrie pétrolière et gazière de la province ne semblait pas compatible avec un mécanisme de tarification du carbone qui imposerait une limite absolue aux émissions de GES de la province (Houle *et al.* 2015). Pourtant, les sondages de l'époque indiquaient effectivement qu'un système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission résonnait dans l'électorat de la province, surtout que 88 % des électeurs de la Colombie-Britannique croyaient que la taxe visait seulement les consommateurs et non les émetteurs industriels (Mehler Paperny 2008b). Dans les faits, les émissions liées aux carburants fossiles utilisés par les industries de la province sont couvertes par la taxe carbone, bien que les émissions liées aux procédés industriels ne le soient pas.

Pour de nombreux observateurs, y compris le politologue Norman Ruff, la décision du NPD de s'opposer à la taxe carbone était une stratégie du parti pour attirer les voix des résidents du nord de la province et des communautés rurales (Bailey 2008a). Cependant, cette stratégie plaçait le NPD en contradiction avec de nombreux universitaires qui s'étaient prononcés publiquement en faveur de la mesure, et avec l'organisation du mouvement environnemental et progressiste, traditionnellement sympathisant du NPD. Conformément à cette interprétation, le lancement officiel de la campagne «Ax the Tax» du NPD, prenant parti contre la taxe carbone, a été vivement critiqué, y compris par la politicologue Kathryn Harrison, les économistes Nancy Olewiler, David Green, John Richards et Mark Jaccard, ainsi que par des environnementalistes, dont Susan Howatt du B.C. Sierra Club et Andrea Reimer du Comité des régions sauvages, ainsi que par des groupes progressistes, comme le Centre canadien de politiques alternatives (Beatty et The Canadian Press 2008; Green, Harrison, Richards et Olewiler 2008; Bailey 2008a; Dowd 2008). Mme Reimer, en particulier, affirmait avoir reçu des communications de la part de membres du NPD exprimant leur désaccord au sujet de la position de leur parti sur la taxe carbone (Bailey 2008a). Le sondeur Evi Mustel affirmait que l'opposition à la taxe carbone

du NPD pouvait inciter certains de ses partisans à voter en faveur du Parti vert (Bailey 2008a).

La réponse du Premier ministre Campbell aux critiques du NPD est survenue le même jour que les déclarations de la chef du NDP, alors qu'il visitait la ville de Cranbrook dans la circonscription d'East Kootenay (Hunter 2008b). Le Premier ministre a soutenu que la campagne de Mme James était trompeuse et que la situation financière des « familles ordinaires » s'améliorerait du fait de la nouvelle taxe carbone et que « nous avons l'obligation pour nos enfants et nos petits-enfants de commencer à agir [pour lutter contre le changement climatique] » (Hunter 2008b, notre traduction). L'idée que les familles ordinaires seraient avantagées par la taxe carbone fut d'ailleurs reprise par le nouveau ministre des Finances, Colin Hansen (Hunter 2008c).

Un sondage d'Ipsos Reid mené en juin 2008 semblait indiquer que le message du Premier ministre Campbell et du ministre Hansen avait eu un impact limité puisque 71 % ( $\pm 3,7$  %, 19/20) des électeurs interrogés entre le 11 et le 16 juin 2008 croyaient que leur situation financière ne s'améliorerait pas après la mise en œuvre de la taxe carbone (Fowlie 2008b). Dans le même sondage, l'opposition globale à la taxe sur le carbone était estimée à 59 % ( $\pm 3,7$  %, 19/20) (Fowlie 2008b). Cette opinion négative se manifestait malgré l'intention du gouvernement de la Colombie-Britannique d'utiliser les revenus générés par la mesure pour réduire les impôts des particuliers et des entreprises et la promesse d'un dividende climatique sous la forme d'un paiement unique de 100 \$ par résident de la province. Initialement promis par la ministre des Finances Carole Taylor, le dividende climatique avait été envoyé à 3,9 millions des 4,3 millions de Britanno-Colombiens (Hunter 2008c) quelques jours avant l'entrée en vigueur de la taxe carbone, fin juin 2008. Selon le ministre Hansen, ce dividende visait à démontrer que la taxe carbone aurait un impact positif sur la situation financière de « presque toutes les familles » (Mehler Paperny 2008a).

En juillet 2008, les libéraux ont renouvelé leur tentative de promouvoir la taxe carbone auprès des électeurs de Colombie-Britannique. Le Premier ministre Campbell soutenait qu'en raison des mesures fiscales associées à la taxe sur le carbone, « ... les entreprises de la Colombie-Britannique paieront le plus faible impôt corporatif de toutes les juridictions du G8 », et il ajoutait : « alors que nous agissons de manière responsable en faveur de la protection du climat, nous mettons également la Colombie-Britannique dans une position plus compétitive » (cité par Fowlie 2008c, notre traduction). En utilisant le revenu de la taxe sur le carbone, le taux d'imposition

des sociétés de la Colombie-Britannique avait été réduit de 1 % (de 12 à 11 %) le 1<sup>er</sup> juillet et devait continuer à baisser à 10 % en janvier 2011 (Fowlie 2008c). En conjonction avec l'impôt fédéral sur les sociétés, le taux d'imposition global de la Colombie-Britannique passait de 26,5 % en 2011 à 25 % en 2012 : un niveau, selon Premier ministre Campbell, qui plaçait la province devant l'Italie, le pays où l'impôt sur les sociétés était le plus faible parmi les pays du G8 (Fowlie 2008c). Le critique des finances du NPD, Bruce Ralston, commentant le point de presse du Premier ministre Campbell, affirma que son intervention était « la mesure de son désespoir [et qu'elle visait] à trouver une justification pour ce qui est clairement une politique largement impopulaire auprès non seulement du grand public, mais aussi des secteurs d'activités importants » (cité par Fowlie 2008c, notre traduction). M. Ralston suggéra également à cette occasion que, bien que la taxe carbone fût neutre sur le plan des revenus pour l'ensemble de la province, de nombreuses entreprises en subiraient les impacts négatifs, et ce, même si les taux corporatifs diminuaient (Fowlie 2008c).

### **TROISIÈME CYCLE : LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 2008 (SEPTEMBRE-OCTOBRE 2008)**

Le troisième cycle d'attention concernant la taxe carbone a eu lieu lors de la campagne électorale fédérale de 2008, du 7 septembre au 14 octobre. Quelques semaines avant la mise en œuvre de la taxe carbone en Colombie-Britannique, Stéphane Dion, alors chef du Parti libéral du Canada, avait proposé une taxe carbone neutre sur le plan fiscal surnommée le Tournant vert (en anglais, Green Shift) (Spector 2008). L'idée d'une taxe carbone à l'échelle nationale fut rapidement critiquée par le NPD fédéral et le Parti conservateur (Spector 2008 ; Bailey 2008b). À partir de juin 2008, les conservateurs ont lancé une série d'annonces attaquant la proposition des libéraux qu'ils avaient surnommée, entre autres, « Dion's Tax on Everything » (Bailey 2008b). La taxe carbone proposée par les libéraux fédéraux semblait inspirée par celle adoptée par la Colombie-Britannique. Le Premier ministre Campbell a alors exprimé la crainte que les électeurs confondent la proposition des libéraux fédéraux, et ses critiques, avec la taxe carbone que son gouvernement avait mise en place, et a réaffirmé que cette dernière ne servirait pas à augmenter les recettes fiscales de la province, et qu'elle serait donc neutre sur le plan des revenus (Bailey 2008).

La proposition des libéraux fédéraux posait un problème supplémentaire pour le gouvernement Campbell. Si le Tournant vert était mis en œuvre, le gouvernement de la Colombie-Britannique craignait un dédoublement des efforts de la province et de ceux du gouvernement fédéral. M. Dion aurait ainsi assuré au Premier ministre Campbell que les deux mesures seraient harmonisées (Bailey 2008c).

#### **QUATRIÈME CYCLE : LES ÉLECTIONS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE EN 2009**

Un quatrième cycle d'attention débuta lors des élections en Colombie-Britannique en 2009, du 14 avril au 12 mai. Lors de son discours de nomination officiel, la chef néo-démocrate Carole James renouvela son engagement à supprimer la taxe carbone et proposa un plan en six points afin de réduire les émissions de GES, notamment : 1) l'interdiction de produire l'électricité au charbon ; 2) des incitatifs fiscaux pour les voitures hybrides ; 3) des programmes de conservation de l'énergie ; 4) des investissements supplémentaires dans le transport en commun ; 5) des contrôles plus sévères sur les émissions de l'industrie pétrolière et gazière, y compris une redevance sur le brûlage du gaz naturel ; ainsi que 6) la prise en compte des émissions de GES dans les projets de transport public (*The Canadian Press* 2009 ; Hume 2009). La possibilité d'adopter un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission, qui aurait généré des revenus additionnels de 250 millions de dollars dans la province d'ici 2012, a également été mentionnée par Mme James (*The Canadian Press* 2009). Le plan du NPD pour lutter contre les changements climatiques, en particulier la proposition d'abroger la taxe carbone, fut de nouveau sévèrement critiqué par les groupes environnementaux, y compris l'Institut Pembina, la Fondation David Suzuki et Forestethics ainsi que par des universitaires tels que Mark Jaccard (Mason 2009). Tout en dénonçant l'élimination de la taxe carbone, les environnementalistes et certains universitaires ont également souligné qu'il faudrait plusieurs années avant que le système de plafonnement et d'échange proposé par le NPD soit mis en œuvre (*The Canadian Press* 2009). Parallèlement, Mark Jaccard a critiqué le plan du NPD en affirmant qu'il était peu probable qu'il atteigne les objectifs ambitieux de réduction des GES de la province, car il laisserait 65 % des émissions de GES de la province exemptées du prix du carbone, pourrait entraîner 30 000 pertes d'emplois directes et 60 000 indirectes (*The Canadian Press* 2009). Les groupes environnementaux affirmèrent également que le plan du NPD était dommageable pour l'économie de la province (Hunter 2009).

## **RÉSULTATS ÉLECTORAUX ET IMPACTS SUR LA TAXE CARBONE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE**

Les élections de 2009 se soldèrent par une nouvelle majorité pour le Parti libéral, qui remporta 49 sièges sur un total de 85, permettant au Premier ministre Campbell de former un troisième gouvernement majoritaire d'affilée. Il est difficile d'affirmer avec certitude que la prise de position des néo-démocrates de Colombie-Britannique contre la taxe carbone ait été le facteur déterminant de la défaite du NPD. Cependant, la prise de position du NPD a certainement contribué à lui aliéner ses alliés traditionnels, notamment dans les milieux universitaires, environnementaux et progressistes. Il n'est donc pas surprenant de constater que, peu après les élections de 2009, le parti avait changé sa position (CBC News 2009b). Lors des élections suivantes en Colombie-Britannique en 2013, le NPD a soutenu la taxe sur le carbone, tout en faisant valoir qu'elle ne devrait plus être neutre sur le plan des recettes mais plutôt que ses revenus devraient être utilisés pour investir dans des mesures visant à réduire les émissions de GES, comme le transport en commun (Fowlie 2013). Le NPD continua également de prôner l'application de la tarification du carbone sur les procédés industriels (Fowlie 2013).

## **LES ÉLECTIONS ONTARIENNES DE 2011**

Les élections ontariennes de 2011, tenues le 6 octobre, ont opposé le Parti libéral dirigé par le Premier ministre Dalton McGuinty, au pouvoir depuis octobre 2003, au parti progressiste conservateur dirigé par Timothy Hudak, nouvellement élu à la tête du parti consécutivement à la défaite de John Tory lors des élections de 2007, et au parti néo-démocrate dirigé par Andrea Horwath.

Avant les élections de 2011, l'Ontario œuvrait depuis plusieurs années à mettre en place un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission ; la province avait joint la Western Climate Initiative, un partenariat initié par la Californie visant la mise en place d'un marché régional de droits d'émission en 2008, à l'instar de la Colombie-Britannique, du Québec et du Manitoba. La province avait d'ailleurs signé une entente bipartite sur ce sujet avec le Québec. L'Ontario avait également adopté une approche ambitieuse dans le domaine des politiques énergétiques, avec l'adoption en 2009 de la *Loi sur l'énergie verte*, qui incluait un tarif de rachat garanti pour l'énergie renouvelable et octroyait une généreuse subvention aux producteurs d'énergies renouvelables, en particulier dans le domaine de l'énergie

solaire. La province décida également de se départir de ses centrales au charbon. Bien que ces deux dernières décisions aient été controversées, les partis d'opposition ont porté relativement peu d'attention aux efforts du gouvernement libéral d'instaurer un mécanisme de tarification du carbone.

Bien qu'il ne s'agît pas d'un enjeu central de la campagne, la question de la tarification du carbone avait émergé lors des élections ontariennes de 2011 lorsque le candidat libéral Dave Levac, adjoint parlementaire au ministre de l'Énergie, avait déclaré qu'une taxe sur le carbone était envisagée par le gouvernement lors d'un entretien par Internet auquel il participait le 21 septembre 2011. En réponse à une question sur la possibilité que les libéraux mettent en œuvre une taxe sur le carbone, M. Levac avait répondu par l'affirmative, disant qu'une telle mesure était effectivement considérée (Taber et Mackrael 2011). Les commentaires de M. Levac avaient été rapidement repris par la campagne des conservateurs qui avaient diffusé une publicité négative en ligne. Pourtant, la campagne libérale rejeta rapidement cette idée, et M. Levac publia un communiqué admettant « [qu'il] avait confondu un programme de plafonnement et d'échanges de droits d'émission avec une taxe sur le carbone » (Taber et Mackrael 2011, notre traduction). Cela ne dissuada pas le chef conservateur Tim Hudak de citer la taxe carbone évoquée par M. Levac comme un autre exemple de la volonté des libéraux de l'Ontario d'augmenter les taxes, alors que leur parti s'était engagé à ne pas le faire (Taber et Mackrael 2011). Bien que le parti libéral ait rapidement publié une déclaration affirmant que le candidat s'était mal exprimé et que le gouvernement travaillait à la mise en œuvre d'un système de plafonnement et d'échanges depuis plusieurs années, les conservateurs progressistes ont néanmoins utilisé cet enjeu pour mobiliser leur base électorale et renforcer leur narratif de campagne à l'endroit des libéraux.

## **RÉSULTATS ÉLECTORAUX ET IMPACTS SUR LA TARIFICATION DU CARBONE EN ONTARIO**

Malgré des sondages initialement défavorables, le gouvernement McGuinty arriva tout de même à former un gouvernement minoritaire, contrôlant 53 des 107 sièges de l'Assemblée législative de l'Ontario. Pour leur part, les conservateurs virent augmenter à la fois leur nombre de sièges et le pourcentage de votes exprimés en leur faveur. Peu de temps après l'élection, le ministre libéral de l'Énergie, Chris Bentley, déclara que la province ne mettrait finalement pas en œuvre le système d'échanges de droits d'émission. Au-delà de la brève controverse électorale, cette décision a été prise dans un

contexte de hausse des prix de l'électricité, un enjeu électoral omniprésent en Ontario. Cette augmentation s'explique par plusieurs facteurs, incluant l'impact du tarif de rachat garanti pour l'énergie renouvelable et la décision d'éliminer les centrales au charbon qui fournissaient de l'électricité à faible coût à la province. Contrairement au Québec, une partie importante de l'électricité de l'Ontario était produite par des énergies fossiles (gaz naturel et charbon), proportion qui a été fortement réduite depuis. La mise en œuvre de la tarification du carbone aurait donc eu, à l'époque, un impact sur le coût de l'électricité en Ontario, ce qui n'était pas le cas pour le Québec. C'est ce qui expliquerait, dans le contexte d'un gouvernement minoritaire et étant donné la sensibilité des électeurs à la question des tarifs énergétiques, la décision de surseoir à la mise en œuvre de la tarification du carbone.

Dans l'ensemble, les élections ontariennes de 2011 ont été un tournant pour l'élaboration des politiques portant sur le changement climatique dans la province, alors que celle-ci s'apprêtait à mettre en œuvre un marché du carbone. Bien sûr, cette controverse fut de courte durée, comparativement à la situation vécue en Colombie-Britannique. Cependant, dans le contexte de la hausse des prix de l'énergie et d'un gouvernement minoritaire, cela a eu pour effet de bloquer l'évolution de la tarification du carbone jusqu'après l'élection de 2015, lors de laquelle les libéraux ont obtenu un mandat majoritaire.

## **LES ÉLECTIONS QUÉBÉCOISES DE 2012**

Déclenchée le 1<sup>er</sup> août avec un scrutin prévu pour le 4 septembre, la campagne électorale québécoise de 2012 s'est déroulée alors que le Parti libéral du Québec (PLQ) mené par Jean Charest, au pouvoir depuis 2003, était confronté à plusieurs affaires liées à la gestion de l'État et au système judiciaire, et ce, dans le contexte de l'émergence d'un nouveau parti politique, la Coalition Avenir Québec (CAQ), dirigé par François Legault. Le Parti québécois était, pour sa part, dirigé par Pauline Marois. Au cours des mois précédant l'élection de 2012, l'attention de la plupart des médias se focalisait sur la gestion, par le gouvernement libéral, de la « crise étudiante », un mouvement de contestation étudiant qui avait paralysé bon nombre d'institutions d'enseignement dans la province.

Contrairement à la situation prévalant dans les autres provinces, l'enjeu de la tarification du carbone n'a pas fait l'objet de controverses, autant durant les élections que durant les sessions parlementaires. C'est également l'observation que l'on peut faire pour la campagne de 2007 qui avait mené

à un gouvernement minoritaire libéral, et pour la campagne de 2008, qui avait réinstallé au pouvoir le PLQ, mais cette fois-ci avec une majorité, ou pour celle de 2012. Cela s'explique par le fait que, contrairement à la situation prévalant en Ontario ou en Colombie-Britannique, il existe un consensus sur la tarification du carbone au Québec, malgré l'arrivée de la CAQ. À l'occasion de la campagne de 2012, François Legault avait même été jusqu'à déclarer : « [je] pense que ça fait un consensus au Québec qu'on doit atteindre les cibles qui ont été fixées [en matière de réduction des gaz à effet de serre]. Je pense que les budgets ont été mis de côté [à cette fin] par le gouvernement Charest » (Auger 2012).

Durant la campagne de 2012, tous les partis provinciaux convenaient que le Québec devait réduire ses émissions de GES, bien que certaines formations politiques, comme Québec Solidaire, eussent proposé des objectifs plus ambitieux (soit une baisse de 40 % des émissions de GES par rapport à 1990 d'ici 2020), tandis que le PQ et le CAQ proposaient une réduction de 25 %, ce qui n'était que légèrement plus ambitieux que la cible inscrite dans le programme du PLQ, soit une baisse de 20 % (Pineau 2008). En ce qui concerne la tarification du carbone, le PLQ avait annoncé un plan d'action de 2,7 milliards de dollars, financé par le nouveau système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (Brousseau-Pouliot 2012). Le candidat vedette du PQ, Jean-François Lisée, qui devait devenir chef de la formation politique après le départ de Pauline Marois, avait proposé d'étendre la taxe carbone québécoise de l'époque, la redevance annuelle au Fonds vert (Desplanques 2012), mais cette proposition a attiré très peu d'attention. Le 25 août, *Le Devoir* a publié un article, également paru dans *Le Monde*, sur les difficultés du marché européen du carbone, causées par la chute abrupte du prix des crédits d'émissions en raison à la fois de la surallocation de crédits gratuits et du ralentissement économique. Cependant, aucune association n'a été faite avec les efforts du gouvernement du Québec de mettre en place un système similaire.

Peu de temps après le vote du 4 septembre, l'attention des médias québécois s'est tournée vers les politiques fédérales en matière de changement climatique. Le gouvernement conservateur tentait alors de recadrer la proposition du NPD, à présent sous la direction de Thomas Mulcair, dans le dossier des changements climatiques, soit un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission, comme étant « ...a job killing carbon tax » (une taxe carbone tueuse d'emplois) (Buzzetti et Vastel 2012 ; Giroux 2012 ; Cornellier 2012). Encore une fois, commentateurs et journalistes ne firent pas de parallèle avec la situation du Québec.

En fait, il a fallu attendre le 22 septembre 2012, plus de deux semaines après la campagne électorale, pour assister à une couverture médiatique intense de la mise en œuvre prochaine du marché du carbone. À cette occasion, Carol Montreuil, vice-président de la division Est de l'Institut canadien du pétrole (aujourd'hui l'Association canadienne des carburants) avait exprimé ses inquiétudes quant à l'impact du système d'échange de droits d'émission après 2015, au moment où devait débiter la deuxième étape de sa mise en œuvre. Au cours de celle-ci, le système devait être élargi pour couvrir les émissions de GES liées au transport, ce qui a effectivement été fait. Pour ce faire, les distributeurs de produits pétroliers ont été ciblés et contraints d'acheter des droits d'allocation pour couvrir les émissions générées par l'utilisation de leurs produits. M. Montreuil, qui représente ces distributeurs, a fortement critiqué l'inclusion des émissions de GES liées au transport dans le marché, affirmant que le gouvernement se trompait de cible et avertissant que les distributeurs demanderaient aux consommateurs de payer la facture (Mercurie 2012a). Par ailleurs, les médias rapportèrent que la société minière Raglan, qui mène d'importantes opérations dans le nord du Québec, se retrouvait également dans une situation difficile en raison de la mise en œuvre du marché d'émission québécois. Afin de générer de l'électricité pour ses opérations, l'entreprise a déclaré qu'elle émettait entre 125 et 165 kilotonnes de GES annuellement, bien au-delà du seuil de 25 kilotonnes fixé pour l'inclusion des installations industrielles dans le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission. Par conséquent, la société Raglan devait acquérir des quotas d'émissions pour un coût total estimé à 25 millions de dollars entre 2012 et 2020. Afin de réduire ses coûts de conformité, l'entreprise envisageait d'installer des éoliennes (Mercurie 2012e), un projet qui fut par la suite réalisé avec l'aide de l'État québécois.

D'autres histoires publiées dans les médias québécois ont porté sur les entreprises et les personnes qui s'attendaient à bénéficier du marché du carbone, y compris les spéculateurs (Mercurie 2012b), ainsi que sur les institutions financières québécoises qui avaient créé une nouvelle organisation pour soutenir leurs activités liées aux transactions de droits d'émission, la Coop Carbone (Mercurie 2012c, 2012d). Le fait marquant ici est l'absence de participation des partis politiques au débat, notamment les partis d'opposition, ce qui illustre bien le consensus inter-partisan sur la tarification du carbone prévalant au Québec à cette période.

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX ET TARIFICATION DU CARBONE AU QUÉBEC

Le Parti québécois dirigé par Pauline Marois devait remporter l'élection mais forma un gouvernement minoritaire, le deuxième en peu de temps puisque les libéraux avaient également obtenu un mandat minoritaire en 2007. Cependant, le gouvernement du PQ fut de courte durée et le Parti libéral du Québec, dirigé par Philippe Couillard, revint au pouvoir en 2014. Cependant, malgré ces nombreuses transitions et les changements de direction survenus à la tête des partis politiques, la mise en œuvre de la tarification sur le carbone au Québec se poursuivit telle qu'initialement planifiée par le gouvernement libéral de Jean Charest en 2006, avec un système de plafonnement et d'échange lancé en 2013, lié à la Californie en 2015, et succédant à une modeste taxe sur le carbone mise en œuvre en 2007. Le marché des droits d'émission d'abord annoncé et préparé sous la bannière du Parti libéral fut donc déployé durant le bref gouvernement minoritaire du Parti québécois, ce qui représente une étonnante continuité en matière de tarification du carbone.

## CONCLUSION

Dans ce chapitre, il a été établi que trois des gouvernements des quatre provinces canadiennes les plus peuplées, dotées d'une solide capacité administrative en changements climatiques, ont adopté la tarification sur le carbone à un moment où cette idée était encore relativement impopulaire. Ce faisant, les gouvernements provinciaux ont fait preuve de leadership tout en montrant peu de déférence envers l'opinion publique sur cette question. Cependant, il faut également souligner qu'après avoir fait l'expérience d'une taxe sur le carbone, la majorité des électeurs de la Colombie-Britannique et les partis d'opposition se sont rangés derrière la position du gouvernement sur cette question.

Cependant, la diffusion des idées associées à la tarification du carbone et aux approches économiques en réglementation environnementale a été plus importante pour expliquer l'adoption de la tarification du carbone; ce changement paradigmatique avait débuté sur la scène internationale dès le rapport Brundtland de 1987 sur le développement durable, puis a évolué au rythme des conférences internationales majeures sur l'environnement et les changements climatiques, de Rio en 1992 à Paris en 2015 (Bernstein 2001 ; Houle 2015). Ce paradigme, parfois appelé l'environnementalisme libéral, fait la promotion d'un ensemble d'instruments de marché pour

lutter contre la pollution, incluant la tarification du carbone. L'environnementalisme libéral domine à la fois les discussions au niveau international, dans la société civile et le milieu de la recherche, et les processus d'élaboration des politiques de réduction des GES, malgré les critiques et certains mouvements de résistance.

Cependant, nous avons montré, en présentant le cas des élections ontariennes de 2011, qu'un gouvernement minoritaire peut être plus sensible à l'opinion publique et aux critiques des partis d'opposition quant à la tarification du carbone. À notre avis, c'est ce qui explique la décision du gouvernement de l'Ontario de remettre à plus tard la mise en œuvre de la tarification du carbone après l'élection d'un gouvernement minoritaire libéral en 2011, une politique seulement reprise en 2015 à la suite de l'élection d'un gouvernement libéral majoritaire à Queens' Park. Cependant, nous observons également qu'un gouvernement minoritaire, comme celui du Québec après les élections de 2007 ou de 2012, peut faire des avancées en matière de tarification du carbone. Cependant, pour ce faire, il devra disposer de l'appui, sinon explicite, du moins tacite, des partis d'opposition. Privés d'une représentation au sein de l'échiquier politique, les opposants à la tarification du carbone se retrouvent alors marginalisés, comme ce fut le cas des groupes s'opposant à la mise en place d'un marché réglementaire du carbone au Québec.

Bien que ce chapitre se soit contenté d'explorer l'impact de la saillance de la tarification du carbone et du rôle joué par le contrôle législatif gouvernemental sur l'adoption de cette politique, notre conclusion principale, à savoir que le gouvernement ontarien en situation minoritaire a été plus réactif à l'opinion publique et aux partis d'opposition que les gouvernements provinciaux en situation majoritaire, concorde avec d'autres études réalisées sur la formulation des politiques publiques en contexte de gouvernement minoritaire (Pétry et Harmatz 1995; Tellier 2006; Russel 2008; Dufresne et Nevitte 2012). C'est notamment le cas des études comparatives qui montrent que l'opinion publique tend à influencer le plus les décideurs publics dans les pays qui font couramment l'expérience de gouvernements minoritaires, comme ceux qui utilisent le mode de scrutin proportionnel (Binzer Hobolt et Klemmensen 2005, 2008).

Le fait que l'opinion publique ne soit pas, en l'absence de controverse et de gouvernement minoritaire, un facteur déterminant dans la décision des instances gouvernementales d'adopter la tarification sur le carbone ne veut pas dire que les administrations publiques ne seront pas attentives à la réaction de l'opinion publique et du secteur privé lors de la mise en œuvre de cet instrument. Au contraire, la mise en œuvre des taxes carbone et des

marchés d'émission dans les provinces canadiennes a suscité un vif débat, tant dans le milieu universitaire et dans celui des affaires, que dans la société civile et les partis politiques. D'ailleurs, l'avenir de la tarification du carbone pourrait bien être au centre des prochaines élections en Colombie-Britannique et en Alberta, alors que les succès et les difficultés du marché du carbone au Québec et en Ontario font fréquemment la Une des journaux. La même observation pourrait être faite au niveau fédéral où le cadre fédéral de tarification sur le carbone suscite un intérêt continu. Dans un tel contexte, la résilience des instruments de tarification carbone pourrait dépendre de la réactivité des gouvernements et de leur capacité à tenir compte de la rétroaction provenant du public en général, de la société civile et du secteur privé. À ce propos, le nombre de groupes et d'organisations s'intéressant à la tarification du carbone ne cesse d'augmenter. La communauté des décideurs s'intéressant aux politiques climatiques inclut maintenant les Premières nations, les groupes sociaux luttant contre la pauvreté et un nombre croissant d'organismes formant des partenariats entre la société civile, les entreprises et les universitaires. Ces rétroactions, positives et négatives, fournissent des informations importantes pour les gouvernements pouvant les assister dans la mise en œuvre de la tarification du carbone, par exemple en identifiant les problèmes ainsi que les groupes, secteurs économiques et communautés vulnérables qui auront besoin d'assistance pour effectuer la transition vers une économie à faible émission de carbone.

## RÉFÉRENCES

- Auger, Samuel (2012) « PLQ et CAQ : même combat contre les GES ». *Le Soleil*, 12 août, p. 6.
- Bader, Maureen (2008) « Revenue neutral? Not this tax ». *National Post*, p. A19.
- Bailey, Ian (2008a) « This fight may win the NDP some laurels, but the party risks losing part of its base ». *The Globe and Mail*, 27 juin, p. S3.
- (2008b) « Can Campbell and Dion find a comfortable fit for their green plans? » *The Globe and Mail*, 4 juillet.
- Beatty, Jim, et The Canadian Press (2008) « NDP is “hypocritical” on carbon tax : critics ». CTV News, 26 juin.
- Bernstein, Steven (2001) *The Compromise of Liberal Environmentalism*. New York, Columbia University Press.
- Binzer Hobolt, Sara et Robert Klemmensen (2005) « Responsive government? Public opinion and government policy preferences in Britain and Denmark ». *Political Studies*, vol. 53, n° 2, p. 379-402.

- \_\_\_\_\_ (2008) « Government responsiveness and political competition in comparative perspective ». *Comparative Political Studies*, vol. 41, n° 3, p. 309-337.
- Brousseau-Pouliot, Vincent (2012) « Élections Québec 2012. Les enjeux oubliés de la campagne ». *La Presse*. 1<sup>er</sup> septembre 2012.
- Buzzetti, Hélène et Marie Vastel (2012) « Harper écarte la réforme du sénat. Un nouveau projet de loi omnibus est prévu pour la rentrée parlementaire à Ottawa ». *Le Devoir*, p. A1.
- Canadian Opinion Research Archive – CORE (2012) Queen's University et Université McGill University, en ligne [<http://www.queensu.ca/cora/>].
- CBC News (2009a) « Campbell wins 3rd straight term in B.C.: Referendum on electoral reform fails », 13 mai 2009.
- CBC News (2009b) « NDP backtracks on carbon tax, opposition to IPPs », 12 juin 2009.
- Commissaire à l'environnement et au développement durable (2012) Printemps 2012 – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Cryderman, Kelly (2013) « Wildrose Leader now believes in climate change as party set to shift policies ». *The Globe and Mail*, 25 octobre.
- Desplanques, Anne-Caroline (2012) « Lisée s'engage pour contrer le cynisme des Libéraux Rosemont – PQ ». *Le Journal de Québec*, p. 8.
- Dowd, Allan (2008) « Canadian province under fire over carbon tax ». *Reuters News*, 27 juin.
- Downing, Edward (2008a) « B.C.'s Certified General Accountants Offer Mixed Reaction to a "Going Green" Provincial Budget, 19 February 2008 ». *Canada NewsWire*, 19 février.
- Dufresne, Yannick et Neil Nevitte (2012) « Why do Publics Support Minority Governments? Three Tests ». *Parliamentary Affairs* vol. 67, n° 4, p. 825-840.
- Field, Barry et Nancy Olewiler (2011) *Environmental Economics*. New York, McGraw-Hill Ryerson Higher Education.
- Finlayson, Jock (2008) « Carbon tax challenges: Key export industries will see their costs go up ». *Vancouver Sun*, 11 mars.
- Fowlie, Jonathan (2008a) « Carbon tax frowned on by B.C. residents: Yet majority agree that a solution is needed, poll finds ». *Vancouver Sun*, 8 mars.
- Fowlie, Jonathan (2008b) « Most oppose carbon tax: Anti-tax sentiment a potential threat to Liberals ahead of election, pollster says ». *Vancouver Sun* 18 juin, p. A1.
- Fowlie, Jonathan (2008c) « Carbon tax paves way for Campbell campaign slogan: Critics see sizzle but no steak with corporate tax G8 comparison ». *Vancouver Sun*, 19 juillet.
- Gouvernement du Canada (2005) Avis d'intention pour réglementer les émissions des gaz à effet de serre qui sont produites par les grands émetteurs finaux. *Gazette du Canada*, Partie I.
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – GIEC (2014) Changements climatiques 2014. Rapport de synthèse.

- Harrison, Kathryn (1993) *Passing the buck: federalism and Canadian environmental policy*. Vancouver, UBC Press.
- Harrison, Kathryn (2007) « The Road Not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States ». *Global Environmental Politics*, vol. 7, n° 4, p. 92-117.
- Holmes, Miranda, Paul Lingl, Dale Marshall, Ian Bruce, Morag Carter et Faisal Moola (2012) *All Over the Map 2012. A Comparison of Provincial Climate Change Plans*. Vancouver, David Suzuki Foundation.
- Horne, Matt (2008) « Becoming a leader on global warming ». *Vancouver Sun*, 3 juin, p. A11.
- Houle, David, Erick Lachapelle et Barry G. Rabe (2014) « Climate Compared: Sub-federal Dominance on a Global Issue ». Dans Luc Turgeon, Martin Papillon, Jennifer Wallner et Stephen White (dir.), *Comparing Canada: Methods and Perspectives on Canadian Politics*, Vancouver, UBC Press, p. 222-246.
- Houle, David (2015) *Carbon Pricing in Canadian Provinces: from Early Experiments to Implementation (1995-2014)*. Thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Toronto.
- Houle, David, Erick Lachapelle et Mark Purdon (2015) « Comparative politics of sub-federal cap-and-trade: Implementing the western climate initiative ». *Global Environmental Politics*, vol. 15, n° 3, p. 49-73.
- Howlett, Michael (2011) *Designing public policies: principles and instruments*. Londres et New York, Routledge.
- Hunter, Justine (2008a) « Taylor vows green budget despite economic fears: Carbon tax considered likely as Finance Minister promises tomorrow's fiscal plan will put climate change first ». *The Globe and Mail*, 18 février, p. S1.
- \_\_\_\_\_ (2008b) « Campbell, James trade shots over gas tax ». *The Globe and Mail*, 18 février, p. S1.
- \_\_\_\_\_ (2008c) « Shuffle puts familiar face in Finance: in new post, Colin Hansen inherits carbon-tax battle; other major changes to Forestry, Housing ». *The Globe and Mail*, 24 juin, p. S1.
- Hutchinson, Brian (2008) « Public opinion shifts over new B.C. carbon tax: Takes Effect July 1; "Households in the province should not be worse off" ». *National Post*, 20 juin, p. A6.
- Lachapelle, Erick, Christopher P. Borick et Barry G. Rabe (2012) « Public Attitudes toward Climate Science and Climate Policy in Federal Systems: Canada and the United States Compared ». *Review of Policy Research*, vol. 29, n° 3, p. 334-357.
- Landry, Paul (2008) « Revenue-neutral carbon tax? For whom? » *Vancouver Sun*, 25 juin 2008, p. A15.
- Macdonald, Douglas, David Houle et Caitlin Patterson (2011) « L'utilisation du volontarisme afin de contrôler les émissions de gaz à effet de serre du secteur industriel au Québec et au Canada: les cas des programmes VCR et ÉcoGÉSte ». Dans Jean Crête (dir.), *Politiques environnementales et accords volontaires. Le volontarisme comme instrument de politiques environnementales au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 75-104.

- Marsden, William (2008) « Carbon tax? Cap and trade? What does it all mean? Plans to slash greenhouse gas emissions have strengths and weaknesses ». *Canwest News Service*, 26 juillet, p. M13.
- Martin-Morin, Marjolaine, Lachapelle, Erick Lachapelle, Pierre Martin, Christopher Borick et Barry Rabe (2015). « L'opinion publique canadienne sur les changements climatiques et les politiques de contrôle des émissions de gaz à effet de serre. » Université de Montréal, Centre d'études et de recherches internationales. Notes et Analyses sur les États-Unis/on the USA; n° 30.
- Mehler Paperny, Anna (2008a) « Groups clamour for dividend cheques: NDP, social organizations ask to be given carbon-tax money to help fight climate change ». *The Globe and Mail*, 26 juin, p. S1.
- (2008b) « Government not trusted on carbon tax, poll says ». *The Globe and Mail*, 30 juillet 2008, p. S3.
- Mercure, Philippe (2012a) « Pétrolières. Un impact sur le prix de l'essence? » *La Presse Affaires*, 23 septembre, p. 3.
- (2012b) « Le Québec à l'ère des crédits carbone ». *La Presse Affaires*, 23 septembre, p.2.
- (2012c) « Fonds de solidarité FTQ. De nouveaux risques à gérer ». *La Presse Affaires*, 23 septembre, p. 2.
- (2012d) « Recyclage Écosolutions. Vendre des crédits pour survivre ». *La Presse Affaires*, 23 septembre, p. 2.
- (2012e) « Mine Raglan. Un projet d'éolienne en jeu ». *La Presse Affaires*, 23 septembre, p. 2.
- Migneault, Pier-Luc (2010) *Les gouvernements minoritaires au Canada et au Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mildenberger, Matto, Peter Howe, Erick Lachapelle, Leah Stokes, Jennifer Marlon et Timothy Gravelle (2016) « The distribution of climate change public opinion in Canada ». *PLOS ONE*, vol. 11, n° 8, en ligne [<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0159774>].
- Munroe, Kaija Belfry (2016) *Business in a Changing Climate: Explaining Industry Support for Carbon Pricing*. Toronto, University of Toronto Press.
- National Round Table on the Environment and the Economy – NRTEE (2012) Reality Check: The State of Climate Progress in Canada.
- Palmer, Vaughn (2008) « Taylor's vaunted carbon tax is just the first step ». *Vancouver Sun*, 20 février, p. A3.
- Penner, Derrick (2008) « Businesses applaud efforts to reduce taxes in budget ». *Vancouver Sun*, 20 février, p. A4.
- Pétry, François et Howard R. Harmatz (1995) « Politico-economic interactions in Canada: an empirical assessment ». *Public Finance Quarterly*, vol. 23, n° 3, p. 305-335.

- Premier Campbell and the BC Liberals (2009) *Keep BC Strong: Proven Leadership for BC's Economy*.
- Pineau, Pierre-Olivier (2008) « Un moment propice : même en temps de récession, la lutte contre les changements climatiques doit demeurer prioritaire ». *La Presse*, 12 octobre, p. A22.
- Radio-Canada (2008) « Élections provinciales. Une désaffection inquiétante ». 9 décembre.
- Russell, Peter H. (2008) *Two cheers for minority government: the evolution of Canadian parliamentary democracy*. Toronto, Emond Montgomery Publication.
- Shaw, Gillian (2008) « B.C. carbon tax lands with a thud at the pumps : \$1.50-a-litre gasoline stuns motorists ». *Calgary Herald*, juillet.
- Serret, Ysé et Nick Johnstone (dir.) (2006) *The Distributional Effects of Environmental Policy*. OECD et Edward Elgar Publishing.
- Stavins, Robert N. (2005) « Experience with market-based environmental policy instruments ». Dans K.-G. Mäler et J.R. Vincent (dir.), *Handbook of Environmental Economics: Valuing Environmental Changes*, New York, Elsevier, 355-435 pages.
- Stern, Nicholas (2007) *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Simpson, Scott (2008) « 80 B.C. businesses call for a carbon tax : Carole Taylor urged to bring in a revenue-neutral shift from income tax ». *Vancouver Sun*, 15 janvier.
- Smith, Danielle (2009) « Copenhagen, another costly UN failure? » *The Calgary Herald*, 14 décembre, p. A12.
- Spector, Norman (2008) « Mr. Dion might want to look beyond B.C. for an eco-tax model ». *The Globe and Mail*, 3 juin.
- Statistique Canada (2017) Population par année, par province et territoire. Tableau 051-0001.
- Tellier, Geneviève (2006) « Public expenditures in Canadian provinces : An empirical study of politico-economic interactions ». *Public Choice*, vol. 126, n<sup>os</sup> 3-4, p. 367-385.
- The Canadian Press* (2008a) « New Brunswick premier says public view on carbon tax is clear ». 15 octobre.
- (2012) « Wildrose leader says climate science “not settled” : Danielle Smith says “we need to continue to monitor the debate” ». 16 avril, en ligne [<http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/wildrose-leader-says-climate-science-not-settled-1.1147604>].
- The Environics Institute (2012) *Focus Canada 2012*, en ligne [<http://www.environicsinstitute.org/institute-projects/current-projects/focus-canada>].
- TheTyee.ca. (2008) « Green Your Campbell Cash' Website Harnesses Power of BC's Carbon Tax Rebate » 9 juin, en ligne [<https://www.newswire.ca/news-releases/green-your-campbell-cash-website-harnesses-power-of-bcs-carbon-tax-rebate-536216111.html>].
- Vanderklippe, Nathan (2013) « Alberta, industry face wide gap on carbon tax ». *The Globe and Mail*, 9 avril.



## CHAPITRE 4

# La participation électorale comme manifestation de la résistance à la taxation

Le cas des municipalités québécoises (2005-2013)

**Jérôme Couture**

### **INTRODUCTION**

Il y a de fortes raisons de croire que la résistance à la taxation existe depuis que les autorités politiques imposent des taxes (Burg 2004). D'ailleurs, cette résistance a pu jouer un rôle dans l'effondrement de plusieurs empires comme en Égypte, à Rome, en Espagne et chez les Aztèques (Kirchler 2007). De nombreuses révoltes furent déclenchées en raison d'un ressentiment face à la fiscalité ou bien par un refus pur et simple de l'impôt. La Magna Carta, la Révolution américaine et la Révolution française sont des exemples d'événements historiques qui trouvent leur racine dans une révolte fiscale (Burg 2004). Il n'est donc pas dénué de sens d'avancer que les institutions démocratiques pourraient être le fruit de la créativité politique des élites en réponse à cette résistance à la taxation (Markoff 1996; Ardant 1965). On retrouve d'ailleurs un écho de cette idée dans la célèbre maxime anglaise «no taxation without representation». En effet, les études sociohistoriques montrent bien la pertinence du concept de résistance à la taxation pour interpréter les luttes de pouvoir qui ont mené à l'avènement des régimes démocratiques (Ardant 1976; Hibbs et Madsen 1981).

Toutefois, peu d'études s'intéressent empiriquement à l'effet de cette résistance à la taxation sur les politiques budgétaires actuelles (Leroy 2003). Ce chapitre vise à combler pareille lacune. En effet, si l'on reprend le cadre théorique d'Hirschman (1970), il est vrai que la fiscalité contemporaine favorise davantage la sortie du contribuable au moyen de l'évitement fiscal plutôt qu'une prise de parole se manifestant par une forme de sanction à l'encontre des autorités en place (Blanchette 2009). Valdimer O. Key (1949 : 527) a écrit que les politiciens n'ont pas véritablement de contraintes institutionnelles qui les forceraient à s'intéresser aux groupes de citoyens qui ne votent pas. Mais qu'arrive-t-il si au contraire les citoyens votent massivement ? En outre, comment explique-t-on la variation de la mobilisation électorale ? Cela aurait-il justement un lien avec la résistance à la taxation ? Pour résumer cette idée, les citoyens et citoyennes se mobiliseraient peut-être davantage au sein des juridictions où la taxation est la plus importante.

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à la participation électorale en tant que manifestation de la résistance à la taxation. Nous évaluons l'effet de la participation électorale sur l'évolution du taux de taxation dans les municipalités québécoises entre 2005 et 2013. Plus précisément, ce chapitre teste deux hypothèses qui seront empiriquement confirmées. D'abord, 1) la participation électorale est plus importante lorsque le taux de taxation est plus élevé; ensuite, 2) plus la participation électorale est élevée, plus le taux de taxation aura tendance à diminuer au cours du mandat politique suivant.

## **REVUE DES TRAVAUX SUR LA PARTICIPATION ÉLECTORALE ET LA DÉMOCRATIE**

La représentation démocratique peut être atteinte de deux façons; par des représentants qui agissent comme des mandataires de l'opinion de leurs électeurs ou au moyen d'un mécanisme de reddition de comptes (Przeworski *et al.* 1999). La réactivité des élus aux préférences des citoyens et leur imputabilité politique sont deux concepts clés de la théorie démocratique (Gerstlé 2003). Selon ces principes, les élus devraient mettre en œuvre les politiques préférées par les électeurs. Au moment des élections, les électeurs devraient récompenser ou punir les élus sur la base de ce dernier critère. La correspondance entre la performance de l'action publique et les attentes des citoyens est donc l'élément central du lien représentatif. L'élection s'avère l'institution privilégiée assurant cette coordination. La participation électorale en est donc le moteur.

Deux raisons peuvent expliquer en quoi la participation électorale peut avoir un lien avec les résultats des politiques publiques. Premièrement, parce que les électeurs choisissent des représentants qui partagent leurs préférences. Ainsi, les préférences des décideurs, choisis par les électeurs, devraient se manifester dans le choix des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre. Deuxièmement, parce que les élus sont sensibles aux préférences des citoyens dans l'objectif d'assurer leur réélection (Griffin et Newman 2005). En effet, sur la base de modèles inspirés par celui de Downs (1957), les politiques publiques devraient donc correspondre aux préférences des votants. Cela aurait pour corollaire que les politiques en dissonance avec ces mêmes préférences devraient conduire à la défaite du gouvernement sortant.

À ce sujet, Martin et Claiborne (2013 : 59) ne recensent que très peu d'études ayant réussi à lier empiriquement la participation électorale à des résultats électoraux. Par exemple, dans le contexte américain, au niveau des États et des municipalités, la participation est corrélée aux résultats des élections et nuit aux chances du candidat sortant (Hajnal et Trounstein 2005 ; Martin 2003). Pacek et Radcliff (1995) arrivent à la même conclusion à partir d'un panel d'élections nationales. Couture et Breux (2018) arrivent également à la même conclusion dans le cas des municipalités québécoises. La participation électorale est plus importante lorsqu'il s'agit de sanctionner le gouvernement en place. Ce résultat a probablement un lien avec le choix des politiques mises en œuvre par ces gouvernements. De quelle manière la participation électorale est-elle liée aux résultats des politiques publiques ?

## **PARTICIPATION ET POLITIQUES PUBLIQUES**

Les études qui établissent un lien entre la participation électorale et la variation dans la mise en œuvre des politiques publiques sont elles aussi assez rares (Anzia 2015). Button (1989) examine six communautés floridiennes entre 1950 et 1980. Il constate que l'inscription des électeurs afro-américains et l'augmentation de leur participation électorale suivant l'adoption de la *Loi sur les droits de vote* sont corrélées avec une augmentation des services publics. De leur côté, Hill et Leighley (1992) constatent que la participation électorale supérieure chez les citoyens ayant un statut socioéconomique élevé dans un État américain est associée à des politiques sociales moins généreuses dans ces mêmes États. De son côté, Anzia (2014) montre que les syndicats d'enseignants ont une présence plus importante dans les districts scolaires présentant un faible taux de participation. La présence syndicale est

également corrélée avec des conditions de travail favorables aux enseignants des écoles publiques.

D'autres auteurs ont plutôt cherché une relation inverse. Les politiques publiques influencent-elles la participation électorale? À ce sujet, Percival *et al.* (2007) montrent que dans les États américains, les enjeux électoraux deviennent plus saillants lorsque les taxes et les dépenses publiques sont élevées. En conséquence, les électeurs seraient plus attentifs aux signaux envoyés par les candidats. Ils seraient alors davantage susceptibles de participer au scrutin. Cette découverte pourrait s'expliquer par le fait que les électeurs sont alors mieux informés. En effet, les dépenses publiques et les taxes pourraient être vues comme un raccourci informationnel, aussi appelé heuristique, par lequel les électeurs peuvent accéder à une information pertinente pour l'exercice du vote grâce à leur expérience et à leur exposition quotidienne aux actions de l'État (Schneider *et al.* 1999). Breux, Couture et Goodman (2017) arrivent à des conclusions similaires pour les municipalités québécoises. Ils montrent que le niveau de dépenses publiques et le niveau de taxation sont corrélés à la participation électorale.

## **IMPÔT FONCIER ET RÉSISTANCE À LA TAXATION**

Les taxes sur les biens immobiliers, aussi appelées « taxes foncières », sont la priorité politique des élus locaux au Canada (Goodman et Lucas 2016). La taxe foncière est aussi la principale assiette fiscale des municipalités canadiennes (Slack et Bird 2015). Dans une perspective comparative, le Canada est d'ailleurs l'un des pays qui utilise le plus ce mode de financement, qui est pour une large part la prérogative des municipalités (voir tableau 1). De ce fait, la taxation foncière et son évolution pourraient-elles être liées à la participation électorale au niveau municipal?

La taxe foncière a certaines vertus pour les gouvernements locaux. D'abord, il est difficile de se soustraire à cet impôt puisque la propriété d'un bien immobilier est immuable. Par exemple, l'assiette fiscale que constitue une propriété ne peut pas se déplacer en réponse à une hausse de la taxation. Cela rend l'évasion fiscale pratiquement impossible pour ce type de taxe. Ensuite, la propriété est visible donc connue des autorités publiques et le propriétaire est facilement identifiable à partir des registres.

**TABLEAU 1** TAXE FONCIÈRE EN POURCENTAGE DU PIB

Pays	1965	1975	1985	1995	2005	2010
CANADA	3,1	2,7	2,6	3,2	2,7	3,1
Allemagne	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Australie	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Belgique	0,0	0,2	0,3	0,4	0,4	1,2
Danemark	1,5	1,5	0,9	1,0	1,1	1,4
États-Unis	3,4	3,2	2,5	2,8	2,9	3,0
Finlande	0,0	0,0	0,1	0,5	0,5	0,7
France	0,7	1,1	1,5	1,9	2,1	2,5
Grèce	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
Irlande	3,9	2,2	0,9	1,3	1,4	1,9
Italie	0,4	0,0	0,0	0,8	0,8	0,6
Japon	0,9	1,2	1,6	2,1	2,0	2,1
Norvège	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Royaume-Uni	3,4	3,8	3,8	3,0	3,3	3,4
Suède	0,0	0,0	0,4	0,8	0,9	0,8
Suisse	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1

Source : OCDE (2012)

D'ailleurs la loi québécoise sur les cités et villes (L.R.Q. C-19) permet aux municipalités de procéder au recouvrement des taxes impayées au moyen de la vente des immeubles pour non-paiement des taxes. Cette méthode de recouvrement ne nécessite aucun jugement préalable. Un propriétaire qui ne paie pas ses taxes sera forcé de vendre sa propriété aux enchères pour payer la municipalité. L'évasion fiscale est donc totalement impossible. L'expression des préférences par la sortie étant difficile, la seule possibilité pour un citoyen de signaler son mécontentement envers la fiscalité est donc la parole qui pourrait se manifester par l'intermédiaire des urnes. En démocratie, la parole s'exprime très souvent par une sanction électorale et par une participation électorale accrue de la part des citoyens mécontents.

Il est vrai que Tiebout (1956) a fait la démonstration théorique que les gouvernements locaux sont plus efficaces que les gouvernements nationaux pour déterminer l'allocation des ressources publiques. Les citoyens, en « votant avec leurs pieds », peuvent choisir le niveau de taxation et de dépenses publiques qui coïncide avec leurs préférences. Ils peuvent donc utiliser la sortie pour exprimer leurs préférences en déménageant dans une autre municipalité. Toutefois, cela ne change rien au fait que les taxes foncières devront être payées. La sortie est impossible au sens où l'évasion fiscale n'est pas possible.

Par ailleurs, les impôts fonciers sont, en principe, plus efficaces d'un point de vue économique que la plupart des autres modes de taxation. Cela s'explique par le fait que l'impôt foncier est neutre par rapport à la répartition des ressources (Johannesson-Linden et Gayer 2012). En effet, les changements dans les impôts fonciers sont, dans une très large mesure, capitalisés au fil du temps dans la valeur des propriétés. Ainsi, l'impact sur les comportements économiques est susceptible d'être plus faible que pour d'autres modes d'imposition comme l'impôt sur le revenu ou encore les taxes de vente.

Cela est important puisque les impôts fonciers locaux pourraient favoriser l'autonomie locale et la responsabilisation fiscale des élus (Strauss et Sullivan 1998). En effet, il existe une relation assez directe entre la plupart des services fournis au niveau local (entretien des routes, déneigement, eau potable, eaux usées, collecte des matières résiduelles, etc.) et la valeur des propriétés. Lorsque les impôts fonciers servent au financement des services locaux, les autorités publiques imputables par l'intermédiaire des élections pourraient être davantage réactives aux préférences des électeurs. D'un point de vue théorique du moins, il est envisageable qu'un contribuable rationnel préfère soutenir les décisions pour lesquelles les avantages reçus dépassent les taxes qui devront être payées. Dans ce cas de figure, un contribuable verra sa propriété augmenter en valeur à mesure que ces bénéfices seront capitalisés (Fischel 2001). Les impôts fonciers sont donc particulièrement appropriés pour financer les collectivités locales, car ils sont en grande partie supportés par les résidents qui utilisent les services dispensés localement. Ainsi les taxes foncières présentent-elles des caractéristiques qui en font une politique susceptible d'influencer la décision d'un électeur de se présenter aux urnes et celle des élus de moduler la fiscalité en fonction des préférences de leur électorat.

En dépit de ses vertus, la taxe foncière n'est pas très populaire auprès des contribuables. Elle est également peu appréciée des élus. C'est la taxe que

« tout le monde aime haïr » (Rosengard 2013). C'est qu'elle présente aussi quelques défauts (Zodrow 2001). La taxe foncière serait injuste, puisque la somme due ne tient pas compte de la capacité de payer du contribuable ni des avantages directs reçus par celui-ci. Elle a également été critiquée pour ses effets négatifs sur le nombre de logements disponibles par rapport à la demande, sur la mauvaise planification de l'utilisation des terres et sur l'étalement du développement urbain (Slack 2002). Tous ces éléments pris conjointement font de la taxe foncière un instrument de politique susceptible de mobiliser les citoyens et d'inquiéter les élus.

En somme, nous proposons de tester deux hypothèses. Dans la foulée des travaux de Percival *et al.* (2007), nous suggérons que 1) plus le taux de taxation est élevé lors d'une année électorale et plus la participation sera importante et que 2) plus la participation électorale est élevée et plus le taux de taxation aura tendance à diminuer au cours du mandat subséquent. Cette seconde hypothèse se fonde sur l'idée que les élus seront plus réactifs aux préférences des citoyens lorsque ceux-ci se mobilisent plus fortement.

## **MÉTHODOLOGIE : MODÈLE EXPLICATIF DE LA PARTICIPATION ÉLECTORALE**

La première hypothèse sera testée à partir d'une régression linéaire (MCO). La variable dépendante est la participation électorale à la mairie exprimée en pourcentage par le ratio du nombre de votants par rapport au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale de chacune des municipalités. Les bases de données électorales du MAMOT offrent des données complètes pour 495 élections en 2009 et 579 élections en 2013. Il y a plus de 1100 municipalités au Québec. L'écart s'explique par le fait que dans un nombre important d'élections, le maire est élu par acclamation puisqu'il n'y a pas d'opposant (Couture *et al.* 2014). L'analyse de régression va donc se concentrer sur l'explication de la participation électorale en 2009 et en 2013. Pour éviter les problèmes liés aux devis en panel sur série chronologique (Woodbridge 2010), les analyses seront menées séparément pour chacune des années d'élection.

La principale variable indépendante est le taux global de taxation (TGT) lors de l'année électorale. Le TGT est une mesure du fardeau fiscal supporté par l'ensemble des immeubles imposables d'une municipalité. Cette mesure est utilisée dans le calcul des compensations tenant lieu de taxes versées par le gouvernement pour les immeubles parapublics. Il est calculé en divisant le total des taxes foncières et des tarifications appliquées aux immeubles

imposables d'une municipalité par la valeur foncière de ces immeubles. Il s'agit donc d'un ratio exprimant la taxation en pourcentage de la richesse foncière d'une municipalité.

Plusieurs variables de contrôle pertinentes pour les gouvernements locaux seront intégrées à ce premier modèle (Cancela et Geys 2016; McGregor et Spicer 2014; Carr et Tavares 2014). D'abord, pour isoler l'effet propre des taxes et donc pour exclure un effet de taille de l'administration publique, un contrôle des dépenses publiques pour chacune des municipalités sera intégré à l'analyse de régression. Cette variable mesure les dépenses *per capita*. Elle s'exprime en milliers de dollars. Les caractéristiques sociodémographiques seront également contrôlées, à savoir le nombre d'électeurs, la densité de la population, la proportion d'universitaires et la proportion de propriétaires. Finalement, il y aura également un contrôle du contexte politique. Ainsi, l'analyse tiendra compte de la marge victorieuse (soit l'écart en pourcentage entre le candidat qui est arrivé premier et celui qui est arrivé second), du nombre de candidats en lice, de la présence d'un candidat sortant et de la présence d'un parti politique.

## MODÈLE EXPLICATIF DU TAUX DE TAXATION

La seconde hypothèse sera également testée à partir d'une régression linéaire (MCO). La variable dépendante sera le taux global de taxation (TGT). La participation électorale en 2005 servira à expliquer le taux de taxation en 2009 et la participation électorale en 2009 servira à expliquer le taux de taxation en 2013. Il s'agira donc d'expliquer le taux de taxation lors de la dernière année d'un mandat électif à partir de la participation électorale passée qui sera la principale variable indépendante. La base électorale du MAMOT offre des données complètes pour 454 municipalités en 2005 et 495 municipalités en 2009.

Deux variables instrumentales seront insérées à l'analyse pour s'assurer de la pertinence des résultats. Ainsi, une variable dépendante à la traîne ( $T_{-4}$ ) sera utilisée dans le but de normaliser les valeurs du TGT. Plus précisément, il s'agit de la valeur du taux de taxe au début d'un mandat électif qui est d'une durée de quatre ans au sein des municipalités québécoises. En intégrant cette variable instrumentale, les coefficients de régression doivent s'interpréter comme un changement dans le taux de taxation entre le début et la fin du mandat électif.

Par ailleurs, le TGT s'exprime en pourcentage de la valeur foncière. Ce qui signifie qu'un taux de taxe peut évoluer sans que les autorités changent leur politique fiscale. En effet, une augmentation ou une diminution de la richesse foncière affecte le taux de taxation. Pour contrôler cet effet et ainsi écarter le risque d'endogénéité, une variable instrumentale fortement corrélée au changement dans la richesse foncière ( $R = 0,78$ ) sera intégrée dans la régression. Il s'agit du changement en pourcentage de la valeur de la résidence moyenne entre le début et la fin du mandat.

D'autres variables de contrôle seront également introduites. Le contexte socioéconomique sera contrôlé par la taille de l'électorat et la densité de la population. Quant au contexte politique lors de l'élection précédente, il sera contrôlé par la marge victorieuse, la présence d'un parti politique, le nombre de candidats en lice ainsi que la présence d'une femme au poste de maire. Les variables des différentes analyses proviennent de trois sources : d'abord, des bases de données électorales 2005, 2009 et 2013 du MAMOT ; ensuite, du profil financier des municipalités disponible en ligne sur le site du MAMOT ; et enfin, du profil des communautés de *Statistique Canada*. La distribution des variables est disponible en annexe.

## RÉSULTATS

Le tableau 2 teste l'hypothèse 1. L'analyse de régression présente deux modèles. Le modèle A vise à expliquer la participation électorale en 2009 et le modèle B celle en 2013. D'après les résultats, il s'avère que l'hypothèse 1 est confirmée. Plus le taux de taxation lors d'une année électorale est élevé, plus la participation électorale est importante lors de cette élection. Ainsi, une augmentation d'un point dans le taux de taxation est associée à une augmentation de 4,88 points de pourcentage dans la participation électorale en 2009 et de 3,16 points de pourcentage en 2013. Ces deux relations sont significatives au seuil d'un pour mille ( $p < 0,001$ ).

Pour ce qui est des autres variables d'intérêt, le nombre d'électeurs exprimé de façon logarithmique est corrélé fortement à la participation électorale pour les deux élections. En outre, la marge victorieuse est significative uniquement pour 2009 alors que la présence de seulement deux candidats en lice et la présence d'un parti politique sont significatives seulement pour l'élection de 2013. Les dépenses par habitant (en milliers de dollars), le taux de propriétaires, le taux d'universitaires exprimé de façon logarithmique, la présence d'un candidat sortant et la densité exprimée de façon logarithmique ne sont pas significatives.

**TABEAU 2** ANALYSE DE RÉGRESSION (MCO)

Variable dépendante	Participation électorale 2009 (%)		Participation électorale 2013 (%)	
	B	E.T.	B	E.T.
Constante	103,53**	(7,13)	105,17***	(22,10)
TAUX DE TAXE	4,88***	(0,92)	3,16***	(1,22)
Dépenses nettes	0,47	(1,01)	0,40	(2,52)
Log nb. d'électeurs	-13,67***	(1,25)	-13,15***	(0,91)
Marge victorieuse	-0,11***	(0,02)	0,01	(0,03)
Deux candidats	-1,32	(0,95)	-2,48**	(0,83)
% propriétaires	-0,06	(0,05)	-0,06	(0,04)
Log universitaire	1,39	(2,02)	-0,47	(0,90)
Parti politique	0,93	(1,10)	2,27*	(0,94)
Maire sortant	0,58	(0,95)	0,68	(0,78)
Log Densité	-0,96	(0,82)	-1,10	(0,64)
(N)	(495)		(579)	
F	37,14***		48,86***	
R <sup>2</sup>	0,43		0,46	

p \* < 0,05; \*\* < 0,01; \*\*\* < 0,001

Le tableau 3 teste l'hypothèse 2. L'analyse de régression présente encore une fois deux modèles. Le modèle C porte sur le taux de taxation en 2009 et le modèle D sur celui de 2013. D'après les résultats, il s'avère que l'hypothèse 2 est également confirmée. Une participation électorale plus importante est associée à des taux de taxation qui ont eu tendance à diminuer entre le début et la fin du mandat électif. Ainsi, une augmentation d'un point de la participation électorale en 2005 a fait diminuer le taux de taxation de 0,008 point au cours du mandat. Si on applique cette diminution à une maison d'une valeur de 300 000 \$, cela signifie que chaque point de pourcentage de participation supplémentaire a eu pour effet de diminuer les taxes pour l'équivalent de 24 \$ lors de la dernière année du mandat électif en 2009. Dans le même sens, une augmentation d'un point de la participation électorale en 2009 a

fait diminuer le taux de taxation de 0,004 point de pourcentage au cours du mandat. Si on applique cette diminution à une maison de 300 000 \$, cela signifie que chaque point de pourcentage de participation supplémentaire a fait diminuer les taxes pour l'équivalent de 12 \$ pour la dernière année du mandat électif en 2013.

**TABLEAU 3** ANALYSE DE RÉGRESSION (MCO)

Variable dépendante	Taux de taxe 2009		Taux de taxe 2013	
	B	E.T.	B	E.T.
	Taux global de taxation (%)			
Constante	0,67**	(0,14)	0,72	(0,13)
PARTICIPATION (E-1)	-0,008**	(0,003)	-0,004*	(0,002)
Taux de taxe <sub>(t-4)</sub>	0,89***	(0,02)	0,81***	(0,02)
Δ valeur résidence moy.	-0,04***	(0,003)	-0,06***	(0,002)
Marge victorieuse <sub>(e-1)</sub>	-0,001*	(0,0005)	0,0004	(0,004)
Deux candidats <sub>(e-1)</sub>	-0,04*	(0,02)	0,02	(0,02)
Log électeurs	-0,12***	(0,05)	-0,05*	(0,02)
Log densité	-0,04**	(0,02)	-0,001	(0,02)
Parti politique	0,007	(0,03)	0,009	(0,02)
Mairesse	-0,005	(0,02)	-0,007	(0,02)
(N)	(454)		(495)	
F	34,55***		38,23***	
R <sup>2</sup>	0,88		0,82	

p\* < 0,05; \*\* < 0,01; \*\*\* < 0,001

Pour ce qui est des autres variables d'intérêt, certaines sont significatives dans les deux modèles. D'abord, le taux de taxation est corrélé positivement au taux de taxation de la dernière année du mandat précédent. Ensuite, une augmentation dans la valeur de la résidence moyenne est associée à une diminution du taux de taxation. Les taux de taxation ont également tendance à diminuer plus rapidement dans les municipalités qui comptent davantage d'électeurs. Par ailleurs, d'autres variables sont significatives pour expliquer

le taux de taxation, mais seulement pour l'année 2009. Ainsi, la présence de seulement deux candidats en lice, la marge victorieuse et la densité exprimée de façon logarithmique sont associées à une diminution du taux de taxation. Finalement, la présence d'un parti politique et la présence d'une mairesse plutôt que d'un maire n'ont pas d'effet sur le taux de taxation.

## DISCUSSION

La principale question que pose la validation de nos deux hypothèses de recherche est la suivante : peut-on véritablement interpréter la participation électorale comme étant une manifestation de la résistance à la taxation ? Plusieurs éléments pointent en faveur d'une telle interprétation. D'abord, comme nous l'avons rappelé, l'évasion fiscale est impossible avec la taxe foncière. Ensuite, le lien entre cette taxe et les services qu'elle permet de financer favorise les principes d'imputabilité des élus en place et leur réactivité aux préférences des électeurs. Toutefois, des mécanismes restent à identifier. Il y a lieu d'examiner la manière dont la participation électorale affecte les résultats lors des élections.

En premier lieu, pour que la participation manifeste plus clairement une résistance à la taxation, elle devrait être corrélée négativement aux résultats électoraux du candidat sortant. Cela signifie qu'une participation électorale plus élevée devrait être observée lorsque l' élu sortant est battu. Ce résultat a déjà été démontré par Couture et Breux (2018). En effet, la participation électorale dans les municipalités québécoises est plus importante lorsque le maire ou la mairesse en place est battu-e lors d'une élection. D'ailleurs, la participation électorale est la variable la plus importante permettant d'expliquer la victoire ou la défaite d'un candidat sortant aux élections municipales québécoises. Ce premier élément va donc dans le sens d'une interprétation liant la participation électorale à une résistance à la taxation. En effet, un taux de taxation plus élevé est associé à davantage de participation et du même coup la participation plus élevée est associée à une défaite du sortant ou de la sortante.

En second lieu, les résultats électoraux des candidats sortants devraient aussi être corrélés à la taxation foncière. Cela signifie que les électeurs vont davantage punir l' élu sortant lorsque le taux de taxation est plus élevé. Encore une fois, ce résultat a été démontré par Couture et Breux (2018). Plus précisément, lorsque les taxes augmentent, le maire ou la mairesse en place a une probabilité plus importante d'être battu-e lors de l'élection. D'ailleurs, le changement dans la taxation est le second facteur explicatif

le plus important expliquant la victoire ou la défaite des candidats sortants lors des élections municipales au Québec.

Il y aurait également lieu de vérifier cette relation pour d'autres cas de figure. Ainsi, les nouveaux élus qui ont défait un candidat sortant ou encore qui n'ont pas fait face à un candidat sortant sont-ils aussi réactifs par la suite aux préférences fiscales que les candidats sortants qui ont été réélus? En d'autres mots, la résistance à la taxation et son effet sur la fiscalité sont-ils seulement pertinents dans les cas d'une sanction électorale ou valent-ils en toute occasion? Cette question sera au cœur de nos prochains travaux.

Finalement, il y aurait lieu d'explorer plus largement l'idée que la participation électorale soit une manifestation d'une résistance à la taxation. En effet, il est envisageable que la variation dans la participation électorale puisse être (ou non) liée à une résistance à la taxation à d'autres niveaux de gouvernement. L'une des conditions essentielle pour lier un comportement de sanction ou de récompense des élus sortants est la présence d'une clarté de la responsabilité (Powell et Whitten 1993). Cela signifie que les électeurs doivent être en mesure d'attribuer les effets des politiques aux actions des élus.

À ce sujet, le cas des élections scolaires au Québec est intéressant puisqu'on y retrouve un contexte d'utilisation d'une taxe sur la valeur foncière conjuguée à la présence d'une très faible participation électorale (4,86 % en 2014). Il serait donc intéressant de voir si la participation y varie aussi en fonction du taux de taxation. Toutefois, il est à noter que les Commissions scolaires ne sont pas entièrement libres de fixer les taux de la taxe scolaire, car les taux sont fortement balisés par le gouvernement du Québec. Dans un tel cas de figure, une sanction électorale par le biais d'un mécanisme de résistance à la taxation pourrait être interprétée comme l'œuvre d'électeurs irrationnels qui punissent les élus en place pour un effet qui ne résulte pas entièrement de leurs responsabilités (Achen et Bartels 2016). Dans le cas contraire – lorsqu'il n'y a pas de lien entre la participation et la variation dans les taux de taxation –, c'est plutôt l'absence de clarté de la responsabilité qui pourrait justement expliquer cette faible participation électorale au niveau scolaire. Les électeurs ne verraient pas l'intérêt de sanctionner ou de récompenser les élus en place lorsque ceux-ci se révèlent sans pouvoir réel sur les taux de taxation.

Pour terminer, le lien entre la résistance à la taxation et la participation électorale pourrait également être vérifié à l'échelle des États ou des États sous-nationaux. En effet, nous pouvons y observer une forte variation des

modalités d'imposition des contribuables ainsi qu'une variation importante de la participation électorale. D'ailleurs, il y a fort à parier que ce sujet restera pertinent et d'actualité tant et aussi longtemps que les gouvernements imposeront des taxes.

## ANNEXE

### ANALYSE DESCRIPTIVE DES VARIABLES DU TABLEAU 2

Variable	Moyenne	Minimum	Maximum	Écart type
PARTICIPATION ÉLECTORALE	57,98	26,90	100,00	11,96
Taux de taxe	1,18	0,40	5,92	0,49
Dépenses nettes	1,73	0,39	11,48	1,08
Log nombre d'électeurs	3,30	2,06	6,04	0,58
Marge victorieuse	19,21	0,00	90,88	15,85
Deux candidats (vs 3 ou plus)	0,69	0	1	-
% propriétaires	79,93	14,29	100,00	10,73
Log universitaire	1,09	1,00	1,86	0,37
Parti politique (vs absence de partis)	0,26	0	1	-
Maire sortant (vs absence de sortant)	0,73	0	1	-
Log Densité	1,38	-1,52	3,65	0,81

**ANALYSE DESCRIPTIVE DES VARIABLES DU TABLEAU 3**

<b>Variabes</b>	<b>Moyenne</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Écart type</b>
Taux de taxe $t_t$	1,30	0,37	4,52	0,50
Participation $e_{e-1}$	58,73	26,87	91,40	12,41
Taux de taxe $t_{t-4}$	1,48	0,48	4,52	0,51
$\Delta$ valeur de la résidence moyenne	21,22	-13,08	66,08	13,09
Marge victorieuse $e_{e-1}$	26,09	0,20	91,20	19,49
Deux candidats $e_{e-1}$	0,71	0	1	-
Log électeurs	3,12	2,15	5,26	0,51
Log densité	1,38	-1,52	3,65	0,81
Parti politique (vs absence de partis)	0,19	0	1	-
Mairesse (vs maire)	0,13	0	1	-

**RÉFÉRENCES**

- Achen, Christopher et Larry M. Bartels (2016) *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, Princeton University Press.
- Anzia, Sarah F. (2015) « City Policies, City Interests: An Alternative Theory of Interest Group Systems ». Document de travail, Berkeley, University of California.
- \_\_\_\_\_ (2014) *Timing and Turnout: How Off-Cycle Elections Favor Organized Groups*. Chicago, University of Chicago Press.
- Ardant, Gabriel (1976) *Histoire financière de l'antiquité à nos jours*. Paris, Gallimard.
- \_\_\_\_\_ (1965) *Théorie sociologique de l'impôt*. Paris, S.E.V.P.E.N.
- Breux, Sandra, Jérôme Couture et Nicole J. Goodman (2017) « Fewer voters, higher stakes? The applicability of rational choice for voter turnout in Quebec municipalities ». *Environment and Planning C: Government & Policy*, vol. 35, n° 6, p. 990-1009.
- Button, James W. (1989) *Blacks and Social Change: Impact of the Civil Rights Movement in Southern Communities*. Princeton, Princeton University Press.
- Burg, David F. (2004) *A World History of Tax Rebellions: an encyclopedia of tax rebels, revolts, and riots from antiquity to the present*. New-York, Routledge.

- Blanchette, Maude (2009) *L'effet des lois sur l'évasion fiscale. Une synthèse systématique des recherches évaluatives*. Mémoire présenté à la Faculté des arts et des sciences en vue de l'obtention du diplôme de maîtrise en criminologie, Université de Montréal.
- Cancela, João et Benny Geys (2016) «Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections». *Electoral Studies*, vol. 42, p. 264-275.
- Carr, Jered B. et Antonio Tavares (2014) «City Size and Political Participation in Local Government: Reassessing the Contingent Effects of Residential Location Decisions Within Urban Regions». *Urban Affairs Reviews*, vol. 50, n° 2, p. 269-302.
- Couture, Jérôme et Sandra Breux (2018) «Accountability Without Parties? Political Business Cycle and the Re-election of Incumbents». Dans Sandra Breux et Jérôme Couture (dir.), *Accountability and Responsiveness at the Municipal Level. Views from Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 49-75.
- Couture, Jérôme, Sandra Breux et Laurence Bhérer (2014) «Analyse écologique des déterminants de la participation électorale municipale au Québec». *Revue canadienne de science politique*, vol. 47, n° 4, p. 787-812.
- Fischel, William A. (2001) «Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax». *National Tax Journal*, vol. 54, n° 1, p. 157-173.
- Gerstlé, Jacques (2003) «Démocratie représentative, réactivité politique et imputabilité». *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, p. 851-858.
- Goodman, Nicole J. et Jack Lucas (2016) «Policy Priorities of Municipal Candidates in the 2014 Local Ontario Elections». *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 25, n° 2, p. 35-47.
- Griffin, John D. et Brian Newman (2005) «Are Voters Better Represented?» *Journal of Politics*, vol. 67, n° 4, p. 1206-1227.
- Hajnal, Zoltan et Jessica Trounstine (2005) «Where Turnout Matters: The Consequences of Uneven Turnout in City Politics». *Journal of Politics*, vol. 67, n° 2, p. 515-535.
- Hibbs, Douglas A. et Henrik J. Madsen (1981) «Public reactions to the growth of taxation and government expenditure». *World Politics*, vol. 33, n° 3, p. 413-435.
- Hill, Kim Q. et Jan E. Leighley (1992) «The Policy Consequences of Class Bias in State Electorates». *American Journal of Political Science*, vol. 36, p. 351-365.
- Hirschman Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty in Response to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Harvard University Press.
- Johannesson-Linden, Asa et Christian Gayer (2012) «Possible Reforms of Real Estate Taxation: Criteria for Successful Policies». *Economic and Financial Affairs*, n° 119, Bruxelles, Commission Européenne.
- Key, Valdimer O. (1949) *Southern Politics in State and Nation*. Knoxville, University of Tennessee Press.
- Kirchler, Erich (2007) *The economic psychology of tax behaviour*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Leroy, Marc (2003) « Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt ». *European Journal of Sociology*, vol. 44, n° 2, p. 213-244.
- Markoff, John (1996) *Waves of democracy: Social Movement and Political Change*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Martin, Paul S. et Michele P. Claibourne (2013) « Citizen Participation and Congressional Responsiveness: New Evidence that Participation Matters ». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 38, n° 1, p. 59-81.
- McGregor, R. Michael et Zachary Spicer (2016) « The Canadian homevoter: property values and municipal politics in Canada ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 38, n° 1, p. 123-139.
- Martin, Paul S. (2003) « Voting's Rewards: Voter Turnout, Attentive Publics, and Congressional Allocation of Federal Money ». *American Journal of Political Science*, vol. 47, n° 1, p. 110-127.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2012) *Revenue Statistics 1965-2011*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pacek, Alexander et Benjamin Radcliff (1995) « Turnout and the Vote for Left-of-Centre Parties: A Cross National Analysis ». *British Journal of Political Science*, vol. 25, n° 1, p. 137-143.
- Percival, Garrick L., Mary C. Percival, Shaun Bowler et Henk Van der Kolk (2007) « Taxing, Spending and Voting: voter turnout rates in statewide elections in comparative perspective ». *State & Local Government Review*, vol. 39, n° 3, p. 131-143.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes et Bernard Manin (1999) *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Powell, G. Bingham et Guy D. Whitten (1993) « A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the political Context ». *American Journal of Political Science*, vol. 37, n° 2, p. 391-414.
- Rosengard, Jay K. (2013) « The tax everyone loves to hate: Principles of property tax reform ». Dans Gary C. Cornia, William J. McCluskey et Lawrence C. Walters (dir.), *A Primer on the Property Tax: Administration and Policy*, Chichester, Wiley-Blackwell, p. 173-186.
- Schneider, Mark, Melissa J. Marschall et Christine H. Roch (1999), « Heuristics, low information rationality and choosing public goods broken windows as shortcuts to information about school performance ». *Urban Affairs Review*, vol. 34, n° 5, p. 729-741.
- Slack, Enid et Richard M. Bird (2015), « How to Reform the Property Tax: Lessons from around the World ». *IMFG Papers* n° 21, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance.
- Slack, Enid (2002) « Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth ». *C.D. Howe Institute Commentary*, février, n° 160, en ligne [[http://www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Slack\\_Mun-Finance-Urb-Growth.pdf](http://www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Slack_Mun-Finance-Urb-Growth.pdf)].
- Strauss, Robert P. et Sean R. Sullivan (1998) « The political economy of the property tax: Assessor authority and assessment uniformity ». *State Tax Notes*, vol. 18, p. 327-338.

- Tiebout, Charles M. (1956) « A pure theory of local expenditures ». *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, p. 416-424.
- Wooldridge Jeffrey M. (2010) *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MIT Press.
- Zodrow, Georges R. (2001) « The property tax as a capital tax: A room with three views », *National Tax Journal*, vol.54, n° 1, p. 139-156.

## CHAPITRE 5

# La politique de transparence des finances publiques

Un instrument d'amélioration démocratique  
de l'action publique financière ?

**Mohamed Djouldem**

### **INTRODUCTION**

La démocratie représentative comme système politique repose sur une double légitimité. Une légitimité à l'entrée du système qui réside dans la correspondance entre les attentes des citoyens et les choix de politiques publiques ; et une légitimité de sortie qui implique l'effectivité du contrôle que les citoyens exercent sur les résultats de ces politiques publiques. La démocratie ne peut faire sens que lorsque les citoyens participent à l'élaboration, suivent et contrôlent les résultats des politiques publiques. La transparence est supposée être une contribution à l'amélioration démocratique en favorisant la réactivité et l'imputabilité. Si la démocratie consiste en la réactivité continue des gouvernants aux attentes des citoyens, l'imputabilité renvoie à l'obligation de rendre compte de la manière dont les gouvernants se sont acquittés des responsabilités qui leur ont été confiées. La transparence est censée enrichir l'appréciation critique des citoyens grâce à l'obligation de rendre des comptes, liant ainsi théoriquement la réactivité et l'imputabilité. L'existence de ce lien pose plusieurs questions. Peut-on affirmer que les

gouvernements démocratiques répondent aux demandes de leurs citoyens et que les institutions de la démocratie permettent d'assurer cette réponse? Dans quelle mesure les acteurs concernés par les finances publiques sont-ils contraints dans leurs actions? Disposent-ils d'une grande latitude ou bien sont-ils au contraire soumis aux attentes des citoyens? Quelles seraient les conséquences d'une réaction positive ou négative des citoyens envers les finances publiques? Dans quelle mesure le degré de responsabilité des gouvernements devant les citoyens est-il fonction de l'intérêt que ces derniers ont pour les finances publiques?

La virtuosité rhétorique des discours sur la transparence postule qu'elle est un instrument d'amélioration démocratique de l'action financière publique. Certes, personne ne s'oppose à la transparence des finances publiques tant le principe est intrinsèquement connoté positivement comme droit fondamental du citoyen : celui d'être informé et de s'informer sur les finances publiques. La transparence s'est imposée dans les récits des institutions internationales, européennes et nationales (gouvernementales, parlementaires et de contrôle) et des organisations non gouvernementales. Si elle fait l'objet d'un tel consensus, on ne revient que peu sur ce qui la légitime. Que recouvre la transparence comme argument démocratique? Est-elle formelle ou résulte-t-elle de rapports de forces entre acteurs? Quelle lecture politique informée permet-elle? Les citoyens manifestent-ils un intérêt à son égard? Si l'imputabilité politique dépend des informations mises à la disposition des citoyens pour évaluer la performance des élus et si la responsabilité peut être imputée à ces derniers, alors les professionnels de la politique peuvent concevoir des stratégies pour manœuvrer ou manipuler l'une ou l'autre de ces conditions d'imputabilité. La qualité démocratique de l'action financière publique ne se pose pas seulement en termes d'opposition entre opacité et transparence. Elle renvoie au contexte des relations d'échange politique entre les acteurs investis de l'autorité publique et ceux à qui est déléguée cette autorité, mais elle ne découle pas exclusivement de la conséquence de la délégation de pouvoir des citoyens aux élus. Les gouvernements, même en voulant agir de manière responsable, se trouvent désormais contraints par d'autres institutions. Le nombre de principaux, qui poussent les gouvernements à agir d'une certaine manière et qui définissent les termes permettant d'évaluer leur responsabilité, s'est accru. La mondialisation et l'europanisation des paramètres politiques obligent les gouvernements à rendre des comptes à un nombre croissant de principaux, dont un bon nombre se situent hors du cadre de la souveraineté nationale (Mair 2011).

La question de la réactivité et de l'imputabilité est celle des luttes et des stratégies des institutions et des acteurs qui structurent les enjeux des finances publiques. Les activités qui déterminent et fixent les dépenses et les recettes ne sont pas que des termes comptables, ils désignent qui reçoit et qui paie et façonnent le processus d'extraction et d'allocations des ressources publiques. Les finances publiques ne peuvent pas être considérées seulement comme des énoncés techniques (économique, statistique, juridique et financier). Elles sont le produit d'un travail politique qui définit les choix, les préférences et les priorités du gouvernement et des différents groupes sociaux impliqués. Les processus budgétaires sont des séquences où différents acteurs, dans et en dehors du gouvernement, rivalisent pour l'accès aux ressources publiques.

Ces constats et interrogations nous conduisent à examiner trois niveaux d'analyse: le premier porte sur la mise en perspective historique, c'est-à-dire les temporalités et dynamiques de la transparence, le second s'attache aux processus d'incorporation de la transparence par les acteurs nationaux, le troisième discute des usages et enjeux de la mise en forme et en scène de la transparence, notamment dans son lien avec la question centrale de l'amélioration démocratique de l'action financière publique.

## **LES TEMPORALITÉS ET LES DYNAMIQUES DE LA TRANSPARENCE**

La transparence est une exigence démocratique ancienne. Dans la démocratie athénienne, elle désignait « la parfaite adéquation entre des institutions politiques et l'adhésion de la communauté politique »; « loin d'exclure le secret, elle l'incluait dans l'éducation à la citoyenneté et le fonctionnement des institutions politiques » (Doganis 2006). Dans la démocratie représentative contemporaine, le secret et la transparence sont-ils compatibles? Comment ont-ils évolué, et comment ont-ils contribué ou non à l'amélioration démocratique de l'action publique financière? Ces interrogations invitent à revenir sur la trajectoire de l'exigence de transparence financière selon les configurations historiques de l'État moderne résumées ci-dessous.

Dans l'État libéral se constitue un espace public critique qui érode la légitimation monarchique et exige la transparence comme horizon démocratique en relation avec les luttes pour l'instauration d'un régime politique formé d'assemblées parlementaires (Baume 2011, 2013). Dans cette configuration, « la transparence n'est pas un fait [...]. Elle est un principe, et même un double principe, de maximisation et de limitation. Elle entre toujours en concurrence et en lutte avec une volonté de secret [...]. L'usage de cette règle de maximum et de minimum implique que l'on sache et puisse

limiter ce qui doit rester secret» (Cléro 2006). La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 légitime et enracine la transparence en soulignant que «la société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration» et que tous les citoyens ont le droit de «suivre l'emploi» de la contribution publique. Ces formulations ont été reprises par les constitutions françaises de 1791 et 1793. Dès cette époque, la transparence figure parmi les ambitions de l'État libéral. Elle est constitutive de la «démocratie de surveillance» car la circulation des informations entre gouvernants et gouvernés va de pair avec l'institutionnalisation du gouvernement représentatif et de la démocratie (Rosanvallon 2006). Selon Senellart, pour Guizot, «le pouvoir n'a plus de mystère pour la société. S'il en est ainsi, ce n'est pas seulement parce qu'il représente la société et doit, à ce titre, lui être transparent. C'est parce que la société elle-même n'a plus de mystère pour le pouvoir et que la transparence du pouvoir au regard de la société est indissociable de celle de la société au regard du pouvoir» (Senellart 2003). Par le jeu de la représentation, le pouvoir se rend visible à la société et celle-ci, par le jeu des intérêts et l'expression des opinions, devient visible au regard du pouvoir. Par ce double jeu de la représentation et des intérêts, le passage de l'âge des mystères et des secrets d'État à celui de la transparence de l'action publique serait la marque de la société libérale. La transparence accompagne la montée en puissance de la souveraineté parlementaire face au pouvoir exécutif. Elle passe du tribunal de l'opinion à l'arène parlementaire où le gouvernement engage sa responsabilité sur les finances publiques. L'analyse de la trajectoire historique des cycles de l'action publique financière permet de suivre et d'éclairer, à partir du cas français, les métamorphoses de l'exigence de transparence.

**TABLEAU 1** LES CONFIGURATIONS HISTORIQUES DE L'ÉTAT MODERNE

Configuration politique	Configuration économique	Régime de citoyenneté	Forme d'État
Cycle du libéralisme politique	Capitalisme industriel	Citoyenneté de classe	État libéral
Cycle du bien-être social	Capitalisme organisé	Citoyenneté sectorielle	État interventionniste
Cycle de l'austérité budgétaire	Capitalisme financier globalisé	Citoyenneté individuelle en réseaux	État managérial déssectorisé

Source : librement adapté de Muller (2015 : 110).

Le développement du parlementarisme en France valorise, sous le régime de la Restauration au XIX<sup>e</sup> siècle, la transparence grâce à l'amélioration des procédures budgétaires. Le vote du budget par chapitres est un indicateur de la mise en place d'un système moderne de finances publiques. La loi des finances se construit comme le miroir chiffré des actions de l'État. Elle symbolise l'avènement d'un État fiscal où l'usage des chiffres pour l'établissement du budget devient un élément du débat public. Cette exigence d'un contrôle parlementaire sur le gouvernement se manifeste par une revendication de publicité du travail gouvernemental et parlementaire. Si le gouvernement est sous la surveillance du Parlement, les parlementaires le sont sous le regard des citoyens (Rosanvallon 2015).

Cette volonté de transparence correspond également à l'autorité croissante de l'opinion publique élitaires qui s'impose progressivement en France durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'agit pour le parlement de l'État monarchique et ensuite de l'État républicain d'instrumentaliser celle-ci pour légitimer leur politique de finances publiques. L'impératif de transparence est celui d'une élite de notables, que sa position locale et professionnelle met au centre d'un réseau de relations lui permettant de se faire connaître. Ces notables sont élus sur des critères personnels et sur la confiance qu'ils inspirent et leur indépendance individuelle se reflète dans leur conduite au Parlement. Ils émettent des opinions et votent en fonction de leur jugement personnel. Il faut toutefois retenir que le cens prive un grand nombre d'individus du droit de vote et que les partis politiques sont peu organisés. Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, l'élection tient de la cooptation de notables. Le faible nombre d'électeurs autorise la personnalisation des enjeux et l'ancrage de relations clientélistes à travers les comités électoraux. Les droits politiques ne sont pas universels et les parlementaires ne prennent pas en charge, ni ne reflètent les divisions qui partagent l'opinion publique populaire sur des sujets importants. La société s'exprime par des manifestations et des pétitions non liées aux « organisations politiques » qui se disputent les suffrages lors des élections. Des parlementaires appartenant à la même « organisation politique » se trouvent souvent dans des camps opposés sur les questions qui partagent la société. La transparence comme dispositif d'une démocratie de surveillance ne concerne, au regard du cens institué (suffrage censitaire) et du cens caché (l'illettrisme) qu'un nombre réduit de citoyens. Elle n'est un enjeu que pour les titulaires du droit de vote et les élites politiques.

Les deux guerres mondiales et la crise de 1929 remettent en cause la configuration de l'État libéral. Les partis ouvriers ébranlent le régime de citoyenneté fondé sur les anciennes appartenances. Sous la pression des

événements, l'État interventionniste succède à l'État libéral avec une logique de renforcement de l'exécutif au détriment du Parlement (Roussellier 2014). Les finances publiques sont organisées et orientées vers la reconstruction/modernisation économique et la protection sociale. Le régime de citoyenneté se fonde sur l'insertion dans un espace professionnel (Muller 2015). Certains parlent alors de citoyenneté passive (Habermas 1978), voire de clientélisation des citoyens (Streeck 2014). La démocratie sociale prime sur la démocratie de surveillance. Les élites comme les citoyens observent le silence sur l'exigence de transparence des finances publiques.

Dans cette configuration, l'État assure l'intégration et la cohésion du système social et culturel par des politiques de prestations sociales en contrepartie de la loyauté des citoyens. Il exerce un rôle dominant dans la définition de l'agenda des finances publiques et monopolise les fonctions de production du sens dans l'espace public. La modernisation constitue la matrice qui permet aux élites administratives d'exercer la direction en matière de finances publiques pour le développement économique et social (Dulong 1997; Bernstein *et al.* 2008). Ces élites déterminent, à travers l'affirmation sans partage de la légitimité de leur expertise, les grilles d'analyse et de financement des politiques publiques. Les finances publiques sont l'apanage d'un cercle restreint de hauts fonctionnaires (Grémion 1979).

Le débat, le vote et le contrôle des lois de finances sont rigoureusement encadrés par la constitution. Le marathon budgétaire n'offrirait que modérément prise à l'affirmation du pouvoir du Parlement. Quand le budget est transmis aux assemblées parlementaires, après le travail gouvernemental, il est pratiquement « bouclé » et il ne reste plus pour le retoucher que de faibles marges de manœuvre. Une documentation volumineuse et difficile à déchiffrer est mise à la disposition des parlementaires. Elle ne comporte, de toute façon, pas d'informations précises sur l'utilisation des crédits qui ont été alloués aux différents ministères (Camby et Servent 1994). Dans cette configuration de l'État, la « démocratie des partis » et les caractéristiques du gouvernement représentatif changent. Le personnel politique se trouve être des élites, des individus distincts du reste de la population par des caractères positivement évalués. Ce sont des cadres de partis, ayant accédé aux fonctions de direction par leur émergence militante et leurs talents d'organiseurs, qui sont des élus au Parlement. Par contraste avec la configuration de l'État libéral où chaque notable parlementaire était libre de voter sur chaque sujet débattu en fonction de ses opinions personnelles, on voit apparaître des groupes parlementaires obéissant à une discipline de vote. Tous les membres du groupe votent de la même façon, selon les

instructions du parti, sur chaque sujet débattu. Mais si le député a perdu sa liberté individuelle, puisqu'il est soumis à la discipline de vote imposée par le parti auquel il appartient, la liberté des représentants s'est déplacée à l'intérieur du système. Elle est désormais l'apanage du parti qui fixe sa position comme il l'entend, sans être tenu de mettre en œuvre le programme politique qu'il a présenté lors des élections. Dans la mesure où les partis de masse occupent l'ensemble de l'espace social, tous les clivages tendent à se superposer et les partis organisent aussi bien les manifestations d'opinion que les votes à l'intérieur du Parlement. Les séances plénières du Parlement ne sont plus le lieu de la délibération où l'on peut gagner la majorité par la persuasion. Les discussions se passent désormais au sein de chaque parti. C'est là que les différents courants et les différentes personnalités discutent et délibèrent pour fixer la position commune du parti. Les votes au sein du Parlement reflètent simplement les rapports de force numériques entre les partis. L'exigence de transparence, quand elle se manifeste, est un enjeu partisan.

Dès les années 1970, la crise des finances publiques transforme l'État interventionniste en État débiteur qui finance une part importante de ses dépenses davantage par l'emprunt que par l'impôt. Il cumule des dettes au remboursement desquelles il doit consacrer une part importante de ses ressources et se métamorphose ainsi en État de consolidation budgétaire. La place modeste de la transparence des finances publiques et du financement des politiques publiques dans les débats tient au fait que la priorité était donnée à la constitution d'une économie financière suffisamment performante pour que la dette publique puisse être financée de façon routinière. Or cette place réduite dans les débats est le signe de défaillances de la démocratie de surveillance. Si la politique démocratique a échoué, c'est parce qu'elle a ignoré le tournant néolibéral pour ce qu'il était et les risques qu'il faisait peser sur le capitalisme social. Elle ne s'y est pas opposée et son échec vient de ce qu'elle a renoncé à taxer les bénéfices de la croissance de l'économie financière qui auraient dû contribuer à la prise en charge des coûts sociaux. Elle ne se contentait pas seulement d'accepter l'inégalité grandissante entre les couches sociales, mais l'encourageait au nom du progrès du capitalisme, à travers des réformes fiscales et sociales qui imposaient une définition négative de la fiscalité et de la dépense publique. Si l'extraction et l'allocation des ressources sont essentielles au contrat social, la politique démocratique, par son incapacité à les réguler équitablement, a dévalorisé la participation politique des citoyens qui auraient eu intérêt à empêcher les réformes fiscales en faveur des plus fortunés et la remise en cause de l'État

social. En se privant du soutien des citoyens, la politique démocratique fut responsable de la gestion de l'État débiteur (Streeck 2014).

La démocratie est restée muette sur la détérioration des finances publiques et ses conséquences. L'État débiteur soumet ses politiques publiques au contrôle de ses créanciers qui ont la possibilité d'interférer, voire de faire taire le Parlement, comme cela semble être le cas dans la transition de l'État débiteur à l'État de consolidation. La crise des finances publiques n'est pas qu'un problème de ressources à extraire et à allouer. Elle est une crise de sens, dans la mesure où les mécanismes de cadrage cognitif des problèmes et des solutions ont perdu leur capacité explicative. Elle est une crise normative, car les règles qui gouvernent les finances publiques sont mises en cause. Elle est une crise de légitimité de l'État et les élites politico-administratives, et une crise de médiation dans le sens où le dialogue entre les citoyens et l'État est devenu inopérant. Pour faire face à ces crises, l'État recompose l'échange politique avec la société civile par une subjectivation des relations entre le gouvernement et les citoyens en reconnaissant à ces derniers de nouveaux « droits-créances ». C'est ce qui résulte de la convention européenne des droits de l'homme qui reconnaît à toute personne le droit à la liberté d'expression. Ce droit, qui comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations, s'est concrétisé à la fin des années 1970.

La transparence prend désormais sens dans une « démocratie du public » qui se caractérise par un nouveau type d'élites qui n'est plus celui de la notabilité, du talent et du dévouement, mais celui de la communication. La liberté d'action des représentants se manifeste par le fait que les programmes politiques sont moins précis. Les partis ne présentent plus aux électeurs des listes de mesures, mais des orientations générales. Les clivages partisans ne sont plus le reflet des clivages sociaux, ils ne se situent pas entre les partis, mais à l'intérieur de chaque parti. La transparence des finances publiques n'est pas qu'un enjeu public national. Les médias, les *think tanks*, les agences de notation, les institutions financières internationales et européennes s'en saisissent également. Elle fonctionne selon deux logiques inconciliables, celle des citoyens et celle des créanciers. Les citoyens peuvent exiger la transparence des finances publiques en contrepartie de leur loyauté envers l'État, notamment par l'acquiescement de leurs impôts et en faisant valoir leurs droits politiques inaliénables. En échange, l'État assume ses fonctions de protection et de cohésion sociales. Or, dans le contexte actuel, les prélèvements obligatoires pour financer la protection sociale et la compétitivité de l'économie sont délégitimés et insuffisants. L'État recourt alors à la dette, mais pour ce faire, il doit manœuvrer pour s'assurer la loyauté des citoyens

et la confiance des prêteurs. Un État endetté ne peut satisfaire ses créanciers qu'à condition que ces citoyens coopèrent avec lui et il ne peut se prévaloir de cette légitimité qu'à la condition que ses prêteurs se montrent disposés à financer ses dettes à des conditions qu'ils jugent acceptables.

Les citoyens et les créanciers attendent de l'État qu'il prouve sa capacité à agir au moment où la politique démocratique est mise en cause par les problèmes de légitimité de l'extraction et de l'allocation des ressources. Si la force de l'État est d'être le producteur des cadres de définition et de résolution des problèmes, il doit contribuer à les rendre intelligibles pour les citoyens et les créanciers. Ce constat soulève la question des capacités de l'État à entretenir l'ordre démocratique. D'un côté, dans le contexte de la globalisation et de l'extension de la logique de marché, il ne fait pas de doute qu'il a perdu une partie de ses capacités à orienter la reproduction de l'ordre démocratique. De l'autre, jamais la demande de sens et de mise en cohérence démocratique des finances publiques n'a été aussi forte. Il ne s'agit plus de savoir dans quelle mesure les informations confèrent du pouvoir, mais d'observer que l'exercice de la fonction politique impose une reconstruction du sens des finances publiques car les problèmes sont mondialisés et gouvernés selon une grammaire néolibérale. Désormais, partout le sens des réformes des finances publiques s'inspire du paradigme de l'austérité budgétaire élaboré par les institutions financières internationales.

Le FMI a élaboré, dès 1980, un code de bonnes pratiques de transparence des finances publiques. Il comprend plusieurs principes dont la finalité vise à garantir que « les gouvernements donnent une image fidèle de la structure des finances des administrations publiques ». Ce code est complété par un « manuel sur la transparence des finances publiques » qui décrit les principes énoncés dans le code, en se fondant sur l'expérience des pays membres. Pour cette institution, il est « admis que la bonne gouvernance est cruciale pour s'assurer durablement la stabilité macroéconomique et une croissance durable de qualité, et qu'une gestion saine des finances publiques, reposant sur la transparence, en est un aspect essentiel. La transparence des finances publiques permet qu'un débat reposant sur des informations plus solides s'instaure entre les décideurs et dans le public sur l'élaboration et les résultats de la politique budgétaire ; en outre, elle contribue à rendre les gouvernements comptables de la bonne exécution du budget ». Tous les pays membres sont encouragés à « se soumettre à une évaluation de la transparence des finances publiques qui inventorie les pratiques, évalue le respect du code et définit, pour chaque pays, les mesures à prendre en priorité pour améliorer la transparence » (FMI, 2014). En 2013, 93 pays de toutes les régions du

monde et à tous les niveaux de développement économique avaient affiché sur le site du FMI leurs rapports sur l'observation des normes et codes sur la transparence budgétaire. Les rapports révèlent un manque de transparence qui s'explique, selon le FMI, par une combinaison de lacunes et d'incohérences dans les normes existantes d'information budgétaire, de retards et de disparités dans l'observation de ces normes par les pays, et d'un manque de surveillance multilatérale du respect de ces normes. Face à ces lacunes, il est recommandé :

- d'améliorer les normes d'information budgétaire. Il s'agit d'élargir la couverture institutionnelle des rapports budgétaires, de prendre en compte une gamme plus large de flux, d'actifs et de passifs, d'inclure de nouvelles normes pour les prévisions budgétaires et la gestion des risques ;
- de s'efforcer de manière plus concertée d'accélérer la mise en application de ces normes. Au niveau national, il faut favoriser la transparence par l'intermédiaire des parlements, des institutions supérieures de contrôle et des conseils consultatifs indépendants. Au niveau international, le FMI et d'autres institutions multilatérales doivent fournir davantage de recommandations sur des questions telles que l'application de la comptabilité sur la base de droits constatés et la surveillance budgétaire des sociétés publiques ;
- de renforcer la surveillance internationale de l'observation de ces normes par les pays. Le FMI a remplacé le rapport sur l'observation des normes et codes de la transparence des finances publiques par une nouvelle évaluation de la transparence des finances publiques, qui adopte une approche plus analytique, modulaire et graduée pour évaluer les pratiques et les résultats des pays.

Dans les années 1990, un groupe de travail de l'OCDE a demandé au secrétariat de rédiger un ensemble des meilleures pratiques observées en matière budgétaire. En 2002, la transparence est présentée comme « un élément primordial d'une bonne gouvernance ». Le budget est défini comme « le document opérationnel le plus important dont disposent les gouvernements, car c'est là que les objectifs politiques sont rendus compatibles et traduits dans la réalité ». L'OCDE définit la transparence budgétaire comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires ». Elle repose sur la production de rapports budgétaires dans lesquels les gouvernements devraient établir les grandes lignes de leur contenu, ensuite les informations sur les performances

financières et non financières, et enfin les pratiques propres à assurer la qualité et l'impartialité des rapports. Les principaux outils utilisables pour accroître la transparence budgétaire sont le budget, le rapport préalable au budget, les rapports mensuels, le rapport en milieu d'année, le rapport de fin d'année, le rapport préalable à des élections, le rapport sur le long terme, auxquels l'OCDE ajoute les hypothèses économiques, les dépenses fiscales, les créances et engagements, les actifs non financiers, les obligations liées aux pensions des agents publics et les engagements conditionnels. Pour les pratiques propres à assurer la qualité et l'impartialité des rapports, notamment la sincérité, le contrôle et la responsabilité, l'OCDE mentionne les rapports sur la politique suivie en comptabilité, le système de contrôle financier, le rapport d'audit, les rapports mis à la disposition du public et du Parlement (OCDE, 2002).

Au sein de l'Union européenne, la politique de transparence a connu un succès croissant. Elle répond à «la montée en puissance des exigences de contrôle et de responsabilité qui est sans doute l'une des évolutions les plus marquantes du discours sur la démocratie au cours de ces dernières années». Elle a été promue par le discours dominant sur le «déficit démocratique» de l'Union européenne qui insistait sur la faiblesse des pouvoirs du Parlement européen dans les années 1980 et se concentre désormais sur la notion d'*accountability* (Costa *et al.* 2001). La multiplication des modalités de diffusion de la transparence s'inscrit dans la dynamique générale de renforcement des exigences de reddition de comptes et de contrôle du respect des obligations budgétaires par les gouvernements de l'ensemble du monde occidental depuis une vingtaine d'années.

Des organisations non gouvernementales participent également à ce processus de diffusion de l'exigence de transparence. L'International Budget Partnership cherche à «contribuer à réformer la façon dont les gouvernements de la planète gèrent les deniers publics» et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) agit très activement pour la promotion de la transparence. Des rapports et des guides, de l'assistance technique et des formations destinées aux agents des finances publiques constituent des vecteurs de la transparence centrée sur le diagnostic, les valeurs, les normes et les instruments. Les diagnostics construisent une interprétation des problèmes, ce qui va et ce qui ne va pas et à l'aune de quels critères; les valeurs encadrent et légitiment ce qui devrait être, ainsi que la hiérarchisation des différents principes mis en avant, tandis que les normes définissent l'orientation générale des finances publiques et ce qu'il ne faut pas faire, enfin les instruments sont proposés pour agir. Si la

transparence est ainsi devenue la plus cardinale des valeurs démocratiques, comment a-t-elle été incorporée par les acteurs nationaux ?

### **L'INCORPORATION DE LA TRANSPARENCE PAR LES ACTEURS NATIONAUX**

L'incorporation de cette vision de la transparence n'est pas seulement une réponse à une attente, elle constitue également une ressource pour les acteurs qui s'en emparent. Elle passe par des mécanismes de filtrage et de négociation inhérents aux pratiques de transferts d'idées et de modèles au sein des débats et des processus nationaux de réformes de politiques publiques (Palier et Surel 2007). En France, la Cour des comptes a tout de suite incorporé cette vision de la transparence pour rénover son mode de contrôle et consolider sa légitimité comme acteur clé de surveillance des finances publiques et revaloriser son rôle de juge des comptes publics. Chaque compte est affecté à un rapporteur qui vérifie et examine toutes les pièces justificatives, puis rédige un rapport dans lequel il consigne les résultats de l'instruction qu'il a conduite. Un contre-rapporteur s'assure du bien-fondé des observations et propositions du rapporteur. Cette vision de transparence a également renforcé le contrôle parlementaire des finances publiques, notamment les commissions des finances qui s'appuient sur des questionnaires, des auditions et des contrôles sur pièces et sur place. Il existe un contrôle temporaire par les commissions d'enquête dotées de pouvoirs d'investigation très importants dans tous les domaines de l'action publique. Le Parlement a le pouvoir de s'informer et d'être informé afin de suivre et vérifier l'exécution des lois de finances. Le pouvoir de s'informer se matérialise par le fait que les commissions parlementaires des finances suivent, contrôlent et évaluent les finances publiques. Ce pouvoir d'investigation est complété par le droit de se faire communiquer tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif, y compris tout rapport établi par les services chargés du contrôle.

Si le Parlement bénéficie depuis longtemps de l'assistance de la Cour des comptes, les réformes récentes ont donné une nouvelle consistance à cette collaboration. Désormais, des demandes d'enquête sont adressées à la Cour par les commissions des finances sur la gestion des organismes et des services publics. Pour préserver l'autonomie de la Cour dans la préparation de ses travaux, le nombre d'enquêtes est limité à cinq par Assemblée. Sur la base de ces enquêtes, des travaux complémentaires peuvent être réalisés par les parlementaires. La commission des finances du Sénat ou de l'Assemblée peut demander à la Cour de l'assister dans le cadre de ses missions de contrôle

et d'évaluation. Le pouvoir de s'informer du Parlement est complété par le droit d'être informé par le gouvernement des modifications apportées aux crédits en cours d'exécution. Dans le cycle de contrôle parlementaire, la loi de règlement permet au Parlement d'examiner l'exécution de la loi des finances et d'arrêter le montant définitif des recettes, des dépenses et du résultat budgétaire. Chaque année, la Cour produit un rapport sur le projet de loi de règlement qui informe le Parlement sur l'exercice budgétaire. Ces divers rapports peuvent alimenter le travail de contrôle parlementaire et permettre ainsi à la démocratie représentative d'avoir l'œil sur les finances publiques.

La loi organique des lois de finances de 2001 impose la définition des objectifs et l'évaluation des performances des services et permet ainsi au Parlement de débattre, suivre et contrôler finement les finances publiques. Désormais, l'allocation des ressources est déterminée par mission et non par ministère. Chaque mission se décompose en plusieurs programmes de politiques publiques divisés en actions pour lesquelles des objectifs chiffrés sont fixés et mesurés par des indicateurs de performance. Ce format budgétaire éclaire le contenu et permet le suivi des politiques publiques grâce à l'instauration de la fonction de responsable de programme qui doit proposer au Parlement un projet annuel de performance (PAP) dont les réalisations seront évaluées sur la base d'un rapport annuel de performance. Ce dispositif institutionnalise une forme de transparence puisque le responsable du programme rend compte de son activité, non pas à son ministre, mais au Parlement qui évalue son action. L'adoption de la comptabilité patrimoniale est censée également contribuer à la transparence des finances publiques. Les écritures comptables des opérations financières matérialisent, par destination et en temps réel, l'origine et l'usage des ressources publiques. Ces enregistrements fournissent des informations financières fiables car comptabilisées en droits constatés, et elles mettent en évidence les charges certaines et à venir de l'État ainsi que les risques que certains choix peuvent engendrer. Les résultats de l'exercice comptable fournissent une vue exhaustive et actualisée du patrimoine de l'État. La transparence comptable repose sur l'établissement d'états financiers (bilan, compte de résultats, tableaux de flux et annexe) sur lesquels la Cour des comptes exerce un pouvoir de certification.

Trois formes d'audits effectués par l'institution supérieure de contrôle complètent cet exercice de transparence. Tout d'abord, un audit de conformité par lequel la Cour des comptes examine le respect des règles comptables applicables et vérifie la régularité des opérations de recettes et de dépenses. Elle contrôle par le biais de ce premier audit le respect du droit budgétaire. Deuxièmement, un audit financier par lequel elle juge si les états financiers

donnent une image fidèle et sincère de la situation financière. Enfin, un audit de performance par lequel elle évalue si l'action publique est conduite avec économie, efficacité et efficacité. Cet audit a vocation à faire des propositions de réduction des dépenses publiques par un examen de la gestion qui porte sur la qualité des actions publiques. L'Assemblée nationale commande en plus chaque année deux rapports d'évaluation à la Cour des comptes.

La publication et la consultation de ces documents sur des supports électroniques sont censées améliorer la visibilité et la compréhension des enjeux de finances publiques. La technologie donne l'impression à celui qui les consulte qu'il peut avoir accès à tout ce qu'il veut, comme s'il était maître des données. Elle devient l'objet d'un discours où la réalité est appréhendée à travers les pouvoirs que confère l'outil technique. Le mythe consiste à percevoir la technologie comme un produit miraculeux capable de transformer le réel en un devenir nouveau en rupture avec un passé considéré comme archaïque (Habermas 1978). La transparence est marquée par des représentations et des réformes qui prennent appui sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Dès les années 1990, les références à la transparence se multiplient avec l'idée de faciliter aux citoyens l'accès aux informations financières et attester du dépassement de l'opacité au profit de la transparence par une communication sur l'état des comptes publics. Ceci prouverait que l'exigence d'un contrôle parlementaire sur le gouvernement s'est doublée d'un contrôle des citoyens sur les gouvernants et les représentants. Après le contrôle de la Cour des comptes prolongé par celui du Parlement, se dessine celui des citoyens. Appropriée de cette manière, la transparence est-elle un instrument d'amélioration démocratique de l'action financière publique ou un instrument de consolidation et de légitimation des institutions et des acteurs des finances publiques ?

## **LES USAGES ET ENJEUX DE LA MISE EN FORME ET EN SCÈNE DE LA TRANSPARENCE**

Si l'impératif de transparence a été massivement mobilisé, c'est que le gouvernement serait contraint de rendre des comptes sur les finances publiques de façon pressante pour faire reculer les formes d'opacité. Cette vision change le statut de la citoyenneté. Être citoyen, ce n'est plus seulement avoir des droits et des devoirs, ni se retrouver dans un des sous-ensembles de la société (association, profession, etc.). C'est être capable de comprendre le monde. Cette dimension cognitive de la citoyenneté transparaît dans les divers travaux des spécialistes des questions de citoyenneté. L'idée selon laquelle

la capacité d'action sur le monde d'un individu (ou d'un groupe) dépend de sa capacité à participer à la construction du sens n'est pas nouvelle. Ce qui l'est, c'est la nécessité de plus en plus forte de construire la relation d'appartenance au monde à partir d'une compétence politique citoyenne fondée sur la maîtrise des informations et sur la capacité à se situer dans un environnement complexe (Muller 2001, 2015).

Ce statut de la citoyenneté permet de questionner les prétentions et les pratiques de la transparence des finances publiques. La diffusion d'informations financières est-elle une garantie de transparence et d'amélioration démocratique de la gestion des finances publiques? Signifie-t-elle qu'elles sont accessibles et intelligibles? Il existe un grand écart entre une visibilité qui étend son empire et une intelligibilité qui régresse. Cette situation présente une figure inversée du monde démocratique dans lequel les ressorts des finances publiques pouvaient sembler plus lisibles et plus compréhensibles (Rosanvallon 2015). Mettre l'accent sur cette double dissociation, c'est souligner l'importance de l'accessibilité et de l'intelligibilité dans l'amélioration de la démocratie et de la citoyenneté alors que l'inaccessibilité et l'inintelligibilité sont une forme d'affaiblissement, voire de confiscation. Disponibilité des informations ne veut pas dire transparence des finances publiques. Une grande partie du problème se situe au niveau de l'articulation entre trois variables: le passage que constitue la mise à disposition des informations, les effets sociaux de la mobilisation qu'elle est censée produire et l'impact sur le processus de prise de décision politique.

Si une offre d'informations existe, elle est toujours soumise à des conditions. Il importe de ne pas confondre communication, diffusion et usage des informations. Il s'agit d'activités distinctes, mais beaucoup de flous sont entretenus entre elles. L'offre d'informations est indissociable d'un pouvoir d'interprétation qui n'est pas socialement égal pour tous. Diffuser des informations ne signifie pas que tous les acteurs sociaux soient aptes à les saisir, à s'en emparer et à les utiliser. Il y a un mythe de la transparence qui persiste à faire croire que les formes de raisonnement découlent nécessairement de jugements bien formés à partir des informations fournies. À quelles logiques de pouvoir obéissent les opérations de diffusion des informations: faciliter ou contrôler leur accès? Si des initiatives sont prises, les résultats sont en-deçà des effets attendus. Les pratiques sont loin d'être homogènes et les citoyens ont des rapports différents aux informations. Si la diffusion des informations est favorisée à travers les sites Internet des administrations, cela ne signifie pas que leur accessibilité est établie. Les informations, quel que soit leur support, restent obscures à celui qui n'a pas les ressources pour les

comprendre. L'accès aux informations profite aux catégories socioculturelles privilégiées, qui les consultent souvent pour des raisons professionnelles. Les citoyens ordinaires ont tendance à se sentir exclus de l'information financière, qui leur semble inaccessible et souvent incompréhensible.

L'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication n'efface pas les inégalités sociales face aux informations financières. La confusion entre supports et finalités peut laisser croire que la mise en œuvre de ces outils conduirait inéluctablement à l'amélioration de la démocratie, associant les citoyens aux finances publiques grâce à un partage équitable, objectif et collectif des informations. Or, dans différents domaines des finances publiques, informer les citoyens par le biais des nouvelles technologies est à la fois un enjeu et un instrument de pouvoir. Les sociologues des organisations (Crozier et Fiedberg 1977 ; Friedberg 1993) ont montré que les informations sont à la fois rares et surabondantes. Ce qui est rare, ce sont les « bonnes informations » qui permettent de prendre les « bonnes décisions ». Ils expliquent que les acteurs sont immergés dans des flux d'informations de toute nature (technique, économique, sociale, stratégique) et qu'ils sont confrontés à un problème de tri qui passe par la hiérarchisation des informations. Ils mettent en évidence les liens entre informations et pouvoir tout en étant prudents dans l'analyse de cette relation car il ne s'agit pas de n'importe quelle relation de pouvoir. On sait que telles informations, qui pourront se révéler pertinentes dans un contexte à l'égard de certains acteurs, pourront perdre toute valeur dans un autre contexte d'action à l'égard d'autres acteurs. Le principal apport de ces travaux est d'avoir contribué à montrer que les informations ne sont pas des données mais des construits sociaux. Aucune information n'existe en dehors des rapports sociaux de pouvoir. Toute information n'existe qu'à travers un contexte organisé et des stratégies d'acteurs qui vont contribuer à modeler le sens des informations à produire et à diffuser. L'art de gouverner les finances publiques se trouve pris dans une tension entre la nécessité de se révéler pour être reçu et compris et celle de constituer de nouveaux rituels d'adhésion à base de procédures, de standards et de rhétoriques. Il semble bien que le dernier secret de l'exercice du pouvoir soit la mise en visibilité de ses incertitudes. La distinction établie par Foucault entre l'orthodoxie et l'orthologie est éclairante (Foucault 1998). Il explique que l'orthodoxie classique porte sur le contrôle du contenu des énoncés par référence à un dogme plus ou moins fondé, alors que l'orthologie concerne le contrôle de la régularité des formes d'énonciation. Celle-ci correspond à une disciplinarisation interne des savoirs et à la mise en place de procédures attachées autant au mode de

production et de circulation des énoncés qu'à leur contenu lui-même. La diffusion des informations financières peut être envisagée comme un arcane politique paradoxal dans la mesure où le secret des gouvernants serait de déclarer rompre avec l'opacité.

De ce point de vue, la diffusion des informations n'améliore pas la démocratie. On peut relever qu'en dépit des discours et des engagements pour la transparence, le rôle des citoyens n'est pas interrogé. Tout se passe comme si l'intérêt des citoyens pour la transparence allait de soi. Or le public des dispositifs de transparence n'est ni représentatif, ni complètement profane et désintéressé. On sait peu de choses sur les raisons et les modalités de l'engagement des citoyens pour la transparence, et encore moins sur ceux qui se tiennent à l'écart. Pourquoi les citoyens s'intéresseraient-ils à la transparence des finances publiques ? Pourquoi consacraient-ils leur temps et leur énergie à examiner les rapports et les comptes publics ? Que cherchent ceux qui s'y investissent, parfois avec passion et engouement ? Certains travaux présupposent que les citoyens seraient demandeurs de transparence alors qu'il n'existe pas de mouvement général allant dans ce sens. Certes, l'audit citoyen de la dette publique et l'association nationale des contribuables sont des mouvements, mais qui militent plus spécifiquement et respectivement contre l'austérité budgétaire et contre la fiscalité. Les citoyens entretiennent des rapports différenciés à l'offre de transparence en mobilisant des raisons d'engagement ou de désengagement. Les motifs et les modalités de l'offre de transparence peuvent faire apparaître une variété de formes d'intérêt ou de désintérêt. Pour les uns il s'agit d'un devoir civique. Ils vivent leur implication comme une nécessité pour la vitalité de la démocratie, alors qu'à l'inverse, d'autres la rejettent explicitement. On peut faire l'hypothèse qu'il existerait au moins trois cercles concentriques : un premier constitué de « bons citoyens » qui correspondent à la vision des promoteurs de la transparence, connaissent les règles du jeu et peuvent s'exprimer sur les enjeux de finances publiques. Un second composé de citoyens intermittents, qui ne s'intéressent qu'occasionnellement à l'offre de transparence. Le troisième représente les citoyens qui ne s'intéressent jamais à l'offre de transparence.

Le paradoxe de la transparence est qu'elle repose sur le postulat d'une demande des citoyens qui fait apparaître une tension entre une demande supposée de transparence et des pratiques de citoyens qui ne se précipitent pas pour s'informer. Les travaux sur les stratégies de communication des institutions supérieures de contrôle (ISC) analysent cette tension sous l'angle du formatage et du contrôle de l'offre d'informations (Gonzàle, Lopez et Garcia 2008). Si, dans les années 1990, les ISC publiaient des livrets et

des brochures destinés au grand public et établissaient des liens avec les médias, elles mettaient aussi en vente leurs rapports et cherchaient à donner une visibilité à leurs activités par les communiqués de presse, Internet, les CD-ROM, les guides de bonnes pratiques et les rapports annuels. Après les années 1990, sous l'effet des réformes néo-managériales, elles ont mené des actions de communication pour illustrer la centralité de leur rôle dans la transparence des finances publiques. En 2005, L'INTOSAI a mis au point une stratégie de communication autour du mot d'ordre suivant : « l'échange mutuel d'informations profite à tout le monde » et « favorise une meilleure compréhension des différentes fonctions des ISC dans la société, entre les parlementaires, le public et l'administration ». L'un des engagements pris par l'ensemble des ISC est de partager et de divulguer les informations au sujet de leurs activités sur des sites Internet, dans des revues, des bulletins d'information, des rapports et autres publications. Les ISC sont tenues de créer leurs sites Internet et d'y faire figurer un lien vers ceux de l'INTOSAI ainsi que d'utiliser ces sites pour publier des informations concernant leurs programmes de travail, leurs produits, leurs publications et leurs activités. L'INTOSAI et les ISC considèrent l'ouverture et la transparence comme les principes de base de leurs politiques de communication et soulignent l'importance de leur relation avec les médias et du recours à Internet pour faire connaître leurs fonctions, leurs activités et leurs résultats. *A priori*, rien ne permet de douter de la conviction avec laquelle le souci de transparence est relayé par les stratégies de communication qui projettent des représentations conformes à la fois à l'éthique (rigueur, franchise) et au modèle d'une communication transparente (sincère et objective).

Cette politique de transparence est à la fois une ouverture par la communication externe et une clôture par des prescriptions institutionnelles organisées. Elle entretient la cohésion de l'institution et l'unicité du discours en renforçant de manière significative la frontière entre un « dedans » (où peuvent émerger des débats internes et s'exprimer des divergences) et un « dehors » destinataire d'un discours sans faille dans lequel tous sont tenus par les exigences d'unité et de promotion de l'institution. Cette communication externe est préparée, coordonnée et organisée selon le modèle de la mise en scène du fonctionnement des équipes de représentation. Une équipe se caractérise par l'étroite relation d'interdépendance mutuelle de ses membres, qui sont tenus de « coopérer au maintien devant le public d'une définition donnée de la situation » (Goffman 1973). La politique de transparence qui gouverne l'offre institutionnelle d'informations financières semble parcourue d'une injonction paradoxale selon laquelle il faut à la fois informer et se taire,

tant le contrôle du discours est constitutif de la clôture d'une institution et de son aptitude à s'exprimer d'une seule voix. Les procédures qui accompagnent la production d'un discours uni et unifié renvoient à un modèle d'orchestration qui combine les partitions, hiérarchise les voix, planifie et aménage la conduite d'une action collective.

L'analyse de la mise en œuvre de la politique de transparence des finances publiques par le Parlement peut nous livrer d'autres facettes de son rapport à la démocratie. La transparence exige sans doute que les gouvernants veillent à la lisibilité des finances publiques et aient à rendre compte au-delà de la période électorale, où ils remettent en jeu leur mandat et où fleurissent les promesses. Pour exercer son pouvoir de supervision et de responsabilisation de l'exécutif d'une part, et apprécier les préférences qui ont été traduites ou non en politique d'autre part, le Parlement a besoin d'informations fiables. La disponibilité et le traitement de ces informations sont une condition préalable importante pour évaluer les activités budgétaires de l'exécutif et lancer le processus d'imputabilité.

Or il existe un fossé profond entre les affirmations pour la transparence et les pratiques qui gouvernent les processus budgétaires. Le caractère politique du processus budgétaire explique sans doute les variations concernant la qualité et la densité du contrôle parlementaire aussi bien avant qu'après la réforme des finances publiques (Bezes et Siné 2011). De l'avis d'un parlementaire, « le vote des lois de finances et le contrôle de leur application sont, en principe, une des dimensions essentielle de l'activité des Assemblées. La vérité est que ce qu'il est devenu un cliché [...] d'appeler le marathon budgétaire n'offre que modérément prise à l'affirmation de son influence par le Parlement » (Belorgey 1991). Ce constat est repris et développé dans plusieurs rapports parlementaires. À l'Assemblée nationale, le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire souligne que « les textes et les pratiques ont très sensiblement limité, particulièrement en matière financière, le rôle du Parlement en tant que décideur » et que « la transparence de la procédure budgétaire est insuffisante » en raison du « manque de lisibilité, de crédibilité et de sincérité des informations transmises au Parlement » qui « ne dispose d'aucune vision globale et stratégique des finances publiques ». Dans ce même rapport, le sénateur et ancien ministre des Finances, Jean Arthuis, propose de « donner plus de signification et plus de visibilité au budget, parce qu'il n'y a pas de démocratie sans lisibilité, sans transparence et sans contrôle » (Fabius et Migaud 1999). Au Sénat, un rapport d'information parmi d'autres suggère de « modifier en profondeur le système budgétaire en l'orientant vers une budgétisation par

objectif. [...] Celle-ci doit viser deux buts prioritaires, une rénovation de la vie démocratique du pays et une amélioration des conditions de la gestion publique». Pour le Sénat, «la nomenclature budgétaire arrêtée par les lois de finances doit garantir la lisibilité des actions publiques. Cette présentation des crédits par objectifs constituerait un réel progrès de transparence». Pour ce faire, «l'information en matière de finances publiques doit être inscrite dans les devoirs de l'État parmi ses premières exigences. Elle est, en effet, un devoir éminent qui vaut à l'égard de tout citoyen et de la représentation nationale» (Lambert 2000).

Dans un contexte d'austérité budgétaire et dans une période marquée par des taux élevés d'abstention aux élections législatives, d'insatisfaction des citoyens à l'égard du fonctionnement démocratique et de désaffection à l'endroit du système politique, la question de la (re)légitimation apparaît comme un enjeu central dans l'arène parlementaire. Elle conduit les parlementaires à investir le thème de la transparence. La posture de vigilance critique à l'encontre de la faible visibilité des finances publiques est endossée par les parlementaires. Cette posture les conduit notamment à demander des comptes au gouvernement pour renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. Pour les parlementaires, la supervision et le contrôle sont particulièrement importants pour améliorer la crédibilité de l'information financière gouvernementale. Ils estiment que leur engagement dans le processus budgétaire leur permet, grâce à un examen minutieux et rigoureux des finances publiques, en particulier de leurs objectifs et résultats, de corriger les asymétries d'informations financières entre l'État et la société, ouvrant le budget au débat public et au contrôle social. Le contrôle parlementaire du budget devrait permettre une évaluation indépendante des projections de finances publiques, une analyse critique des choix politiques sous-jacents et une discussion rigoureuse sur les dotations budgétaires.

Si la Loi organique des lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 a intégré ces idées dans plusieurs de ses dispositions, et si les arguments invoqués en faveur de la transparence, et au nom de la transparence, sont omniprésents dans le débat public, la question de savoir quel rôle doit jouer le Parlement dans le processus budgétaire est cependant sujet à d'intenses controverses. Le débat s'inscrit dans une logique pendulaire oscillant entre deux craintes : celle d'un pouvoir législatif trop important dans la définition de la politique budgétaire et celle d'un contrôle législatif trop faible de la gestion financière du gouvernement (Sterck 2007). Si la LOLF vise à améliorer la transparence des finances publiques et la responsabilité du gouvernement devant

le Parlement, il existe toutefois des raisons d'être sceptique. Premièrement, compte tenu des véritables difficultés concernant le volume et la complexité des informations, il est possible de faire du volume et de l'opacité un obstacle construit. Le gouvernement peut profiter du fait que les capacités de traitement des informations en dehors des administrations financières ne suffisent pas pour faire face aux flux d'informations pour assurer une transparence efficace. Deuxièmement, les parlementaires peuvent être confrontés à des obstacles lorsqu'ils sont en présence d'informations chiffrées sous forme de budgets et de comptes. Le manque de connaissances techniques budgétaires et comptables requises pour prendre la parole avec autorité peut favoriser un décrochage de la part de beaucoup de parlementaires. Enfin, même si le gouvernement souhaite véritablement améliorer la transparence, il doit faire face à des obstacles comme la technicité des finances publiques contemporaines qui sont devenues très, parfois trop, complexes et aussi le manque de compréhension du public des chiffres budgétaires et de leur lien avec la comptabilité nationale et patrimoniale.

La politique de transparence met ainsi en lumière la manière dont les logiques propres aux institutions nationales s'y impriment et coexistent de manières différentes. Elle souligne le rôle déterminant d'un ensemble d'organisations internationales, européennes et non gouvernementales qui l'inscrivent dans la continuité des politiques néolibérales de finances publiques. Si ces institutions choisissent d'investir ensemble le terrain de la transparence, elles le font selon des logiques de concurrence interinstitutionnelle partiellement différentes. L'attitude à l'égard de la transparence et de la responsabilité va varier selon le modèle explicite ou implicite à la base de l'idée que les institutions, les élus et les citoyens se font des activités budgétaires de l'État. Dans l'ensemble, pour les institutions et les élus, la transparence peut être perçue comme un instrument de légitimation et sa mobilisation est liée à la nécessité de faire face à la désaffection des citoyens face aux institutions. La transparence en finances publiques se construit comme le support et le prétexte d'un dialogue continu avec les citoyens. Elle prend ainsi place dans une période où l'injonction à restaurer la confiance des citoyens dans les institutions et la politique d'austérité budgétaire est devenue, au fil des consultations électorales, le lieu commun sur les finances publiques.

## **DISCUSSION**

La force de la fascination pour la transparence réside dans le rapport qu'elle noue avec les « réalités » des finances publiques. C'est parce que, par la grâce

des tableaux, des graphiques et des ratios, comme savoir prédicatif, elle semble particulièrement « objective ». Que la représentation des finances publiques qui est proposée aux citoyens soit partielle parce qu'elle est le produit d'une transparence formatée ne change rien au fait que ce qui apparaît est la possibilité de gouverner les finances publiques comme si c'était la « seule réalité ». Les professionnels qui mettent en place la transparence l'administrent sous sa puissance normative et sous l'apparente neutralité des dispositifs et de leur adéquation aux enjeux de finances publiques. Cette possibilité d'entrecroiser le descriptif et le normatif repose sur le fait que la capacité réflexive de ce qui est gouverné et décrit est toujours elle-même « prise en compte » puisque c'est à partir de ce qui est décrit comme « réel » que les élus et les citoyens construisent eux-mêmes leurs opinions. La puissance de la transparence réside dans son caractère « inoffensif » pour les gouvernants. C'est à ce titre que les destinataires des informations sont invités à comprendre que les finances publiques sont gouvernées par la trace et la marque des opérations incorporées dans des dispositifs budgétaires et comptables. La transparence se nourrit d'éléments de lexique qui permettent d'esquiver la complexité sociale et l'interdépendance des acteurs et des intérêts pour n'en retenir que les attributs les plus socialement valorisants comme le « droit à l'information », la « réactivité », l'« imputabilité », la « responsabilité », la « démocratie ». Cette vision socialement prégnante est nourrie et partagée par les professionnels des finances publiques, qu'il s'agisse des politiques ou des experts. En raison de la manière dont elle est fabriquée et mobilisée, elle n'est qu'une « vérité », non la « vérité » sur les finances publiques.

L'analyse du rôle de la transparence montre que la sensibilité des gouvernements aux attentes des citoyens est relativement aléatoire, et différents diagnostics ont permis d'identifier trois formes de réactivité imparfaite : une contingente, une anticipée et une simulée (Gerslé 2003). Plusieurs facteurs inhérents à la saillance des enjeux ou à la controverse politique expliquent la réactivité contingente. Une crise budgétaire impose une réponse immédiate par inscription à l'agenda gouvernemental. Les dirigeants réagissent à une demande sociale pour des motifs stratégiques ou prennent en compte des problèmes parce qu'ils peuvent produire des effets positifs pour eux. Par ailleurs, selon qu'il s'agisse du Parlement, du gouvernement ou d'une institution de contrôle, la réactivité n'est pas la même, en raison de la spécificité de leur pouvoir et de leur rythme de travail, qui peuvent conditionner l'imputabilité de l'action financière publique. La saillance des enjeux en finances publiques, la cohérence et l'intensité des attitudes des citoyens

à l'égard de ces enjeux, sont sujets à fluctuation et impactent la réactivité et l'imputabilité. D'autres facteurs sont également à prendre en compte, comme la variabilité de l'opinion publique dans le temps et selon le secteur de finances publiques ou la densité des groupes d'intérêt et des mouvements sociaux lorsqu'ils font pression sur les dirigeants pour conduire les finances publiques en fonction de leurs attentes. Les effets de la dépendance au sentier peuvent aussi intervenir comme facteurs explicatifs de la contingence de la réactivité. Des marges de manœuvre peuvent bien exister pour dissimuler aux citoyens certains aspects des finances publiques, réduisant ainsi l'étendue de la sensibilité aux demandes publiques.

La seconde forme de réactivité repose sur l'anticipation. L'un des principes fondamentaux, dans la démocratie représentative, est constitué par la marge d'indépendance des gouvernants, qui est un trait non démocratique du gouvernement représentatif. Cette marge d'indépendance offre aux gouvernants la possibilité de ne pas mettre en œuvre les attentes exprimées par les citoyens. Il est bien possible que « [l]a tâche des professionnels de la politique ambitieuse consiste à activer les opinions latentes qui leur sont favorables et de s'écarter de celles qui pourraient leur porter ombrage » (Zaller 1992). En d'autres termes, les élites gouvernantes, comme le suggère Gerstlé, « ont leurs propres idées, elles surveillent constamment le public pour vérifier qu'il les suit et elles s'efforcent toujours d'anticiper ce que le public dira... ». Sans doute, « parler de la réactivité anticipée est donc, en un sens, redondant dans la démocratie représentative eu égard à cette marge d'indépendance structurelle des gouvernants ». La réactivité anticipée est une manière pour les gouvernants de prendre en compte et de gérer le temps dans la conduite de leur stratégie d'action financière publique.

La simulation nourrit une dernière forme de réactivité. Pour Jacobs et Shapiro, « la croyance commune selon laquelle les professionnels de la politique suivent dans leurs décisions l'opinion publique telle que leur relèvent les enquêtes est discutable. Les chercheurs diagnostiquent au contraire une baisse de la réactivité aux attentes collectives. La réactivité simulée signale le déclin du poids de l'opinion publique. Elle est une tendance qui se développe depuis la fin des années 1990. Les professionnels de la politique utilisent les enquêtes d'opinion non pour s'y conformer, mais pour mieux changer l'opinion. Ils cherchent à développer des arguments particuliers, justifier des choix impopulaires et formater les alternatives ou l'espace de choix du public » (Jacobs et Shapiro 2000). La réactivité est simulée puisque les préférences du public ne sont pas authentiques, mais influencées par les gouvernants. Les professionnels ont recours à des stratégies de

discours calibrés pour modifier l'opinion publique et ainsi ne pas payer le coût qu'implique le fait de s'écarter des préférences des citoyens ordinaires. Ainsi, les préférences formatées par les professionnels ne peuvent plus être considérées comme authentiques. En somme, les professionnels souhaitent à la fois garder leurs mandats et mettre quand même en œuvre leurs politiques publiques. Les informations produites et mises en circulation, dont la technicité et le volume alimentent la communication des gouvernants, servent non pas à ajuster les finances publiques, mais à ajuster les discours des dirigeants pour faire accepter leurs représentations des problèmes et, par suite, leurs façons de les traiter.

Si la transparence est devenue un des maîtres-mots du temps présent, son injonction omniprésente se traduit par des stratégies dont une part d'opacité constitue la condition première. C'est ce qui permet, au final, d'avancer l'hypothèse des limites ou du déclin de la réactivité et de l'imputabilité qui n'est pas sans rapport avec la baisse de confiance dans les institutions, la désaffection politique et plus globalement le « désenchantement démocratique ». Le formatage, le filtrage et le faible contenu politique de la transparence brouillent la réactivité, l'imputabilité et l'attribution de responsabilité politique et nourrissent le malaise démocratique contemporain.

## RÉFÉRENCES

- Belorgey, Jean-Michel (1991) *Le Parlement à refaire*. Paris, Gallimard.
- Berstein Serge, Pierre Birnbaum et Jean-Pierre Rioux (dir.) (2008) *De Gaulle et les élites*. Paris, La Découverte.
- Bezes, Philippe et Alexandre Siné (dir.) (2011) *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Boltanski, Luc (2009) *De la critique. Précis de la sociologie de l'émancipation*. Paris, Gallimard.
- Camby, Jean-Pierre et Pierre Servent (1994) *Le travail parlementaire sous la cinquième République*. Paris, Montchrestien.
- Cléro, Jean-Pierre (2006) « Bentham ou les paradoxes de la transparence ». *Cités*, n° 26, p. 101-114.
- Costa, Olivier, Nicolas Jabko, Christian Lequesne et Paul Magnette (2001) « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne: vers une nouvelle forme de démocratie? » *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, p. 859-866.
- Crozier, Michel et Erhard Fiedberg (1977) *L'acteur et le système*. Paris, Seuil.
- Doganis, Carine (2006), « Secret et transparence dans la démocratie athénienne ». *Cités*, n° 26, p. 69-83.

- Dulong, Delphine (1997) *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*. Paris, L'Harmattan.
- FMI (2014) *Par quels moyens le FMI encourage-t-il la transparence des finances publiques?*, FMI, Washington, mars 2014.
- France, Assemblée Nationale (27 janvier 1999) *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, tome 1, président Laurent Fabius, rapporteur Didier Migaud.
- France, Sénat (19 octobre 2000) *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances*, par Alain Lambert.
- Foucault, Michel (1998) *Il faut défendre la société*. Paris, Seuil.
- Friedberg, Erhard (1993) *Le pouvoir et la règle*. Paris, Seuil.
- Gerslé, Jacques (2003) « La réactivité aux préférences publiques et l'imputabilité de l'action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, p. 859-885.
- Goffman, Erwing (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne*, tome 1, *La présentation de soi*. Paris, Éditions de Minuit.
- Gonzàle, Belèn, Antonio Lopez et Roberto Garcia (2008) « Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et leurs stratégies de communications ». *Revue internationale de sciences administratives*, vol. 74, n° 3, p. 463-490.
- Grémion, Catherine (1979) *Profession décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*. Paris, Gauthiers Villars.
- Habermas, Jürgen (1978) *Raison et légitimité*. Paris, Payot.
- Jacobs, Lawrence R. et Robert Y. Shapiro (2000) *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago, University of Chicago Press.
- Mair, Peter (2011) « Gouvernement représentatif v. gouvernement responsable ». *Revue de politique comparée*, vol. 18, n° 2, p. 149-164.
- Muller, Pierre (2001) « Politiques publiques et effets d'informations. L'apport des approches cognitives ». Dans Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, p. 235-250.
- Muller, Pierre (2015) *La société de l'efficacité globale*. Paris, Presses universitaires de France.
- OCDE (2002) *Transparence budgétaire: les meilleurs pratiques de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- Palier, Bruno et Yves Surel (2007) *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée*. Paris, L'Harmattan.
- Rosanvallon, Pierre (2006) *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris, Seuil.
- (2015), *Le bon gouvernement*. Paris, Le Seuil.
- Roussellier, Nicolas (2015) *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*. Paris, Gallimard.
- Senellart, Michel (2003) « Secret et publicité dans l'art gouvernemental des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », *Quaderni*, n° 52, p. 43-54.

- Streeck, Wolfgang (2014) *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*. Paris, Gallimard.
- Sterck, Miekatrien (2007) «Les conséquences de la budgétisation axée sur les résultats pour la fonction parlementaire. L'exemple de quatre pays». *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 73, n° 2, p. 207-223.
- Zaller, John (1992) *The Nature and Origins of Mass Opinions*. Cambridge, Cambridge University Press.

## **PARTIE II**

---

# L'Élu et le Citoyen

---



## CHAPITRE 6

# Les acteurs politiques et le processus démocratique

## Perceptions du rôle du citoyen<sup>1</sup>

**Antonin Laclelle-Webster**

*Le vieux dicton « qui ne dit mot consent »,  
malheureusement, s'applique de façon très brutale,  
entre guillemets. Si les gens ne s'expriment pas sur un sujet,  
la déduction qui est souvent faite est qu'ils sont en accord.*

(Répondant 13)

### INTRODUCTION

Les multiples conceptions et déclinaisons de la démocratie sont des représentations éloquents du caractère polysémique de ce concept qui partagent, néanmoins, un dénominateur commun : le citoyen. Cependant, Dahl souligne que définir la démocratie uniquement en référence à celui-ci limite

- 
1. Ce texte est tiré du mémoire de maîtrise *De la démocratie représentative au Québec : perceptions institutionnelles du rôle du citoyen*, sous la direction de la professeure Isabelle Lacroix de l'Université de Sherbrooke. Il s'agit d'une recherche sur la perception qu'ont les acteurs politiques du rôle du citoyen au sein des institutions démocratiques québécoises. Nous y explorons trois dimensions : la conception de la démocratie, le rapport citoyens et institutions représentatives, et l'évaluation de la participation.

la portée de ce concept et sous-tend, inévitablement, plus de questions que de réponses (1989: 106). Il se dégage alors une interrogation quant aux contours de ce citoyen et son intégration dans l'exercice démocratique. Ce chapitre explore les perceptions des acteurs politiques québécois par le biais de la question suivante : comment les acteurs politiques évaluent-ils la participation du citoyen au sein des institutions démocratiques ? L'objectif est d'aller au-delà d'une compréhension classique d'une démocratie du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Aux fins de ce chapitre, nous nous intéressons essentiellement à l'évaluation que font les acteurs politiques de la participation publique et de ses mécanismes. Nous débutons par une mise en contexte afin de situer notre propos et présenter la démarche de ce projet. Ensuite, la présentation empirique se base sur des données découlant d'entrevues et d'un sondage réalisé auprès de parlementaires québécois, anciens et actuels.

## **MISE EN CONTEXTE**

L'exercice démocratique au Québec – à l'instar des autres démocraties occidentales – est marqué par un désenchantement des citoyens à l'endroit de l'articulation de la démocratie et par un sentiment d'exclusion (voir Nevitte et White 2012 ; Kanji et Kerry 2013 ; Wesley 2016). Pour pallier ce phénomène, les acteurs politiques s'interrogent sur la façon de faire participer davantage le citoyen au processus politique. En ce sens, pensons notamment aux États généraux sur la réforme des institutions démocratiques en 2003 et à son comité directeur qui soulignait le sentiment « d'urgence » de revoir le cadre démocratique afin de permettre une plus grande contribution citoyenne (2003). Un autre exemple est la réforme parlementaire de 2009 qui est venue intégrer les pétitions en ligne et un processus de suivi en commission parlementaire. Ainsi, une fois qu'une pétition est déposée, la commission parlementaire compétente peut s'en saisir à la demande d'un de ses membres et décider d'entendre les pétitionnaires (Bonsaint 2012 : 614). Ces deux exemples – loin de représenter une recension exhaustive – illustrent une préoccupation institutionnelle quant au rôle du citoyen dans l'exercice démocratique québécois. Cette préoccupation fait également écho à une réflexion théorique similaire sur les pourtours du citoyen et les arrangements démocratiques du modèle représentatif traditionnel.

Dans un premier temps, le débat normatif sur la conception de la démocratie a fait place à une série de modèles théoriques différents (Held 2006). Achen et Bartels identifient deux pôles traditionnels du spectre de la démocratie :

l'idéal « populaire » et la conception sélective (2016). Le premier fait référence au rôle central du citoyen dans le développement de son environnement démocratique (Achen et Bartels 2016 : 2). Cet idéal se rapproche de la théorie de la démocratie participative qui, selon Pateman, accorde à la participation citoyenne un rôle prédominant dans l'établissement, le maintien et la pérennité d'un système démocratique, mais également dans le développement de la citoyenneté même (1970 : 20). Le second se rattache essentiellement au courant de pensée découlant de la vision de Schumpeter et de sa démocratie réaliste. La démocratie se comprend alors comme l'opportunité d'accorder aux citoyens l'option d'accepter ou de refuser leurs gouvernants (Held 2006 : 143). Pour Schumpeter, la participation des citoyens a un potentiel déstabilisateur qu'il faut chercher à contrôler (1976 : 283). Ces deux pôles constituent deux conceptions opposées du citoyen et mettent l'emphase respectivement sur une participation directe ou la représentation.

Parallèlement à ce débat normatif, une réflexion sur la portée du citoyen anime également la recherche. On y retrouve une attention croissante à l'endroit de la participation : « [...] un des besoins impératifs des démocraties est d'améliorer la capacité des citoyens de s'engager intelligemment dans la vie politique » (Dahl 2000 : 187, notre traduction). Plus spécifiquement, il est question d'un engagement des citoyens plus important dans l'action publique de l'État et de ses institutions (Rowe et Frewer 2005). Ce constat se reflète dans la recension que plusieurs auteurs font des différents outils et mécanismes développés afin de supporter cet engagement, mais également dans la conceptualisation de cette participation (voir Smith 2009). Caddy et Vergez distinguent différentes formes de participation en fonction des interactions entre les participants et les autorités (2002). Quant à Bherer, elle qualifie de publique une participation se basant sur des « dispositifs participatifs très variés, dont la caractéristique commune est d'être initiés par les autorités publiques hors des campagnes électorales dans l'objectif d'inviter les citoyens à donner leur avis sur un thème précis » (2011 : 107).

Cette participation publique tend à prendre une apparence salvatrice et s'intègre à la rhétorique politique où l'on célèbre sa dimension transformative (Walker, McQuarrie et Lee 2015). Certains comprennent également sa portée de manière instrumentale et l'inscrivent dans le processus de renouvellement des instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès 2005 : 359). Cette intégration de la participation au sein des institutions reflète la capacité de transformation des gouvernements représentatifs. Des critiques soulignent cependant que cette forme de participation s'apparente plutôt à une institutionnalisation en raison du contrôle qu'exercent les institutions.

Tout se passe donc comme si le système représentatif avait la capacité d'absorber et de neutraliser dans sa propre logique les innovations participatives. Injecter des démarches participatives dans un système représentatif semble alors une façon de poursuivre la représentation par d'autres moyens. (Blatrix 2009 : 115)

Ces institutions tendent alors à imposer des règles et des codes à ces espaces afin d'en assurer le fonctionnement : « la spontanéité fait place à une mise en œuvre organisée » (Gaudin 2007 : 15). En ce sens, Godbout fait état du peu de possibilités accordées aux participants d'exercer un réel pouvoir décisionnel (1983 : 38) alors que Bherer souligne l'aspect contrôlé de ces mécanismes avec notamment la notion du qualificatif citoyen (2006 : 26). Qui plus est, les inégalités intrinsèques à la participation sont également soulignées par plusieurs auteurs, notamment les disparités engendrées par les conditions socioéconomiques des citoyens qui favorisent les plus éduqués et les mieux nantis (voir notamment Mansbridge 1983 ; Lijphart 1997 ; Saward 2003). Une participation sans pouvoir amplifie le désenchantement et amène, à terme, une perte de légitimité démocratique selon Warren (2009 : 29).

Aux fins de ce chapitre, nous retenons cette conception de la participation publique. L'objectif ici est d'identifier la façon dont l'élite politique perçoit cette forme de participation et l'inscrit dans l'exercice démocratique québécois. Cette approche nous permettra ainsi de mieux apprécier l'influence accordée à la participation publique comparativement, par exemple, à la représentation et à d'autres formes de participation.

## MÉTHODOLOGIE

Afin de développer une perspective institutionnelle de la démocratie, cette recherche a mobilisé les acteurs politiques québécois en deux temps<sup>2</sup>. Tout d'abord, un sondage a été réalisé auprès des anciens et actuels députés de l'Assemblée nationale avec l'aide de l'Amicale des anciens parlementaires du Québec. Une lettre a été envoyée électroniquement à l'ensemble des élus en fonction, le 26 septembre 2016, et aux anciens élus dont l'Amicale avait les coordonnées électroniques afin de les inviter à participer à un sondage hébergé sur une plateforme en ligne. Au final, 52 personnes ont répondu de manière anonyme au questionnaire (n = 52). Le sondage comportait quatorze questions sur la participation citoyenne et la démocratie québécoise ainsi que quatre questions sur le profil du répondant – la formation

---

2. Pour plus d'information sur la démarche, voir le mémoire de l'auteur.

politique représentée, le type de circonscription, la durée du mandat et leur participation à un conseil des ministres. Parmi les 52 répondants figurent notamment 36 anciens parlementaires, 20 membres d'un Conseil des ministres et des représentants des différentes formations politiques représentées à l'Assemblée nationale. Les questions s'inspirent de la littérature, de quatre pré-entretiens réalisés en début de recherche avec des acteurs du milieu et d'un sondage mené par l'Institut du Nouveau Monde (INM) sur la démocratie et la participation citoyenne (2013).

Quant à la dimension qualitative, les données s'y rattachant découlent de 19 entrevues semi-dirigées conduites auprès d'anciens et d'actuels élus de l'Assemblée nationale du Québec. Ces derniers ont été sélectionnés selon quatre critères : l'affiliation partisane, la durée du mandat, les fonctions parlementaires occupées et la circonscription représentée. Sur ce nombre, notons la présence de deux Premiers ministres, trois ministres des institutions démocratiques et trois présidents de l'Assemblée nationale. Ajoutons également que dix acteurs étaient en fonction au moment de l'entretien, que huit femmes se retrouvent dans ce corpus et que tous les partis politiques sont représentés. Les entrevues ont duré en moyenne 46 minutes ; la plus courte fut de 24 minutes et la plus longue de 88 minutes. Elles ont été réalisées en personne – à l'exception de trois, réalisées par téléphone<sup>3</sup> – du 19 octobre 2016 au 23 janvier 2017. Le questionnaire se basait sur un tronc commun de questions divisé en trois sections : l'idéal démocratique, le rapport entre citoyens et institutions et l'évaluation de la participation. Des questions ont été ajoutées afin de refléter les particularités et l'expérience des répondants.

Les données découlant des entrevues ont été traitées par une analyse de contenu simple. L'analyse nous a permis de regrouper les passages en lien avec trois thématiques, soit la conception de la démocratie, le rapport entre citoyens et institutions représentatives et l'évaluation de la participation. Les propos des acteurs ont été codés en fonction d'une de ces catégories. Ensuite, un processus de double vérification a été réalisé afin d'assurer la validité du codage. En soutien à ces données qualitatives, nous présentons dans ce chapitre les réponses à quelques questions du sondage. Cette démarche mixte nous permet de trianguler les données et ainsi de spécifier ou nuancer la portée de certains propos notamment. Afin de respecter l'anonymat des personnes rencontrées, ces dernières ne sont pas identifiées et le masculin

---

3. La démarche entourant ces entrevues est similaire aux autres entretiens. Le répondant recevait à l'avance le formulaire de consentement ainsi que le schéma d'entrevue. Tout comme les entrevues en personne, ces dernières ont été enregistrées.

est utilisé de manière générique. Certaines citations ont été modifiées pour préserver l'anonymat de l'ensemble.

Les résultats présentés dans ce chapitre sont divisés en trois sections. Premièrement, il sera question de l'articulation de la participation au Québec. Puis, nous nous attarderons à l'inclusion des citoyens dans le processus de développement des politiques publiques. Dans un troisième temps, les résultats détailleront l'influence qu'accordent les acteurs politiques aux mécanismes de participation publique.

## RÉSULTATS

### L'articulation de la participation

Les canaux de participation sont nombreux au Québec et la participation prend différentes formes. Dans ce contexte, les acteurs rencontrés, appelés à décrire l'exercice démocratique, ont unanimement débuté en se référant à la centralité de la représentation – et des élections – dans l'exercice présent, mais également dans leur idéal démocratique. Par conséquent, la première dimension qui ressort de ces échanges est le rôle du représentant, tant dans l'évaluation des préférences des citoyens que dans le transfert de ces dernières au sein des institutions démocratiques. En ce sens, plusieurs décrivent l'efficacité du caucus, décrit comme le principal canal institutionnel (Répondant 3; Répondant 16; Répondant 15).

Comment le député peut-il se rapprocher davantage de ses commettants, rester en contact, pas juste durant les campagnes électorales, mais entre les campagnes électorales? C'est sans doute, si on reste dans le système parlementaire britannique, c'est sans doute la voie que j'utiliserais [les caucus].

(Répondant 6)

Cette évaluation du cadre partisan comme canal de participation amène plusieurs intervenants à le considérer comme la principale zone d'influence du citoyen. Un acteur ajoute même qu'il ne voit pas, en dehors de ce cadre institutionnalisé, de processus alternatif permettant de préserver l'efficacité du système (Répondant 12). Ce transfert indirect des préférences des citoyens aux institutions démocratiques jette les bases d'une conception essentiellement représentative de l'exercice démocratique. Rapidement, la participation publique se dessine alors en support à l'action représentative.

[...] le citoyen, ça fait longtemps qu'il s'en est rendu compte, son pouvoir a été tellement affaibli dans les dernières années qu'il ne croit plus qu'il est possible

de le remonter à un niveau suffisant pour qu'il s'implique. [...] Et là, ça va être dur de remonter ça, parce qu'il n'y a plus beaucoup de crédibilité dans la logique de maximiser le rôle du citoyen.

(Répondant 10)

Ce constat exprime une désapprobation de l'exercice démocratique au sens large et souligne le retrait d'une participation plus directe du citoyen. Il sous-tend par conséquent un premier questionnement quant à la portée de la participation publique. Néanmoins, appelés à réagir à l'énoncé « est-ce qu'une plus grande participation citoyenne entre les élections permettrait de pallier le désintérêt des citoyens? », plus de 70 % des participants au sondage ont exprimé un accord à degré variable. Une plus grande participation, dans son sens large, est donc, pour une grande majorité, un élément bénéfique afin d'amoindrir le désintérêt des citoyens envers les institutions démocratiques.

Corroborant cette donnée quantitative, plusieurs élus reconnaissent à la participation un rôle dans un sain exercice démocratique. L'un d'entre eux soutient que le recours à des démarches participatives demeure un aspect central de l'action démocratique: « [...] même si parfois il y a un certain cynisme, on est toujours plus gagnant que perdant lorsqu'on utilise ces mécanismes de démocratie directe, de consultation, d'implication des citoyens dans la décision » (Répondant 4). D'autres lui accolent une influence manifeste – et nécessaire – dans la construction des grandes politiques (Répondant 7; Répondant 9; Répondant 18). Qui plus est, 70 % des participants au sondage soutiennent que la participation a un impact sur la prise de décision au Québec. Pour près de 80 % d'entre eux et certains répondants rencontrés, celle-ci devient alors un vecteur d'acceptabilité des politiques (Répondant 8; Répondant 7).

D'autres, cependant, vont nuancer ce constat en soulignant plusieurs lacunes qui s'attachent à cet exercice. Des références ressortent alors quant à « l'égoïsme social » sous-tendant la participation directe des citoyens ou encore le risque « d'alourdir » le processus de prise de décision (Répondant 12; Répondant 17).

[...] c'est un processus quand même plus lourd. Je pense donc qu'il y a dans le choix des mécanismes mis en place un certain équilibre. Il ne faut pas abuser de ces mécanismes pour faire en sorte que le citoyen, justement, n'en vienne pas à se dire un moment donné que c'est trop, qu'il ne peut pas participer à des consultations chaque semaine.

(Répondant 13)

De fait, 62 % des répondants au sondage affirment être d'accord avec l'énoncé « un processus participatif ralentit la prise de décision ». Néanmoins, il faut noter que, malgré ces critiques, il y a une reconnaissance de l'importance d'inclure le citoyen, mais, comme le souligne un élu, la pratique actuelle n'est pas concluante (Répondant 11). Le défi de la participation et, par conséquent, de ses mécanismes, est qu'elle n'est pas toujours directe : « [les mécanismes participatifs] sont influents, mais pas dans la mesure où les gens peuvent le penser. S'ils pensent qu'automatiquement quand tu cries, à Québec on change d'idée, ça ne se passe pas comme ça. Il y a d'autres considérations à prendre en compte » (Répondant 15). Cette influence s'inscrit étroitement dans le paradigme représentatif.

Dans ce contexte, la participation devient un outil, selon plusieurs, permettant une meilleure compréhension de la société en favorisant une proximité avec les citoyens et leurs préférences : « [...] la tâche pour un député c'est comment faire pour avoir le pouls de sa circonscription » (Répondant 1).

Parce que nous, on vit dans des bulles et ma bulle ne me permet pas vraiment de connaître la réalité des commerçants sur [artère commerciale] et la seule façon de la connaître est si les gens viennent m'expliquer et je prends le temps de les écouter. [...] Quand tu prends ta décision, tu la prends en connaissant des choses que tu n'aurais jamais imaginées parce que ce n'est pas ta réalité, ce n'est pas dans ta bulle.

(Répondant 18)

L'élu retire donc des mécanismes participatifs une série de connaissances lui permettant de prendre de meilleures décisions. Deux autres témoignages viennent ici corroborer cette intégration de la participation dans le prisme de la représentation.

[...] quand je suis sorti de ma consultation – j'ai dit que cet exercice a été exceptionnel pour moi. Au-delà de mes notes de *briefing* et de mes rencontres au ministère avec mes fonctionnaires, prendre le pouls du terrain, voir quels sont les enjeux qui sont réels et comment ça marche, pour de vrai, les décisions que l'on prend, tu ne peux pas avoir un exercice plus formateur que ça. Ça t'alimente beaucoup et moi, il y a bien des choses que je ne vois plus comme je les voyais avant de faire cet exercice-là avec la population.

(Répondant 3)

[...] c'est un exercice de reddition de compte qui est intéressant autant pour les citoyens que pour celui qui vous parle, parce que cet exercice est aussi une interaction avec les citoyens, et là j'ai vraiment le... je peux prendre le pouls très directement avec les citoyens de la qualité des interventions qui sont

faites et de leur volonté citoyenne. [...] Alors oui, ça change complètement ma perception. Je ne serais pas du tout le même député si je ne faisais pas cet exercice-là.

(Répondant 7)

Ces passages évoquent un recours à des mécanismes de participation publique différents. Dans le premier cas, il est question de consultations initiées par un ministre et dans le second, de séances publiques d'échanges développées par le député. Malgré cette différence, il se dégage une reconnaissance chez ces deux élus de l'apport significatif de la participation des citoyens, non pas directement sur le processus démocratique, mais sur leur propre compréhension des enjeux. Ils articulent alors, comme d'autres, ce souci de mieux prendre le « pouls » de leur population. « Le premier bénéfice, c'est que lorsqu'on est un représentant, on veut que nos institutions soient en phase avec la société, la meilleure façon, c'est d'être à l'écoute » (Répondant 1). Ainsi, l'influence sur la décision que cherche la participation publique ne se traduit pas directement, mais bien indirectement.

### **L'inclusion des citoyens dans l'élaboration des politiques**

Partant de là, explorons l'importance qu'accordent les acteurs politiques à la participation des citoyens au processus politique. Le tableau 1 reprend les différentes étapes du cycle des politiques basé sur le modèle de Charles Jones et James Anderson (cité dans Bernier et Lachapelle 2010 : 24).

On remarque tout d'abord que 56 % des répondants au sondage considèrent important de solliciter la participation des citoyens lors de l'établissement de l'agenda et jugent, dans une proportion similaire, important d'intégrer le citoyen lors de la prise de décision. Cependant, ces chiffres sont bien inférieurs au soutien largement plus convaincant aux autres étapes. Ainsi la participation des citoyens au développement des politiques et lors des délibérations obtient dans les deux cas 79 % d'appui de la part des répondants. Cet appui est similaire à celui exprimé lors des phases d'implantation et d'évaluation des politiques. Ce fort soutien et la plus forte opposition à la mise à l'agenda et à la prise de décision permettent de consolider cette conception d'un citoyen soutenant le système représentatif. Cette conception réfère donc à la saillance de la représentation et à l'importance conférée au transfert indirect des préférences citoyennes lors des étapes consultatives précédant la prise de décision et lui succédant.

**TABEAU 1** INCLUSION DU CITOYEN DANS LES DIFFÉRENTES ÉTAPES  
DU CYCLE D'UNE POLITIQUE

	Pas du tout important	Peu important	Total	Plutôt important	Très important	Total
Agenda politique	8 %	31 %	<b>39 %</b>	37 %	19 %	<b>56 %</b>
Élaboration des politiques	4 %	14 %	<b>17 %</b>	48 %	31 %	<b>79 %</b>
Délibération	2 %	15 %	<b>17 %</b>	48 %	31 %	<b>79 %</b>
Prise de décision	10 %	29 %	<b>38 %</b>	40 %	17 %	<b>58 %</b>
Implantation des politiques	6 %	12 %	<b>17 %</b>	50 %	29 %	<b>79 %</b>
Évaluation	6 %	12 %	<b>17 %</b>	37 %	42 %	<b>79 %</b>

L'importance accordée à ces étapes concorde avec l'intégration de la participation dans la pratique représentative. En ce sens, plusieurs répondants soulignent le rôle décisionnel qui incombe aux élus – et implicitement le caractère consultatif de la participation – en faisant écho au mandat découlant de leur charge électorale (Répondant 3 ; Répondant 4 ; Répondant 15).

[...] je vais me fier à des commentaires que j'ai parfois de citoyens qui me disent, c'est ben (sic) beau de vouloir nous consulter, mais un moment donné vous avez été élu pour aussi prendre des décisions et il y a des sujets où on ne voit pas la pertinence de revenir, d'être consulté, vous avez émis clairement quelle était votre position, donc faites-le. Pourquoi nous revenir si c'est pour faire exactement ce que vous aviez exprimé comme volonté lors de la présentation de votre plateforme?

(Répondant 13)

Qui plus est, les acteurs font écho au désenchantement des citoyens vis-à-vis des opportunités de participation. « Je pense que le citoyen est désabusé. Je ne suis pas sûr qu'il... je ne suis pas sûr qu'il est convaincu que de sortir dans la rue ou d'utiliser des moyens, ça va donner un résultat » (Répondant 6). Ce scepticisme à l'endroit de la participation trouve écho dans l'évaluation qu'ils font des mécanismes de participation publique : « [si on regarde les

mécanismes développés par l'Assemblée nationale – les pétitions en ligne, les commissions parlementaires, etc. – les considérez-vous comme étant influents sur le processus démocratique? Euh... [rire] Non» (Répondant 1). Dans ce contexte, plusieurs notent un retrait des citoyens des mécanismes de participation publique en faveur d'une expression citoyenne relayée par de tiers acteurs comme les médias et les regroupements de la société civile (Répondant 14; Répondant 16).

En même temps, ce n'est pas un reproche parce qu'en tant que député et comme citoyen, il n'y a personne qui va prendre le temps – ou rares sont ceux qui le prennent – de lire l'ensemble des mémoires, par exemple, qui sont déposés pour l'étude d'un projet de loi. C'est cet exercice-là qui permettrait d'avoir une vision globale. La plupart des gens et les députés eux-mêmes vont s'arrêter à ce qui est retenu par les médias et de là leur opinion va se forger.

(Répondant 8)

Plusieurs soutiennent donc que la capacité d'influence des citoyens est somme toute plus grande lorsqu'ils s'expriment en dehors des enceintes institutionnelles. De fait, lorsqu'on les interroge sur leur conception de la participation, ils vont évoquer spontanément son articulation en dehors des institutions plutôt qu'au sein des mécanismes de participation publique. Les élus font ainsi davantage référence à l'attention qu'ils portent aux manifestations et aux commentaires qu'ils entendent (Répondant 14; Répondant 5; Répondant 6). Les contacts informels avec les citoyens dans le cadre d'événements sociaux ou encore de rencontres fortuites sont alors une source d'informations importante (Répondant 2; Répondant 3; Répondant 5). Et finalement, d'autres soulignent également le rôle influent des sondages afin d'exprimer les préférences citoyennes (Répondant 2; Répondant 7; Répondant 12).

### **L'influence des mécanismes participatifs**

Il a été question précédemment d'un certain scepticisme, mais comment les acteurs politiques décrivent-ils de manière plus précise l'influence des outils participatifs développés par les institutions? «[...] il y a des questions à se poser, à savoir s'ils [les citoyens] croient encore dans les mécanismes qui sont là ou si les mécanismes sont adéquats pour permettre aux gens d'exprimer leurs positions» (Répondant 13). En s'attardant à cette interrogation, le tableau 2 illustre l'influence que les participants au sondage attribuent aux différents mécanismes de participation publique utilisés plus fréquemment dans l'exercice démocratique québécois.

**TABEAU 2** INFLUENCE DES MÉCANISMES PARTICIPATIFS PUBLICS

Mécanismes	Très peu influent	Peu influent	Total	Influent	Très influent	Total
Pétitions	27 %	42 %	<b>69 %</b>	25 %	2 %	27 %
Consultations parlementaires	2 %	12 %	13 %	52 %	31 %	<b>83 %</b>
Commentaires en ligne	17 %	48 %	<b>65 %</b>	25 %	6 %	31 %
Référendums	0 %	6 %	25 %	19 %	71 %	<b>75 %</b>
Consultations en ligne	8 %	50 %	<b>58 %</b>	33 %	6 %	39 %
Consultations publiques	2 %	15 %	17 %	50 %	29 %	<b>79 %</b>
Sommets thématiques	10 %	14 %	23 %	54 %	19 %	<b>73 %</b>

On note dans un premier temps que les pétitions, plus à même de porter une expression directe des préoccupations citoyennes, sont perçues comme un outil très peu influent par 69 % des répondants au sondage. Cette conception rejoint ainsi les commentaires de certains élus : « [c]est une vraie farce ça aussi [les pétitions]. J'en ai présenté je ne sais combien à l'Assemblée nationale et il n'y a personne qui lit ça » (Répondant 6). L'autre mécanisme qui se rapproche d'une conception plus directe de la participation est le référendum. 75 % des élus considèrent qu'il est influent, mais un répondant rappelle qu'il n'est, selon le cadre légal canadien, que consultatif et que son poids n'est donc que politique (Répondant 17). Qui plus est, son utilisation est peu fréquente et plusieurs mentionnent l'aversion qu'éprouvent les citoyens à son égard (Répondant 2 ; Répondant 6 ; Répondant 8).

Ces mécanismes côtoient également des espaces de dialogues et d'échanges – virtuels ou réels. On y retrouve alors, encore une fois, une reconnaissance du rôle consultatif du citoyen. Les commissions parlementaires sont considérées comme influentes par 83 % des répondants, les consultations publiques par 79 % et les sommets thématiques par 73 %. Ces espaces permettent aux acteurs politiques de prendre le pouls de la population ou de groupes particuliers – selon la structure de la consultation – et d'entendre les réactions vis-à-vis de projets ou de questions précises. La consultation est donc considérée comme influente dans l'évaluation de la participation en raison de son apport à la représentation.

Enfin, le recours aux nouvelles technologies est source d'intérêt pour plusieurs répondants (Répondant 5; Répondant 16). De nombreuses consultations se font par Internet et ce procédé devient « très à la mode » selon un élu (Répondant 13). Néanmoins, le tableau 2 indique que les démarches se basant sur une participation virtuelle – les commentaires et les consultations en ligne – sont jugées assez peu influentes par respectivement 65 % et 58 % des répondants. Ajoutons également que, depuis 2009, les pétitions peuvent également être présentées électroniquement à l'Assemblée nationale. Ce procédé visait un rapprochement avec les citoyens, comme le rappelle un élu (Répondant 3). Néanmoins, eu égard aux données du sondage, on ne peut que constater que les pétitions sont le mécanisme de participation publique le moins influent.

Derrière cette évaluation de l'outil, les répondants ont également décrit les pratiques institutionnelles qui entourent le droit de pétitionner et les exercices consultatifs. Dans un premier temps, plusieurs soulignent que les pétitions s'insèrent dans une démarche plus large, tout en notant, du même souffle, les insuffisances du processus les encadrant (Répondant 18; Répondant 6; Répondant 14).

Je vous dirais que je suis d'avis que c'est un moyen [les pétitions] en théorie très intéressant, mais dans les faits, les circonstances qui vont faire en sorte qu'une pétition a beaucoup de poids sont exceptionnelles. Donc, il faut que ça s'inscrive... est-ce qu'une pétition seule peut imposer l'agenda? Je pense que c'est excessivement difficile.

(Répondant 9)

Il est alors question essentiellement d'une remise en question du cadre institutionnel régissant le traitement de cet outil (Répondant 11). Les données publiques de l'Assemblée nationale mettent en lumière cet enjeu comme le démontre le tableau 3 ci-dessous. La première colonne indique l'année de référence. On y retrouve par la suite le nombre de pétitions déposées à l'Assemblée nationale, le total des heures de travail en commissions parlementaires, puis le temps réservé au suivi des pétitions. Cette dernière colonne fait donc référence aux pétitions qui ont été retenues par les élus en fonction du nouveau mécanisme de suivi présenté ci-haut. C'est cette étape qui, dans l'esprit de la réforme parlementaire, cherche à approfondir la portée des pétitions.

Ces données démontrent le peu de temps réservé à l'étude des pétitions en commission parlementaire. Malgré cette nouvelle procédure, plusieurs élus critiquent la pratique qui s'est développée autour des pétitions et de

leur suivi. « Je pense que c'est une manière de... le droit de pétition est un droit fondamental, mais c'est une manière de les encadrer pour réduire son impact sur la gouvernance, sur les décisions prises par le gouvernement » (Répondant 9).

**TABLEAU 3** L'ÉTUDE DES PÉTITIONS EN COMMISSIONS PARLEMENTAIRES  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2012-2017)

Années	Nombre de pétitions	Total des heures en commissions parlementaires	Temps dédié à l'étude des pétitions en commissions parlementaires
2012-2013*	168	997 h 39	1 h 43
2013-2014*	235	1 351 h 45	24 h 19
2014-2015	141	1 052 h 23	3 h 20
2015-2016	162	1 471 h 12	0 h 00
2016-2017	158	1 515 h 43	4 h 16

\* Année électorale

Sources : Rapports d'activité 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 de l'Assemblée nationale.

Ainsi, le cadre imposé est considéré comme limitatif et fait reposer l'influence des pétitions sur une dynamique externe. Pour plusieurs, la faible réceptivité des commissions parlementaires devient ainsi un obstacle à ce processus participatif public.

Le citoyen, dans le fond, a mis un certain effort, a mobilisé d'autres citoyens et dans certains cas beaucoup. Je me souviens que j'ai déjà déposé une pétition de 17 pétitionnaires et une autre de plusieurs milliers. Celles qui ont plusieurs milliers, voire quelques dizaines de milliers de signatures, ont eu le même traitement après quelques minutes de délibération en commission où il a été seulement convenu de dire non et de ne pas aller plus loin. À ce niveau-là, il y aurait lieu de revoir nos façons de faire. [...] Depuis quelques années, avec le nouveau règlement, il y a un suivi qui est assuré aux pétitions, mais ce suivi-là résulte dans 99 % des cas d'une réunion qui statue que non.

(Répondant 8)

[...] c'est le résultat citoyen. Quand on dit de donner du pouvoir aux citoyens, on se rend compte que même si maintenant il y a obligation qu'une pétition soit envoyée à l'ensemble des parlementaires pour qu'il puisse y avoir un suivi...

même s'il y a des obligations, mais dans la vraie vie, ces obligations mènent encore à bien, bien, bien, peu de choses.

(Répondant 7)

Une distinction manifeste se présente ici entre le processus sur papier et la pratique. Qui plus est, en triangulant ces perceptions aux données de l'Assemblée nationale du Québec, on remarque la très faible utilisation – voire son absence en 2015-2016 – de ce recours. Ce constat amène un répondant à juger que le processus ne « répond vraiment pas aux attentes » et qu'il diminue conséquemment l'importance de ce mécanisme. « Je pense que quand tu crées une possibilité et que tu ne l'exerces jamais ou que tu ne lui permets jamais d'exister, bien, c'est pire que son absence. Ça dévalue, ça enlève de la valeur au processus » (Répondant 9). Qui plus est, il se manifeste également un scepticisme chez certains répondants quant à la teneur des réponses offertes aux pétitions par le gouvernement. Un répondant y fait écho en soutenant qu'entre l'obligation de répondre et la qualité des réponses, il y a parfois une « inadéquation » (Répondant 5).

Une autre dimension de l'environnement participatif institutionnel correspond aux exercices consultatifs menés tant par le législatif que l'exécutif. En débutant avec le processus mis sur pied par le premier, plusieurs élus jugent ce canal pertinent dans le cadre de l'exercice parlementaire (Répondant 8 ; Répondant 2).

Moi, jamais je ne suis sorti, et j'en ai fait des commissions parlementaires, en voulez-vous, en voilà [rires], jamais je ne suis ressorti d'une commission parlementaire sans que, par la suite, il n'y ait d'impacts. Ça a toujours eu un impact sur la suite des choses, la façon dont on a révisé un projet de loi, modifié, je pourrais vous donner une multitude d'exemples. En éducation, tout le temps, on a changé au complet la loi sur l'instruction publique, on a changé les commissions scolaires, chaque fois je me suis inspiré des points de vue qui ont été apportés.

(Répondant 4)

Un autre reconnaît l'opportunité que représentent ces mécanismes de participation publique afin de faire entendre différents points de vue et, pour cette raison, il souligne qu'il encourageait ses commettants à les utiliser.

J'ai souvent incité des citoyens à présenter des mémoires en commission parlementaire. Ça s'est fait un moment donné, c'était une usine qui fermait dans [nom de la circonscription], et c'était une discussion sur les retraites. Je leur disais, une page suffit, une page au moment qu'il y en a 22 exemplaires, cette page-là suffit. C'est une occasion unique d'entendre un point de vue.

(Répondant 12)

Somme toute, il se dégage une appréciation générale et une reconnaissance de l'apport du processus consultatif. Néanmoins, ce dernier répondant soulève implicitement quelques enjeux quant à deux éléments en particulier, soit les critères d'accès et l'organisation des consultations. Plusieurs notent que le cadre institutionnel qui a été élaboré pour encadrer ce mécanisme vient contraindre, en fin de compte, l'exercice.

Il y a, comment dirais-je, un moment donné les institutions ça reste compliqué et lourd parfois. Prenons nos commissions parlementaires, il faut préparer un mémoire, il faut avoir une date, et *ta ta ta ta ta ta* (sic), des fois c'est trop court, trop ci, trop ça. On sème des embûches sur le chemin.

(Répondant 4)

Soulignant donc leurs effets contraignants ou limitatifs, ce répondant utilise même le terme « embûches » pour qualifier les critères régissant la participation à ces consultations. Il signale notamment les ressources qu'il faut investir dans l'écriture d'un mémoire par exemple, le fait d'être sélectionné pour y participer et la gestion du temps. Sur le premier point, on retrouve l'écho du dernier répondant qui encourageait activement ses citoyens à participer à ce projet en soutenant qu'ils ne pouvaient rédiger un mémoire que d'une page seulement. Cette question de l'accessibilité des commissions sous-tend alors une réflexion sur l'expertise recherchée (Répondant 19).

On retrouve dans les perceptions des élus ce dilemme entre l'expertise technique et la participation des citoyens ainsi que l'efficacité du système. En effet, lorsqu'il est question de projets ou de politiques plus techniques et de moins grande envergure, les acteurs conçoivent différemment tant l'influence de la participation que la nécessité d'y avoir recours (Répondant 9; Répondant 18; Répondant 7). De surcroît, le clivage sur l'expertise attendue des citoyens se répercute sur l'évaluation faite par les acteurs, comme le traduit le sondage. En effet, 40 % des répondants sont en accord avec l'affirmation « un processus participatif est pertinent si les citoyens possèdent une expertise sur le sujet débattu », alors qu'à l'opposé, 39 % se sont prononcés contre. D'un côté, on recherche une expertise donnée afin de contribuer à la réflexion et répondre à des besoins précis et, de l'autre, une participation plus générale portée sur le vécu des citoyens. « Qu'il soit de droite, de gauche, qu'il soit d'une formation politique ou d'une autre, pour moi c'est vraiment que le citoyen vienne s'exprimer avec franchise et nous fasse état de ce qu'il vit et de ses sentiments » (Répondant 4).

Qui plus est, l'accès aux consultations revient fréquemment comme une dimension limitant la portée de ces mécanismes consultatifs (Répondant 9; Répondant 12; Répondant 19). Selon la forme que prend la consultation – particulière ou générale –, une invitation demeure essentielle afin d'y participer. Il y a donc une sélection qui se fait. Ce processus fait en sorte, pour plusieurs élus, que certains groupes sont désavantagés et qu'ils se voient rarement – ou même jamais – invités à participer (Répondant 8; Répondant 19). En ce sens, les répondants au sondage sont en accord à plus de 80 % avec l'énoncé « les décisions découlant d'un processus participatif tendent à favoriser les intérêts de groupes bien organisés ». L'institution parlementaire structure donc l'exercice en reconnaissant à certains intervenants un caractère représentatif (Répondant 3). Qui plus est, lorsque le citoyen lambda est en mesure de participer, notamment lors d'audiences publiques, un élu soutient que la structure institutionnelle est si rigide qu'elle en vient à diminuer l'intérêt de cet exercice démocratique.

[...] les règles sont tellement rigides, on l'a vu, il y a des quidams qui se sont présentés à la commission parlementaire qui disaient des affaires qui n'avaient pas de bon sens et qui ont eu une heure comme des groupes représentant plein de citoyens. Alors, je trouve qu'il faudrait... je n'ai pas la recette pour remanier les règles du jeu, mais je trouve que les règles du jeu actuel n'en font pas des exercices démocratiques intéressants.

(Répondant 6)

Pour ce dernier, l'uniformité qu'imposent les règles entourant les consultations menées par le législatif réduit la portée du processus et l'alourdit inutilement en imposant à tous le même temps de parole. Il s'en dégage une préoccupation quant aux règles régissant les exercices parlementaires. Par conséquent, pour plusieurs acteurs, le processus consultatif mené par le gouvernement permet une latitude plus grande en raison de la flexibilité des règles régissant son organisation et le choix des acteurs invités. Ainsi, sans être mutuellement exclusives, ces consultations ne répondent pas aux mêmes objectifs (Répondant 1). Le plus grand contrôle associé aux consultations menées par l'exécutif amène un élu à mentionner que si c'était à refaire, il ne passerait pas par le cadre parlementaire afin d'éviter l'instrumentalisation du processus par l'opposition et les médias (Répondant 6).

Néanmoins, lorsque les acteurs politiques en viennent à qualifier l'impact de la participation, leur rapport et leur réactivité à cette dernière dépendent de la manière dont ils perçoivent l'exercice démocratique. L'attitude des élus et leur compréhension de la démocratie deviennent ainsi des facteurs importants selon plusieurs (Répondant 15). « Et il y a le comportement des

humains dans tout ça. Tu peux avoir les meilleures institutions du monde, mais si tu as une cuvée d'imbéciles... » (Répondant 11). La déclinaison de la participation – mais également le caractère démocratique d'un exercice – dépend de la bonne foi des acteurs politiques (Répondant 4) ; ce qui importe pour ce dernier est que le titulaire de charge publique accepte d'écouter et de se laisser influencer.

Ainsi les intérêts de chacun peuvent influencer sur la direction donnée à la participation. Plusieurs répondants tendent à reconnaître une instrumentalisation de la participation par les décideurs politiques – notamment le gouvernement (Répondant 19 ; Répondant 1 ; Répondant 5 ; Répondant 18 ; Répondant 10). Allant dans ce sens, un répondant ajoute que cette instrumentalisation se comprend par les moyens disproportionnés à la disposition du gouvernement (Répondant 8). Un autre, sans nécessairement parler d'instrumentalisation, soutient que parfois l'attention portée à certaines initiatives ou à une démarche est motivée par des objectifs précis (Répondant 9). Cependant, cette instrumentalisation n'est pas l'apanage des acteurs politiques : « [...] c'est ouvert beaucoup à la manipulation » (Répondant 2). Pour plusieurs répondants donc, les groupes d'intérêt présents dans les exercices participatifs instrumentalisent ces mécanismes participatifs (Répondant 16 ; Répondant 15 ; Répondant 14 ; Répondant 12). De fait, les répondants du sondage reconnaissent que les institutions instrumentalisent la participation citoyenne, mais près de 40 % d'entre eux expriment une position plus nuancée sur la question.

## CONCLUSION

Les différentes données présentées dans ce chapitre mettent en exergue l'influence et l'importance qu'attachent les acteurs politiques à différentes dimensions de cette participation publique. Gerstlé soutient que l'influence du « public général » sur l'action publique est démontrée empiriquement (2003 : 864). Il présente celle-ci comme la résultante d'une incitation à agir, contrairement à une contrainte. Corroborant cette observation, les acteurs politiques reconnaissent aux citoyens une influence sur l'exercice politique et ne les voient pas comme une force contraignant leurs actions. Toutefois, cette influence, telle que démontrée dans cette analyse, est considérée principalement indirecte, notamment en ce qui a trait à l'évaluation des espaces et des mécanismes participatifs. Sans nier l'influence des citoyens sur l'action publique, celle-ci tend à s'intégrer essentiellement au prisme représentatif. Le rôle de l'acteur politique est donc un facteur central dans

l'articulation d'un processus participatif. Que cette influence se décline indirectement par le biais de la représentation ou bien de manière directe par les mécanismes participatifs, la capacité des institutions démocratiques de faire écho aux préférences citoyennes demeure essentiellement tributaire de la bonne foi des élus.

L'évaluation présentée dans ce chapitre souligne l'intérêt que portent les acteurs aux consultations, l'influence moindre des pétitions, mais également l'identification de certains facteurs institutionnels et socioéconomiques contraignant la participation des citoyens. Les acteurs politiques reconnaissent les principes et l'apport de la participation des citoyens, mais une majorité se montre critique face aux procédures qui entourent cette dernière. L'analyse montre une faible réceptivité des institutions pour ce qui est de la participation plus directe des citoyens – notamment en ce qui a trait au processus entourant les pétitions. Dans ce contexte, la participation publique, dans son état actuel, se veut en soutien aux acteurs représentatifs.

On découvre également quelques notions intéressantes sur le plan théorique. Même si l'exploration de la conception de la démocratie correspond à une autre dimension de cette recherche, il se dégage de l'évaluation que font les acteurs de la participation une conception du citoyen qui rappelle les débats normatifs sur la démocratie. Ainsi, il est possible d'associer les propos des répondants aux modèles « populaire » et sélectif de la démocratie. Une conception s'attachant à l'approche populaire se retrouve chez certains, mais on note cependant que l'évaluation générale tend à dépeindre le citoyen davantage à travers le prisme de l'approche sélective. Par conséquent, cette réflexion sur la perception des acteurs trace un portrait de la démocratie et de la participation citoyenne qui ajoute une nouvelle perspective sur l'exercice démocratique au Québec. À travers les idées et paradigmes mentionnés, la pratique et les institutions de référence ou bien les intérêts en jeu, on retrouve comme élément clé de cette évaluation de la participation publique l'influence prédominante de la volonté des acteurs politiques.

## RÉFÉRENCES

- Achen, Christopher H. et Larry M. Bartels (2016) *Democracy for Realists: Why Elections Do not Produce Responsive Government*. Princeton, Princeton University Press.
- Assemblée nationale du Québec (2013) Rapport d'activité 2012-2013, Québec.
- Assemblée nationale du Québec (2014) Rapport d'activité 2013-2014, Québec.
- Assemblée nationale du Québec (2015) Rapport d'activité 2014-2015, Québec.

- Assemblée nationale du Québec (2016) Rapport d'activité 2015-2016, Québec.
- Assemblée nationale du Québec (2017) Rapport d'activité 2016-2017, Québec.
- Bernier, Luc et Guy Lachapelle (2010) « L'étude des politiques gouvernementales ». Dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 9-35.
- Bherer, Laurence (2006) « La démocratie participative et la qualification citoyenne. À la frontière de la société civile et de l'État ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 2, p. 24-38.
- (2011) « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques ». *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 105-133.
- Blatrix, Cécile (2009) « La démocratie participative en représentation ». *Sociétés contemporaines*, n° 74, p. 97-119.
- Bonsaint, Michel (dir.) (2012) *La procédure parlementaire du Québec*, 3<sup>e</sup> édition. Québec, Assemblée nationale du Québec.
- Caddy, Joanne et Christian Verguez (2002) *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*. Paris, OCDE.
- Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques (2003) *La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*. Québec, Assemblée nationale du Québec.
- Dahl, Robert A. (2000) *On Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- (1989) *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.
- Gaudin, Jean-Pierre (2007) *La démocratie participative*. Paris, Armand Colin.
- Gerstlé, Jacques (2003) « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 53, p. 859-885.
- Godbout, Jacques (1983) *La participation contre la démocratie*. Montréal, Éditions Saint-Martin.
- Held, David (2006) *Models of Democracy* (3<sup>e</sup> édition). Stanford, Stanford University Press.
- Kanji, Mebs et Kerry Tannahill (2013) « Le malaise des Québécois : la confiance envers les institutions gouvernementales ». Dans Frédéric Bastien, Éric Bélanger et François Géli-neau, *Les Québécois aux urnes. Les partis politiques, les médias et les citoyens en campagne*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 75-87.
- Lacelle-Webster, Antonin (2017) « De la démocratie représentative au Québec. Perceptions institutionnelles du rôle du citoyen ». Mémoire de maîtrise, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.
- Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès (2005) « Conclusion. De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État ». Dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 357-370.
- Lijphart, Arend (1997) « Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma ». *American Political Science Review*, vol. 91, n° 1, p. 1-14.

- Mansbridge, Jane (1983) *Beyond Adversary Democracy*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Nevitte, Neil et Stephen White (2012) « Citizens Expectations and Democratic Performance: The Sources and Consequences of Democratic Deficits from the Bottom Up ». Dans Patti Tamara Lenard et Richard Simeon (dir.), *Imperfect Democracies: The Democratic Deficit in Canada and the United States*, Vancouver, UBC Press, p. 51-75.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rowe, Gene et J. Lynn Frewer (2005) « A Typology of Public Engagement Mechanisms ». *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30, n° 2, p. 251-290.
- Saward, Michael (2003) « Enacting Democracy ». *Political Studies*, vol. 51, p. 161-179.
- Schumpeter, Joseph A. (1976) *Capitalism, Socialism, and Democracy* (5<sup>e</sup> édition). New York, Taylor and Francis.
- Smith, Graham (2009) *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Walker, Edward T., Michael McQuarrie et Caroline W. Lee (2015) « Rising Participation and Declining Democracy ». Dans Caroline W. Lee, Michael McQuarrie et Edward T. Walker (dir.), *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*, New York, New York University Press, p. 3-23.
- Warren, Mark (2009) « Governance-driven democratization ». *Critical Policy Studies*, vol. 3, n° 1, p. 3-12.
- Wesley, Jared (2016) *Big Worlds: Politics and Elections in the Canadian Provinces and Territories*. Toronto, University of Toronto Press.



## CHAPITRE 7

# La parole en politique

**Corinne Mellul**

### **INTRODUCTION**

En démocratie, la première ébauche d'une politique publique est souvent une promesse électorale. Souvent, mais pas toujours (Thomson *et al.* 2017) : des promesses oubliées dès le pouvoir conquis aux réformes mises en place par les élus qui ne faisaient pas partie du mandat que leur avait conféré le peuple, la parole donnée en campagne peu devenir, une fois le vainqueur au gouvernement, la parole de la communication parfois utilisée pour masquer le manquement à la promesse. Y aurait-il deux statuts, deux acceptions de la parole en politique, correspondant aux deux séquences ontologiquement distinctes de la vie politique dont la différenciation classique s'inscrit dans la tradition de Machiavel : 1) conquête et 2) exercice du pouvoir ?

Dans les démocraties contemporaines, les facteurs de déviance de la parole donnée par les candidats durant la campagne vers la parole distillée par les élus une fois en fonction sont multiples : marge de décision autonome réduite des gouvernements nationaux, en particulier en matière de politiques publiques économiques et sociales, sous l'effet de la mondialisation ; démultiplication des technologies de l'information générant des médias qui braquent sur les dirigeants politiques – leur personne, mais surtout leur discours et les images qu'ils émettent, interprétées à l'infini – des projecteurs auxquels la logique commerciale prescrit désormais un cycle de 24 heures ; accaparement de la conception de la parole politique par des communicants professionnels, dont l'objectif pour le compte des élus qui les emploient n'est plus tant pédagogique que persuasif, voire manipulateur. Mais, au-delà, subsiste aussi la nature intemporelle du pouvoir, des ambitions singulières

d'individus attirés par la carrière politique, de la lutte pour l'accès aux commandes de l'appareil politique ou de l'État. Se pose alors, avec une acuité redéfinie par un monde en pleine mutation, aux paradigmes changeant à la vitesse des transmissions numériques, la question de la *responsabilité* des gouvernants, et de leur *réactivité* aux souhaits des électeurs.

Le mandat démocratique dans le système représentatif implique l'engagement de l'élu à mettre en œuvre l'ensemble du programme qui a remporté l'adhésion d'une majorité des votants. Mais ce contrat n'est pas un blanc-seing délivré pour la durée de la mandature, jusqu'à l'échéance électorale suivante. Il incombe en effet parallèlement à l'instance citoyenne ayant ainsi délégué son pouvoir d'exercer pendant la durée du mandat une vigilance soutenue quant aux actions de l'élu, quant à la conformité de ces actions aux termes du mandat.

Or depuis plusieurs décennies, de multiples enquêtes de sociologie politique (Pharr et Putnam 2000 ; Hetherington 2005 ; Norris 1999) attestent de la désaffection croissante des citoyens des démocraties libérales à l'égard de leurs responsables politiques, voire du système représentatif tout entier – débat qui opposait déjà Arthur Miller et Jack Citrin en 1974, l'un argumentant que le cynisme croissant engendré dans les années 1960 au sein de l'électorat américain par les politiques publiques en place à l'époque pourrait mener à l'expression radicale d'un rejet du système politique dans son entier, et l'autre avançant qu'une attitude critique des citoyens à l'égard des politiques publiques du moment n'empêchait pas une adhésion soutenue aux institutions de la démocratie représentative (voir Miller 1974 ; Citrin 1974).

Comme l'illustre le paroxysme des campagnes de 2016 du Brexit au Royaume-Uni et de l'élection présidentielle américaine, ainsi que celle de 2017 de l'élection présidentielle française, il est ainsi devenu coutumier, depuis une dizaine d'années, d'évoquer dans le discours public et dans la littérature politique des démocraties libérales la « déconnexion » des élites au pouvoir. L'intention qui anime le présent chapitre est tout d'abord d'éclairer la double question de la responsabilité – et de la responsabilisation – des dirigeants face au peuple, et de l'aptitude des dirigeants à prendre en compte la volonté du peuple dans ce contexte évolutif. Nous proposons ensuite d'élargir cette réflexion par la démarche d'un « retour aux textes », en revisitant trois penseurs majeurs du politique situés au fil de la tradition occidentale. Notre postulat est en effet que les sources de la philosophie politique classique peuvent tout autant éclairer les pratiques politiques de notre monde composite qu'elles ont nourri l'analyse politique du monde d'hier – ou, dans le cas de Platon, de l'antiquité grecque.

## **LE DISCRÉDIT DES GOUVERNANTS DANS LES DÉMOCRATIES CONTEMPORAINES**

Dans sa livraison de mai 2017, l'enquête annuelle du Pew Research Center sur la confiance que porte le public américain aux institutions politiques des États-Unis démontre qu'en presque 60 ans, la proportion de citoyens qui accordent leur confiance au gouvernement fédéral « tout le temps » ou « la plupart du temps » est passée de 73 pour cent en 1958 à 20 pour cent en 2017 (Pew Research Center 2017). Les sondages attestent de surcroît de ce que le sentiment que le gouvernement agit de façon appropriée n'a jamais été partagé par plus de 30 pour cent des personnes interrogées au cours des dix ans passés, faisant de cette décennie celle des indices les plus bas depuis la création de l'enquête en 1958. Parallèlement, les études d'Eurobaromètre standard régulièrement conduites par l'Union européenne indiquent qu'au sein des États membres de l'Union, l'indice de confiance des citoyens dans leur gouvernement national est passé de 34 pour cent en 2004 à 27 pour cent en 2014, et dans leur parlement national de 38 pour cent en 2004 à 28 pour cent en 2014 (Standard Eurobarometer 81, Spring 2014 : 64).

## **LE DISCRÉDIT DES GOUVERNANTS DANS UN CONTEXTE GLOBAL**

Comme suggéré ci-dessus, le discrédit qui semble s'être abattu sur les dirigeants des démocraties libérales depuis plusieurs décennies est le produit d'une pluralité de facteurs issus du monde contemporain, dont une partie importante est exogène au cadre national.

Depuis les années 1980, les gouvernements étatiques, au même titre que de nombreux autres acteurs, ont dû faire face aux conséquences, en particulier économiques, des vagues successives de la mondialisation. À mesure qu'un modèle économique unique se répandait à travers la planète, un spectre croissant de politiques publiques nationales devait se soumettre à l'impact des marchés financiers mondiaux et des groupes d'intérêt transnationaux. Ces transformations ont produit d'amples travaux dans le champ des sciences sociales, dont l'hypothèse centrale était que la mondialisation avait entraîné ou allait entraîner une redéfinition de l'État westphalien et de son fondement essentiel : la souveraineté étatique (Rosenau 1990 ; Ohmae 1995 ; Cable 1995 ; Strange 1996 ; Perraton *et al.* 1997 ; Keohane 2003). Ce débat met évidemment en exergue la question d'une mutation possible du principe démocratique ancré dans le fondement du gouvernement par le peuple, souverain dans l'espace de ses frontières nationales.

Au-delà des positionnements possibles quant à un tel postulat, il apparaît que l'une des transformations qui affectent non seulement le fonctionnement, mais aussi l'essence même du gouvernement démocratique est la remise en question que fait porter la mondialisation sur la légitimité conventionnelle du pouvoir politique. Qu'il s'agisse du réchauffement climatique, de la lutte contre le terrorisme, du commerce international, des technologies de l'information et notamment de la cyber-guerre et de la désinformation ou de nombreux autres domaines des politiques publiques, les États peuvent en effet de moins en moins décider et agir de façon souveraine. La gestion de telles questions exige aujourd'hui la coopération de multiples acteurs – étatiques, intergouvernementaux et non étatiques. Quelle que soit la marge de décision autonome dont bénéficient encore les chefs de gouvernements nationaux dans l'élaboration des politiques publiques, les réformes économiques et sociales au sein des États sont à présent façonnées par les bouleversements que produit la mondialisation, dont certains poussent les États, dans un contexte global de plus en plus compétitif, à libéraliser, déréglementer et ouvrir de façon croissante les marchés nationaux aux flux du commerce, des capitaux et des pratiques mondialisés.

### **LE DISCRÉDIT DES GOUVERNANTS DANS LE CONTEXTE DES DÉMOCRATIES LIBÉRALES**

D'autres facteurs, endogènes à l'évolution du fonctionnement des démocraties libérales, ont contribué à y saper la confiance portée par les électeurs à leurs institutions gouvernementales et à l'ensemble de la classe politique depuis plusieurs décennies. Au sommet de la liste de ces facteurs figure un phénomène de polarisation croissante, qui affecte à la fois les électeurs et l'activité législative de certaines démocraties, en particulier lorsque l'exécutif et la majorité parlementaire appartiennent à des partis opposés. Une étude de 2014 de la Brookings Institution sur l'évolution de la productivité législative du Congrès des États-Unis entre 1947 et 2012 démontre par exemple que le taux de projets de loi importants (définis ici comme ayant fait l'objet d'au moins quatre éditoriaux dans le *New York Times* sous une même législature) qui n'ont pu réunir un consensus bipartisan suffisant pour un vote d'approbation est passé de moins de 30 pour cent en 1947-1948 à plus de 70 pour cent en 2011-2012, tandis qu'en 2014, cette proportion atteignait 75 pour cent (Binder 2014). Une telle évolution, note l'étude de la Brookings, reflète les changements survenus au sein de l'électorat américain depuis les années 1960 : avant l'adoption de la législation sur les droits civiques de Lyndon Johnson en 1964, le Sud était majoritairement démocrate, et les deux partis

institutionnels, démocrate et républicain, comportaient une diversité de composantes idéologiques sous la forme d'ailes progressistes et conservatrices à l'intérieur de chacune des deux formations – ce qui permettait aux représentants dans les deux chambres de trouver des terrains d'entente, de s'accorder sur des compromis. Après le point tournant de cette législation de 1964, progressistes et conservateurs ont commencé à s'aligner selon une logique de parti plus stricte. Cette tendance à la bipolarisation a connu un paroxysme sous l'administration Obama à partir des élections législatives de 2010, qui ont donné aux Républicains la majorité à la Chambre des représentants et entériné la domination de leur parti par les adhérents du Tea Party, puis de celles de 2014, qui, en portant une majorité de Républicains au Sénat, ont investi ceux-ci du contrôle absolu du Congrès. Dès lors, l'activité d'une grande partie des représentants républicains au Congrès ne consistait plus tant à légiférer qu'à résister à toute proposition de loi émanant de la présidence afin de s'assurer la fidélité de leurs bases électorales en vue d'une reconduction de leur mandat, voire de créer les conditions de l'élection d'un républicain à la présidentielle suivante.

Des phénomènes relativement comparables de polarisation et de fragmentation des partis sont observables en Europe depuis une dizaine d'années : des partis longtemps situés à la marge du spectre politique, en particulier à l'extrême-droite, ont en effet connu à travers le continent une progression électorale sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Des données sur la répartition des sièges entre partis au sein des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne, issues du projet ParlGov élaboré par des politologues de l'Université de Brême, mettent ainsi en évidence les pertes de sièges qu'ont accusées à travers l'Europe les partis du centre ou proches du centre entre 1980 et 2015, chutant d'environ 25 pour cent en 1980 à environ 10 pour cent en 2015 (Groskopf 2016). Les mêmes tendances sont observables durant la même période au sein du Parlement européen. Parallèlement, les partis d'extrême-droite, situés autour de 5 pour cent en 1980, atteignent un score de 12 pour cent environ en 2015. De telles évolutions, qui certes concernent majoritairement l'extrême-droite, mais également des partis ou mouvements d'extrême-gauche, se sont notamment manifestées pour ces derniers en 2015 avec l'accession au pouvoir du parti Syriza en Grèce, la montée du mouvement Podemos en Espagne, et l'alliance du Parti socialiste portugais avec ses ennemis communistes. Pour l'extrême-droite, le phénomène se manifeste dans la conquête du pouvoir par Fidesz, le parti nationaliste hongrois, en 2010, et dans celle de son équivalent polonais le PiS, parti Droit et justice, en 2015. Enfin, le Front

national français (aujourd'hui Rassemblement national), qui, participant à sa première élection législative en 1973, recueillait alors 0,52 pour cent des voix, a vu son candidat Jean-Marie Le Pen qualifié pour le second tour de l'élection présidentielle en 2002 avec 16,86 pour cent des voix, tandis que sa fille Marine, qui lui a succédé en 2011, réitérait cette performance en 2017 avec 33,94 pour cent des voix, soit plus du double des suffrages recueillis par son père quinze ans auparavant.

Les conséquences pratiques de ces mutations sont sensiblement comparables des deux côtés de l'Atlantique. Aux États-Unis, la bipolarisation croissante des positionnements républicain et démocrate sur la quasi-totalité des grands sujets de politiques publiques a abouti, en particulier à partir des années 2000, à une paralysie du travail législatif, popularisant au sein de l'opinion américaine la formule inaugurée à une autre époque par Harry Truman, celle du «do-nothing Congress»<sup>1</sup>. Or les thèmes des effets de la mondialisation sur les emplois industriels et des mutations sociétales des quatre dernières décennies ont dominé la campagne populiste de Donald Trump lors de l'élection présidentielle de 2016. Pour expliquer un tel «déclin» national, il a suffi au candidat républicain de mettre en exergue l'élitisme des politiciens de carrière désormais au service de leurs propres intérêts plutôt que de ceux du peuple. L'incurie washingtonienne – déjà ancrée dans le paysage politique américain – faisait ainsi depuis longtemps sans doute le lit de l'élection de Trump.

L'effet pervers de ces bouleversements est celui-ci : en se polarisant autour de positions inflexibles, les représentants au Congrès reflétaient les visions de plus en plus rigides de leurs électeurs sur les politiques qu'il convenait de mettre en œuvre pour l'ensemble de la société. Cette polarisation croissante menait les représentants à la paralysie législative, perçue par eux comme la meilleure voie vers... la réélection.

En Europe, le consensus mou des grands partis de centre gauche et de centre droit au pouvoir avant et après la fin de la guerre froide a permis la construction du marché unique, la mise en place de l'euro, puis l'élargissement de l'Union européenne. Mais, pas plus qu'aux États-Unis, ces gouvernements n'ont su préserver leurs administrés de la perte des emplois industriels, du chômage croissant et de l'augmentation des inégalités qu'a engendrés la mondialisation en Occident. L'irruption sur la scène politique des partis non traditionnels, qui ont mis à profit l'opportunité de la désillusion populaire,

---

1. Un «Congrès qui ne fait rien».

a alors amené les grands partis à se retrancher sur des positions défensives. Trop occupés à maintenir leur légitimité sur l'échiquier politique, ceux-ci n'ont pas su s'engager dans des politiques publiques animées par une stratégie de long terme qui auraient mieux servi les besoins de leurs majorités dans un modèle économique changeant.

Il apparaît donc que, à partir des débuts de la mutation de l'État providence sous l'impact de la mondialisation de l'économie, nombre de gouvernants dans les démocraties libérales ont failli à la mission ontologique du mandat démocratique : gouverner dans l'intérêt de la majorité en réagissant aux priorités des électeurs – ou tout au moins, en l'occurrence, être à même de percevoir un malaise grandissant au sein de la population se sentant laissée pour compte, et d'y répondre par l'adoption de politiques publiques idoines.

De multiples enquêtes de sociologie politique attestent du fait que, en parallèle, les taux d'abstention aux élections nationales dans un grand nombre de démocraties n'ont cessé d'augmenter durant la même période (Dalton 2008 ; Desilver 2016) tandis que, alors même que les emplois manufacturiers dans les pays occidentaux faisaient face à la plus grande menace structurelle qu'ils aient connue depuis la révolution industrielle, l'adhésion et l'activisme syndicaux s'effondraient dans la plupart de ces pays (Yeselson 2013 ; Wahl 2014). Même le mouvement *Occupy Wall Street* à New York et les manifestations similaires à Madrid, à Francfort, à Londres ou à Rome, qui ont poussé dans la rue des centaines de milliers de personnes dénonçant le creusement des inégalités dans le sillage de la crise des subprimes de 2007-2008, se sont évaporés sans avoir semble-t-il produit d'impact tangible sur les politiques de redistribution du revenu (voir Gitlin 2014).

Ainsi pourrait-on dire que le manquement démocratique a été double : celui des dirigeants à prendre en compte les intérêts des peuples, et celui des peuples à exercer avec suffisamment d'efficacité leur devoir de vigilance quant aux actions des élus, de la conformité de celles-ci aux termes du mandat conféré par le suffrage aux dirigeants. La sanction populaire, peut-être trop brutale et trop tardive, semble avoir pris la forme, radicale, de l'évidement des partis majoritaires au profit de la marge, celle d'un populisme d'extrême-droite ou d'extrême-gauche.

C'est dans ce contexte global que s'est développée, avec une acuité propre aux sociétés démocratiques contemporaines, la mutation de la parole donnée au peuple par les candidats en campagne vers la parole de communication parfois utilisée par les élus une fois au pouvoir pour masquer le manquement à leurs promesses.

Quelle réflexion porter sur ce constat, à une période où s'expriment les craintes de voir s'effriter l'ordre démocratique libéral qui avait pris ancrage dans le monde occidental au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et pouvait sembler apte à se répandre à travers la planète au lendemain de la guerre froide ?

La démarche que nous proposons, celle d'un « retour aux textes » pour éclairer ces pratiques politiques au sein des démocraties, nous invite à présent à interroger une sélection d'écrits de trois penseurs canoniques de la philosophie politique pour tenter d'en extraire des axes de réflexion qui mettront en évidence, au-delà des évolutions de l'histoire, ce que le pouvoir politique et la parole qu'il utilise peuvent avoir d'intemporel.

## **LE « RETOUR » AUX TEXTES**

### **Les « communicants » de Platon**

Le postulat de la pérennité de certains fondamentaux au cœur de la dynamique politique, qu'elle concerne les gouvernants ou les gouvernés, nous conduit pour commencer cette brève incursion dans les sources de la philosophie politique à évoquer la vision platonicienne des sophistes.

Ceux-ci avaient une influence considérable dans le monde grec et connurent leur heure de gloire après qu'une série de vastes réformes eut transféré le pouvoir politique à Athènes, de l'oligarchie aristocratique qui en avait le monopole, au *demos*, le peuple, à partir du début du V<sup>e</sup> siècle av. J.-C. Jusqu'à la mise en œuvre de ces réformes, seuls les aristocrates maîtrisaient l'art de la parole et du débat contradictoire, que nombre d'entre eux apprenaient auprès des meilleurs sophistes – sortes de professeurs de rhétorique de l'époque. Mais lorsque dans l'Athènes de Périclès les gens du peuple accèdent à la citoyenneté et sont de ce fait tenus de participer non seulement à l'assemblée législative mais aussi aux fonctions électives, ils doivent à leur tour acquérir cette capacité de manier le verbe, cet art de la persuasion, afin de convaincre dans les débats et dans les discours à l'assemblée. Les sophistes vont alors se trouver parmi ces nouveaux citoyens une ample clientèle, et se mettre au service de nouveaux chefs politiques pour leur enseigner les techniques de la persuasion. Leur objectif étant de rendre leurs élèves capables de convaincre le plus grand nombre, il n'est pas question pour eux de faire véhiculer par l'art de la parole qu'ils enseignent des valeurs, des vérités immuables. La vision du monde qu'entretiennent les sophistes ne se centre en effet que sur l'être humain, aux dépens de toute dimension métaphysique

de la vie terrestre, de tout sens ordonné des choses. L'humain se résume à leurs yeux à des conventions, la vérité à une notion relative, qui peut varier selon l'interlocuteur – ce qui rend vaine toute recherche de la connaissance objective. N'appuyer une argumentation que sur la raison ne semble donc pas aux sophistes être la méthode la plus efficace pour convaincre le plus grand nombre. Mieux vaut à cet effet faire appel à la *doxa* – l'opinion – que façonnent les sentiments, les passions, les pulsions et les désirs. L'art de la parole qu'enseignent les sophistes repose par conséquent sur la flatterie de l'auditoire – garante de l'adhésion du plus grand nombre. Nous dirions aujourd'hui que l'enseignement que dispensaient les sophistes consistait en la maîtrise des techniques de manipulation de l'opinion.

Dans *Le Sophiste*, un dialogue sur la possibilité de l'erreur et sur l'être et le non-être qui porte aussi une virulente critique à l'égard des sophistes, Platon présente ceux-ci, par la voix de Socrate, comme des chasseurs de jeunes gens riches dont ils entendent tirer leur subsistance. Considérant comme la pire des ignorances celle qui porte à « croire qu'on sait quelque chose alors qu'on ne le sait pas », Socrate définit la vraie connaissance comme celle qu'il faut purifier des opinions, celle à laquelle on « ôte les opinions qui font obstacle à l'enseignement ». Or le sophiste, en enseignant à ses élèves à discourir savamment sur toute une gamme de sujets, à disputer et contredire tout élément de connaissance émis par un interlocuteur, leur fait croire qu'il est possible de tout savoir, et qu'il est ainsi lui-même « le plus savant de tous sur toutes choses ». Comme il faut bien convenir que l'omniscience n'existe pas, le sophiste, conclut Socrate, est « un charlatan, qui ne sait qu'imiter les réalités » (Platon/Chambry 1969 : 66-76).

Dans *Le Protagoras*, dialogue de Platon qui porte le nom de l'un des sophistes les plus illustres et les plus célèbres de l'Athènes de son époque, Protagoras est lui-même un personnage central et se présente comme un professeur de vertu, tandis que Socrate lui demande de s'expliquer sur son art. Protagoras définit celui-ci comme l'action d'enseigner à ses élèves à gouverner leurs affaires et celles de l'État – en d'autres termes, comme lui en fait convenir Socrate, d'enseigner la politique. Mais la politique, selon Socrate, ne s'enseigne pas. Gouverner les affaires de l'État demande que pour chaque domaine spécialisé sur lequel il faut légiférer (les politiques publiques d'aujourd'hui), on fasse appel à des spécialistes du sujet examiné. Quant à la politique à proprement parler, en démocratie, elle est l'affaire de tous.

C'est ce dernier point qui éclaire la position de Platon sur la démocratie. Dans le livre VIII de *La République*, Socrate engage avec ses disciples une discussion sur différents types de régimes, dans le but d'en identifier le plus

juste. Outre le régime de Sparte organisé autour d'un principe de discipline militaire, Socrate distingue l'oligarchie, puis la démocratie, puis la tyrannie, démontrant comment chacune mène inexorablement à l'avènement de la suivante (Platon/Baccou 1966 : 306). Lorsque l'oligarchie, pouvoir des riches sur les pauvres, est vaincue par la démocratie, la liberté se répand dans la cité, et le gouvernement, les charges publiques, les fonctions de magistrat et de juge y sont partagés par tous. C'est aussi cette liberté, valeur suprême de la démocratie, qui perdra celle-ci et la précipitera vers la tyrannie, quand toute mesure d'autorité en aura disparu.

La critique platonicienne des sophistes éclaire le scepticisme de Platon envers l'idée du gouvernement par le peuple. Dans le système athénien de démocratie directe, les citoyens réunis sur l'Agora sont évidemment exposés aux discours de ceux d'entre eux qui ambitionnent de devenir des chefs politiques. Or les discours de ces meneurs sont bien souvent le produit de ce que leur ont enseigné les sophistes, quand ce ne sont pas les sophistes eux-mêmes qui s'adressent à la foule : une parole tenant à distance les arguments raisonnés et flattant les émotions et les instincts de la populace qui, même si la politique est son affaire, ne peut posséder l'expertise nécessaire pour comprendre la complexité des sujets sur lesquels il lui appartient de légiférer. Se profile alors le danger de la transformation de la démocratie en tyrannie de la majorité, qui mènera bientôt au pouvoir absolu d'un seul – le tyran –, issu sans doute de ceux qui ont su flatter cette majorité avec le plus de talent.

La critique que fait Platon de la démocratie remet donc en cause le principe même de la souveraineté populaire : si le peuple est susceptible de faire confiance aux démagogues formés par les sophistes à propos de décisions concernant le bien commun, existe-t-il des garanties que les décisions votées par la majorité du peuple seront nécessairement les meilleures ? Et si de telles garanties n'existent pas, qu'est-ce qui ferait de la démocratie un régime supérieur aux autres ?

Même si les contre-arguments que l'on pourrait aujourd'hui opposer à la critique platonicienne de la démocratie sont nombreux, il nous semble que ce que Platon nous aide à voir, depuis notre propre cadre spatio-temporel, est le fait que l'utilisation politique de la parole se trouve, peut-être inévitablement, au moins autant destinée à opacifier l'action politique qu'à l'expliquer. Dans les démocraties, où le suffrage est l'obligatoire point d'accès au pouvoir, persuader l'électeur s'avère aussi indispensable pour parvenir au gouvernement que pour s'y maintenir. L'invasion contemporaine du discours politique par les techniques de communication, mises en œuvre par des professionnels peut-être encore plus chèrement rémunérés que les

sophistes vilipendés par Socrate dans *Le Sophiste* (professionnels qui ne sont élus par personne, qui œuvrent le plus souvent dans l'anonymat relatif des antichambres du pouvoir et dont la production est répercutée à l'infini par les technologies de l'information), semble démontrer la pertinence de la critique platonicienne des sophistes avec une acuité encore bien supérieure à celle du contexte de la Grèce antique. Quand les conditions du « bon » gouvernement sont dégradées sous l'impact combiné de facteurs exogènes et endogènes à un système démocratique donné, les services de ces professionnels deviennent indispensables. Même si le discours des dirigeants de grands partis dans les démocraties libérales d'aujourd'hui n'est pas toujours démagogique, il tend cependant à dissimuler plutôt qu'à révéler la capacité réduite des gouvernements à servir le bien commun par des politiques publiques adaptées, dont certaines sont parfois incompatibles avec l'objectif de la réélection. Si le discours savamment construit par les experts de la parole ne parvient plus à masquer les dysfonctionnements du système, celui, plus fidèlement modelé sur le dessein des sophistes, d'en appeler aux émotions et aux pulsions du peuple, peut alors devenir l'option de réels démagogues pour le remplacer. Ainsi peut-on avancer que des textes vieux de plus de deux mille cinq cents ans qui portent réflexion sur le politique dans la démocratie athénienne antique trouvent une résonance saisissante dans le monde démocratique contemporain.

### **Machiavel et la trahison de la parole donnée**

Machiavel est celui des grands penseurs politiques de la tradition occidentale qui a sans doute le mieux argumenté que l'art de la dissimulation est indispensable à l'exercice du pouvoir. Son manuel de gouvernement, *Le Prince*, publié en 1513, fut écrit pour Laurent de Médicis alors que gouvernants ineptes et invasions étrangères affaiblissaient les cités-États de la Renaissance italienne. Le chapitre XVIII de l'ouvrage mérite une attention particulière puisqu'il traite de l'opportunité pour celui qui gouverne d'honorer la parole donnée, et nous en dégagerons ici quelques points essentiels.

Il faut d'abord préciser que Machiavel est le premier analyste éminent du politique à rejeter le principe d'une exigence de conformité à la morale de la part des gouvernants. Selon lui, l'objectif suprême du gouvernement, qui est la préservation de l'État, ne permet pas au prince d'agir en toute circonstance selon des préceptes moraux. Ainsi le prince le plus apte à gouverner sera celui qui saura, quand le bien de l'État l'exigera (et uniquement dans ce cas), s'écarter de ce que la morale prescrit. Il est important d'observer au passage

que cette faculté de discernement que Machiavel met en exergue chez le prince apte à gouverner est la preuve même que celui-ci, contrairement à ce qu'impliquerait une perception trop répandue de la pensée de Machiavel, ne peut être un individu foncièrement mauvais – une affirmation en cohérence avec le fait que Machiavel était un ferme opposant de la tyrannie. L'un des rejets de la conduite morale justifiés selon Machiavel par le devoir de préservation de l'État incombant au prince peut être le manquement à la parole donnée. « Un prince avisé », affirme Machiavel, « ne doit point accomplir sa promesse lorsque cet accomplissement lui serait nuisible, et que les raisons qui l'ont déterminé à promettre n'existent plus : tel est le précepte à donner ». Mais non moins importante que cette capacité de faillir à sa propre parole si tenir celle-ci devait lui nuire, ou s'il jugeait que les circonstances de la fidélité à la parole n'étaient plus présentes, est celle dont il faut que le prince soit doté de ne jamais laisser paraître qu'il a trahi sa promesse : il doit en effet « posséder parfaitement l'art et de simuler et de dissimuler ». Un prince ne peut, dit Machiavel, « manquer de raisons légitimes pour colorer l'inexécution de ce qu'il a promis » (Machiavel/Périès 1962 : 70).

La dissimulation, et par implication l'hypocrisie et le mensonge, font donc pour Machiavel partie intégrante de l'art de gouverner. S'il n'est pas nécessaire au prince d'être tout à la fois « clément, fidèle, humain, sincère et religieux » (Machiavel/Périès 1962 : 70), il est par contre souhaitable, voire indispensable pour son propre bien, qu'il soit capable de faire semblant de posséder toutes ces qualités afin que ses administrés le perçoivent comme vertueux alors même qu'il sera nécessairement amené, dans l'exercice du pouvoir, à bafouer les principes de la vertu pour maintenir l'intégrité de l'État.

Ce qui sous-tend la teneur – encore sulfureuse aujourd'hui – de ces conseils au prince est la vision particulièrement pessimiste qu'à Machiavel de la nature humaine, ou au moins de celle de la plupart des êtres humains. La bonté, la mansuétude, la piété et tous les traits du comportement conforme à la morale (chrétienne à l'époque) sont des qualités que Machiavel croit très peu répandues dans les sociétés humaines. Il en découle qu'aucune obligation absolue ne pèse sur le prince de cultiver lui-même ces qualités durant son règne. Ainsi Machiavel précise, en énonçant que le prince ne doit pas toujours tenir parole, que ce précepte « ne serait pas bon sans doute, si les hommes étaient tous gens de bien ; mais comme ils sont méchants, et qu'assurément ils ne vous tiendraient point leur parole, pourquoi devriez-vous leur tenir la vôtre ? » L'art de simuler et de dissimuler est donc nécessaire au prince parce que les « hommes sont si aveugles, si entraînés par le besoin du moment,

qu'un trompeur trouve toujours quelqu'un qui se laisse tromper». À la fin du chapitre XVIII, Machiavel ajoute que l'homme ordinaire est toujours «séduit par l'apparence» et par l'issue des événements (Machiavel/Périès 1962 : 71). Or le monde, observe-t-il, est composé d'hommes ordinaires.

Ainsi, si le prince doit être capable de tromper les hommes ordinaires, c'est bien parce que ceux-ci ne demandent, au fond, qu'à être trompés. Ils ne sont ni vertueux ni généreux, et ne s'attachent qu'à l'apparence des choses. C'est pourquoi ils ont besoin de croire que le chef politique, lui, est différent d'eux, et donc qu'il incarne la vertu et la probité – en bref, qu'il est un homme moral. Ils ne pourraient sans doute se résoudre à voir dans leurs gouvernants les mêmes travers qu'ils savent peut-être posséder eux-mêmes.

Tout jugement du positionnement moral de Machiavel sur ce que requiert l'exercice du pouvoir étant mis à part, on peut avancer que son propos sur l'indissociabilité entre parole dissimulatrice et trahison de la parole donnée d'une part et pouvoir de l'autre demeure d'une pertinence aiguë pour la compréhension des comportements politiques contemporains. Cette pertinence apparaît sous une lumière encore plus crue dans le cadre de nos démocraties, qui reposent sur les principes de transparence, de vérité et de responsabilité des gouvernants à l'égard du peuple. Machiavel a-t-il ainsi perçu une «nature intemporelle du pouvoir», qui ferait de l'exigence de vérité pesant sur les dirigeants en démocratie une chimère, un oxymore ?

### **La carrière politique selon Weber**

Max Weber, le troisième et dernier auteur à engager notre attention ici, nous permettra de situer la question de la parole en politique dans le contexte de la politique professionnelle, émanation emblématique de l'État moderne, qui sécrète les partis politiques que nous connaissons aujourd'hui. Dans sa conférence de 1919 devant les étudiants de l'Université de Munich sur le métier et la vocation d'homme politique, publiée la même année dans l'essai *Le Savant et le politique*, Weber entreprend d'expliquer comment la politique, qu'il définit comme «la direction du groupement politique que nous appelons aujourd'hui «État», ou l'influence que l'on exerce sur cette direction» (Weber/Freund 1959 : 112), devient une profession. Alors que dans les sociétés pré-modernes, l'autorité politique était essentiellement financée par des fonds privés provenant des coffres des seigneurs ou des princes, l'État moderne capitaliste prend en charge cette fonction, et l'activité politique, désormais rémunérée, s'ouvre de ce fait à des catégories de population qui n'y ont jamais eu accès auparavant. Désormais séparés des

ressources matérielles de l'administration, qui ne leur appartiennent plus en propre, les détenteurs du pouvoir dans l'État moderne sont donc en mesure de gérer, distribuer et partager ces fonds publics comme ils l'entendent.

La politique peut alors devenir une vocation, et cela selon deux modalités distinctes : vivre « pour » la politique, et vivre « de » la politique. Vivre « pour », c'est avoir la politique pour vocation, soit par idéal, parce qu'on trouve son épanouissement dans le sens que donne à la vie la défense d'une cause, soit par soif du pouvoir. Vivre « de », c'est faire de la politique une source permanente de revenus. Dans l'État moderne, les deux modalités, en général, se combinent.

Mais vivre « de » la politique est une dimension qui dépasse de loin la rémunération d'un individu, car elle inclut la volonté par les forces politiques en rivalité de s'emparer du contrôle de multiples postes politiques, qu'elles répartiront entre cadres et alliés une fois le pouvoir conquis par les urnes, en parallèle avec ou même au-delà de tout autre objectif de service de la nation qui est la fin normative de la lutte pour le pouvoir en démocratie. Ces avantages que confère la vie politique moderne constituent à eux seuls une part importante de ce qui suscite les vocations. Pour les conquérir, les partis et les candidats n'hésiteront donc pas à modifier leurs programmes en fonction de ce qui est le plus susceptible de susciter l'adhésion des électorats, au mépris des idées, des idéaux, des idéologies.

Weber dresse ensuite le portrait du meilleur dirigeant possible, celui qui fera justice à l'incommensurabilité de la fonction. Cet idéal implique la possession de trois qualités capitales : la *passion*, que l'homme politique met au service d'une cause en laquelle il croit, la conscience de la *responsabilité* dont l'investit l'accession au pouvoir et qui doit servir de contrepoids à la passion, et enfin un sens des *proportions* défini par une capacité de détachement, de prise de distance à l'égard des personnes et des choses. La combinaison de ces trois qualités devrait permettre au dirigeant de se prémunir contre ce que Weber perçoit comme la pire des tares qui puisse affecter un homme politique : la vanité. L'attraction du politicien professionnel pour le pouvoir, dit Weber, est inévitable : elle fait après tout partie de ce qui motive la vocation à vivre « pour » la politique. Mais la pure recherche du pouvoir, le désir d'être l'objet de toutes les attentions, en un mot la vanité, ne poussera l'homme politique qu'à « rechercher l'apparence et l'éclat du pouvoir au lieu du pouvoir réel » (Weber/Freund 1959 : 179).

Contrairement à Machiavel, ce n'est pas un manuel de gouvernement que propose ici Weber. À ses yeux, la seule garantie contre le caractère

naturellement corrompu du pouvoir est celui de l'homme qui cherche à l'exercer – un caractère particulier, qui ne devrait désigner qu'un nombre réduit d'individus à la vocation politique.

En exposant, dans un texte infiniment plus riche que ne le suggèrent les quelques points évoqués ici, les transformations qui produisent l'avènement de la politique professionnelle, puis ce qui constitue, et enfin ce qui *devrait* constituer la vocation politique, Weber nous permet de placer dans un contexte clair le double sens de la parole en politique. Si la vocation ne porte que sur l'ambition de vivre « de » la politique, c'est-à-dire de conquérir le pouvoir pour accéder à des prébendes à se répartir entre amis et alliés, si même la vocation porte sur l'ambition de vivre « pour » la politique mais dans la seule acception de l'attrait personnel pour le pouvoir, pour l'attention et le prestige que celui-ci confère, il semble alors aller de soi que la parole en politique, relayée aujourd'hui par l'appareil du cycle de 24 heures de l'information – si proche des programmes de divertissement que les deux genres ont fini par s'entremêler – ne soit souvent qu'un instrument destiné à obtenir ces avantages et à les conserver.

Même si l'ambition de vivre « pour » la politique au sens noble, celui du service d'une cause, continue d'animer les carrières de nombreux élus dans les démocraties libérales contemporaines, on ne peut en espérer la présence que comme motivation coexistant avec les autres, c'est-à-dire avec, au niveau du groupe politique, la volonté d'obtenir et de préserver le contrôle des postes, et au niveau de l'individu, l'attrait pour le pouvoir, dont le narcissisme et la vanité constituent dans de nombreux cas la racine psychologique. Le fait est que la suspicion que le jeu politique dans les démocraties d'aujourd'hui ne s'organise plus qu'autour d'objectifs égoïstes, de plans de carrière, n'a cessé, comme nous l'avons démontré en première partie, de gagner des proportions croissantes des électorats depuis plusieurs décennies.

Faut-il alors s'étonner de ce que les campagnes du Brexit au Royaume-Uni et des élections présidentielles aux États-Unis de 2016 ainsi que la campagne présidentielle française de 2017 aient été dominées, chacune dans le contexte qui lui était propre, par la rhétorique et la représentation de candidats et d'une thématique « hors système » ?

## CONCLUSION

Pour explorer le thème du glissement de la parole en politique, de celle donnée par les candidats en campagne afin de susciter l'adhésion des

électeurs vers celle proférée dans l'exercice du pouvoir une fois le candidat élu afin de dissimuler les manquements à la promesse, nous avons tout d'abord procédé à une contextualisation de l'activité de gouvernement dans les démocraties du monde contemporain. Ce contexte est, en premier lieu, celui d'une désaffection du public pour la classe politique qui n'a cessé de croître au cours des trente dernières années au moins. Plusieurs phénomènes, certains exogènes, d'autres endogènes aux démocraties d'aujourd'hui, sont à corrélés avec la détérioration de la perception des gouvernants par l'opinion publique. À l'échelle globale, l'interdépendance grandissante qu'a tissée la mondialisation entre les économies des États a, entre autres phénomènes, réduit la marge de décision souveraine des gouvernants nationaux – de ceux dont la légitimité est issue du suffrage populaire comme des autres. À l'échelle interne, la polarisation croissante de la représentation politique observable au sein des démocraties depuis une vingtaine d'années a également sapé la crédibilité des grands partis politiques. Aux États-Unis, l'efficacité du travail parlementaire est ainsi en chute libre depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle. En Europe, on constate au cours de la même période un phénomène de fragilisation des grands partis au profit de partis et de mouvements à la marge, à l'extrême-gauche et surtout à l'extrême-droite. Ces partis et ces mouvements ne reposent plus sur le consensus de l'ordre politique et économique libéral qui s'est développé dans le monde occidental pendant la guerre froide et semblait voué à gagner l'ensemble de la planète à la fin de celle-ci. De fait, ils construisent leur légitimité encore nouvelle auprès des électors en contestant cet ordre dans son ensemble.

Telles sont donc les conditions dans lesquelles il faut observer ce double statut de la parole politique dans les démocraties contemporaines. Pour comprendre ce dévoiement du verbe dans ses fondements, nous avons proposé d'interroger des écrits dont l'espace dans le temps couvre toute la tradition de la philosophie politique occidentale, vieille de 25 siècles. Platon nous éclaire, presque 500 ans av. J.-C., sur le mode opératoire de la communication en politique, sur les ressorts techniques de la parole flatteuse destinée à susciter l'adhésion du peuple, aux dépens de la substance. Machiavel examine la question de la vertu et de la vérité au pouvoir sous l'angle de la spécificité du politique, en démontrant que, s'il devait exister en politique un impératif de parole vraie et de fidélité à la parole donnée dans l'exercice du pouvoir, une telle règle pourrait bien contrevenir aux intérêts de l'État. Enfin, en exposant la façon dont la politique se transforme en activité professionnelle avec le développement de l'État moderne, Weber éclaire le lien entre parole-promesse en campagne, visant l'accès aux postes

électifs, et parole-dissimulation dans l'exercice du pouvoir, visant le maintien, démocratiquement mérité ou pas, dans la carrière politique.

Ce qui se profile derrière cet examen de la parole en politique, c'est donc le thème de la responsabilité des élus face aux électeurs, ainsi que de la capacité et de la volonté des élus, dans les conditions décrites, de prendre en charge les préférences des électeurs. Un tel sujet ouvre, *in fine*, sur la question de l'éthique des comportements politiques et du rôle d'une telle éthique dans la conception, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que sur la question de l'adéquation des politiques publiques aux intérêts et aux préférences des électeurs dans les démocraties libérales.

## RÉFÉRENCES

- Binder, Sarah A. (2014) « Divided We Govern ». *The Brookings Institution*, en ligne [<https://www.brookings.edu/research/polarized-we-govern/>], consulté le 19/06/17.
- Cable, Vincent (1995) « The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power ». *Daedalus*, vol. 124, n° 2, p. 23-53.
- Citrin, Jack (1974) « The Political Relevance of Trust in Government ». *The American Political Science Review*, vol. 68, n° 3, p. 973-988.
- Dalton, Russell J. (2013) *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 6<sup>e</sup> édition. Los Angeles, Congressional Quarterly Press.
- Desilver, Drew (2016) « U.S. trails most developed countries in voter turnout ». *Pew Research Center*, en ligne [<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/15/u-s-voter-turnout-trails-most-developed-countries/>], consulté le 12/06/17.
- European Commission (2014) « Standard Eurobarometer 81 ». *Directorate-General for Communication*, en ligne [[http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb81/eb81\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf)], consulté le 21/06/17.
- Gitlin, Todd (2014) « Where are the Occupy protesters now? » *The Guardian*, 17 juin, en ligne [<https://www.theguardian.com/cities/2014/jun/17/where-occupy-protesters-now-social-media>].
- Groskopf, Christopher (2016) « European politics is more polarized than ever, and these numbers prove it ». *Quartz Media LLC*, en ligne [<https://qz.com/645649/european-politics-is-more-polarized-than-ever-and-these-numbers-prove-it/>], consulté le 21/06/17.
- Habermas, Jürgen (1975) *Legitimation Crisis*. Boston, Beacon Press.
- Hetherington, Marc J. (2005) *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton, Princeton University Press.

- Keohane, Robert O. (2003) «Sovereignty in International Society». Dans David Held et Anthony McGrew (dir.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (2<sup>e</sup> édition), Cambridge, Polity Press, p. 109-123.
- Machiavel, Nicolas (1962) *Le Prince et autres textes* (J.V. Périès trad.). Paris, Union générale d'éditions, Collection 10/18.
- Miller, Arthur H. (1974) «Political Issues and Trust in Government: 1964-1970». *The American Political Science Review*, vol. 68, n° 3, p. 951-972.
- Norris, Pippa (1999) *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford, Oxford University Press.
- Ohmae, Kenichi (1995) *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York, Free Press.
- Perraton, Jonathan, David Goldbatt, David Held et Anthony McGrew (1997) «The Globalization of Economic Activity». *New Political Economy*, vol. 2, p. 257-277.
- Pew Research Center (2017) «Public Trust in Government Remains Near Historic Lows as Partisan Attitudes Shift». *U.S. Politics & Policy*, en ligne [<http://www.people-press.org/2017/05/03/public-trust-in-government-remains-near-historic-lows-as-partisan-attitudes-shift/>], consulté le 26/06/17.
- Pharr, Susan J. et Robert D. Putnam (2000) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press.
- Platon (1969) *Le Sophiste* (E. Chambry trad.). Paris, Garnier-Flammarion.
- Platon (1966) *La République* (R. Baccou trad.). Paris, Garnier-Flammarion.
- Reich, Robert B. (1992) *The Work of Nations*. New York, Vintage Books.
- Rosenau, James (1990) *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, Princeton University Press.
- Strange, Susan (1996) «The Declining Authority of States». Dans Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge Studies in International Relations, p. 3-15.
- Thomson, Robert, Terry Royed, Elin Naurin, Joaquín Artés, Rory Costello, Laurenz Ennsner-Jedenastik, Mark Ferguson, Petia Kostadinova, Catherine Moury, François Pétry et Katrin Praprotnik (2017) «The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing». *American Journal of Political Science*, vol. 61, n° 3, p. 527-54.
- Wahl, Asbjørn (2014) «European Labor, Political and Ideological Crisis in an Increasingly More Authoritarian European Union». *Monthly Review*, vol. 65, n° 8, en ligne [<https://monthlyreview.org/2014/01/01/european-labor/>], consulté le 30/06/17.
- Weber, Max (1959) *Le Savant et le politique* (J. Freund trad.). Paris, Plon.
- Yeselson, Rich (2013) «Fortress Unionism». *Democracy*, n° 29, en ligne, [<https://democracyjournal.org/magazine/29/fortress-unionism/>], consulté le 30/06/17.

## CHAPITRE 8

# La réalisation des promesses des partis au Québec, 1994-2014

**François Pétry, Dominic Duval  
et Lisa Maureen Birch**

### **INTRODUCTION**

Les partis tiennent-ils leurs promesses électorales une fois qu'ils sont élus? Quels facteurs influencent la variation dans la tenue des promesses d'un gouvernement à l'autre? Ces questions sont importantes pour quiconque s'intéresse à l'étude du lien entre la démocratie et les politiques publiques. L'étude de la tenue des promesses électorales permet en effet d'évaluer empiriquement le lien entre la démocratie et les politiques publiques à la fois sous l'angle de la réactivité des élus, c'est-à-dire de leur capacité à mettre en œuvre des politiques publiques qui correspondent aux préférences des citoyens, et sous celui de l'imputabilité politique, c'est-à-dire de la capacité des citoyens à forcer les élus à rendre compte de leurs actions quand ils sont au gouvernement.

La tenue des promesses électorales est au centre de la théorie du mandat (Klingemann, Hofferbert, Budge *et al.* 1994; Manin 1995). Cette théorie postule que pendant l'élection, les promesses électorales fournissent aux citoyens l'information dont ils ont besoin pour voter pour le parti qui partage leurs priorités et leurs préférences politiques. Après l'élection, le parti gagnant réagit aux attentes des citoyens qui l'ont élu en réalisant ses promesses durant son mandat (Downs 1957; Mansbridge 2003). À l'élection suivante, les citoyens imputent au parti élu la responsabilité de ses actions

en les comparant avec ce qu'il avait promis. L'imputabilité politique n'est bien sûr possible que si les citoyens se tiennent informés des actions des élus pour ensuite les sanctionner s'ils ne répondent pas à leurs attentes (Delli-Carpini et Keeter 1996; Soroka et Wlezien 2010). Dans ce chapitre, nous testerons surtout la problématique de la réactivité des élus telle qu'elle se reflète dans la réalisation des promesses électorales. Nous consacrerons néanmoins quelques lignes à l'imputabilité en conclusion.

Bien que la réalisation des promesses électorales au Québec ait fait l'objet de recherches dans le passé (Pétry 2002, 2013), les données d'analyse les plus récentes remontent au premier gouvernement de Charest, élu en 2003. Une mise à jour est nécessaire. Plus précisément, ce chapitre mesure la réalisation des promesses électorales de six gouvernements successifs dirigés par le Parti québécois (PQ) entre 1994 et 2003, par le Parti libéral du Québec (PLQ) entre 2003 et 2012, et de nouveau par le PQ entre 2012 et 2014.

Ce chapitre utilise une méthode de codage des promesses récemment mise au point par le Comparative Party Pledge Group (CPPG), une équipe internationale de chercheurs intéressés par la tenue des promesses des partis, afin de mesurer le niveau de réalisation des promesses des partis dans différents pays de manière véritablement comparative selon une méthode commune (voir Artés 2013; Naurin 2011, 2014; Kostadinova 2013; Praprotnik 2016; Thomson *et al.* 2017). Il s'agit de la première étude en français sur la variation dans la tenue des engagements des partis au niveau infranational utilisant cette méthodologie commune. Le fait de nous placer au niveau infranational nous permet de réévaluer les hypothèses d'explication de la variation dans la réalisation des engagements qui ont été développées dans le cadre national. Cela nous permet également de tester de nouvelles hypothèses d'explications de la variation dans la tenue des promesses des partis qui sont plus pertinentes au niveau infranational; et en particulier les hypothèses liées aux rivalités entre les juridictions provinciale et nationale d'une part, et aux changements dans les transferts du fédéral d'autre part. Notre étude comporte une autre innovation par rapport aux études précédentes. En effet nous prenons en compte le moment où une promesse se concrétise au cours d'un mandat gouvernemental donné. En d'autres termes, nous mesurons non seulement si, mais aussi à quel moment les promesses électorales sont réalisées.

La première partie du chapitre décrit les théories qui sont aux sources des différents facteurs d'explication de la réalisation des promesses. La deuxième partie explique la méthode utilisée pour identifier les promesses des partis et pour coder leur état de réalisation. La troisième partie présente les résultats d'analyse sous forme de tableaux bi-variés plus descriptifs tout d'abord, puis

sous forme de régression multivariée. La conclusion souligne les implications de nos résultats et propose quelques avenues pour les futures recherches.

## THÉORIE ET HYPOTHÈSES

Nous examinons les théories à la source de cinq attentes théoriques distinctes concernant la réalisation des promesses des partis. Nous examinons tout d'abord si la tenue des promesses est affectée par leurs caractéristiques individuelles, plus spécifiquement si les engagements promettent de changer les choses ou de maintenir le *statu quo* et si elles sont en accord ou en désaccord avec les promesses des partis d'opposition. Nous examinons ensuite l'effet possible des facteurs institutionnels, spécifiquement si un gouvernement possède une majorité ou non et s'il s'agit d'un gouvernement nouvellement élu ou réélu. Nous examinons également l'influence que les rivalités juridictionnelles avec le fédéral peuvent avoir sur la réalisation des promesses. Les lignes qui suivent justifient le choix de ces variables d'explication, donnent des définitions opératoires à ces variables et indiquent pour chacune la direction de l'effet statistique prévu dans un modèle de régression multiple.

### Type de promesses

La capacité des gouvernements à tenir leurs promesses de campagne peut être influencée par le type de promesse. En particulier, il semble logique que les engagements promettant un changement soient moins aisés à réaliser que les promesses visant à maintenir le *statu quo*. Il semble également logique que les engagements d'augmenter les dépenses gouvernementales et de baisser les impôts soient plus facilement réalisables que les engagements qui amènent des coupures gouvernementales et des hausses d'impôts. C'est d'ailleurs ce que démontrent les études antérieures au niveau national (Costello et Thomson 2008 ; Kostadinova 2013 ; Mansergh et Thomson 2007 ; Royed 1996). On s'attend donc à ce que les promesses axées sur les changements soient moins susceptibles d'être réalisées que celles qui visent à maintenir le *statu quo*. On s'attend également à ce que les engagements qui promettent des coupures gouvernementales et des augmentations d'impôts soient moins susceptibles d'être réalisés que ceux qui promettent une augmentation des dépenses gouvernementales et des baisses d'impôts.<sup>1</sup>

---

1. Nous avons également inclus la croissance du PIB comme prédicteur dans nos analyses exploratoires. Conformément aux résultats d'études passées au niveau national

## Accord entre les partis

Quand les promesses du parti au gouvernement sont en accord avec les promesses de l'opposition, cela indique que les partis répondent de manière similaire aux demandes sociétales plutôt que de refléter des intérêts partisans étroits. Il semble également probable que le parti au gouvernement trouvera moins d'opposition parlementaire lorsque le temps viendra de réaliser de telles promesses, ce qui pourrait être particulièrement important pour les gouvernements minoritaires. Les recherches antérieures ont montré que les promesses du parti au pouvoir sont plus susceptibles d'être réalisées lorsqu'elles sont en accord avec les promesses de l'opposition (Pétry et Duval 2015 ; Thomson *et al.* 2017). On s'attend donc à ce que l'accord entre partis augmente la probabilité de réaliser les promesses.

## Gouvernement majoritaire

Selon la sagesse populaire, les gouvernements minoritaires ont une moindre capacité politique en général et moins de liberté pour réaliser leurs promesses que les gouvernements majoritaires. Il est vrai que les gouvernements minoritaires doivent parvenir à des compromis politiques avec un ou plusieurs partis d'opposition pour gouverner, ce qui n'est pas nécessaire pour les gouvernements majoritaires. Cependant, l'argument selon lequel les gouvernements minoritaires sont moins capables de gouverner que les gouvernements majoritaires est exagéré (Strøm 1990). Godbout et Høyland (2011) montrent que les fréquentes coalitions de vote informelles permettent aux gouvernements minoritaires de mener leurs affaires efficacement. Les recherches montrent que les gouvernements minoritaires d'un seul parti sont capables de réaliser autant de promesses que les gouvernements majoritaires (Artés et Bustos 2008 ; Mansergh et Thomson 2007). Il semble cependant que les gouvernements minoritaires remplissent moins de promesses au total que les gouvernements majoritaires, mais cela est dû au fait que les gouvernements majoritaires durent sensiblement plus longtemps (Pétry et Duval 2015). On s'attend donc à ce que les gouvernements majoritaires réalisent plus de promesses que les gouvernements minoritaires, bien que

---

(Praprotnik 2017 ; Thomson *et al.* 2017), on s'attend à ce que les promesses soient plus susceptibles d'être tenues lorsque le PIB est en croissance. Cependant, le coefficient de régression multivariée pour la variable de croissance du PIB est significativement négatif. Ce résultat inattendu indique la présence de multicollinéarité avec d'autres variables explicatives, y compris les transferts fédéraux et l'équilibre budgétaire, présence qui est confirmée par des tests de tolérance.

cette attente trouve sa source davantage dans des considérations de durée des gouvernements que de leur liberté d'action.

### **Premier mandat**

Les gouvernements qui en sont à leur premier mandat sont moins bien positionnés que les gouvernements réélus pour réaliser leurs promesses électorales. Cela s'explique en partie par le fait que les partis réélus bénéficient des conseils et des compétences de la fonction publique en place durant le processus de rédaction de leurs plateformes électorales et, par la suite, dans les opérations quotidiennes du gouvernement (Flynn 2011 : p. 249). Les gouvernements réélus peuvent également profiter de projets législatifs qui ont déjà été mis sur les rails lors du mandat précédent. Ces avantages ne bénéficient normalement pas aux gouvernements nouvellement élus. On s'attend donc à ce qu'une promesse soit moins susceptible d'être réalisée si le parti est nouvellement élu.

### **Juridiction fédérale**

Les partis font souvent des promesses de campagne qui ne relèvent pas entièrement de leur juridiction gouvernementale. La réalisation de ces promesses est conditionnelle au bon vouloir et à la coopération d'acteurs extérieurs au gouvernement. Si un parti fait une promesse sur laquelle il exerce un contrôle limité, il faut s'attendre à ce que la probabilité de réalisation de cette promesse soit affectée négativement (Praprotnik 2017). Une classe de promesses conditionnelles est particulièrement intéressante dans le cas du Québec, celles qui sont subordonnées aux actions du gouvernement fédéral. Les promesses dont la réalisation dépend du bon vouloir du gouvernement fédéral revêtent une importance particulière compte tenu des tensions liées à la souveraineté québécoise qui ont marqué la relation entre le Québec et le gouvernement fédéral au cours des cinquante dernières années (Béland et Lecours 2005).

La Constitution canadienne attribue des domaines exclusifs de compétence au gouvernement fédéral dans les sections 91 et 92(10), des domaines exclusifs aux provinces dans la section 92, 92A (ressources non renouvelables) et 93 (éducation) ainsi que les juridictions partagées dans les sections 94A (pensions) et 95 (agriculture et immigration). Dans la pratique, les décisions judiciaires ont nuancé la répartition des pouvoirs de telle sorte que les provinces peuvent réglementer des sujets fédéraux qui concernent des

droits civils et de propriété. Plus controversé, le pouvoir fédéral de dépenser a vu son influence croître dans des domaines de compétence provinciale, en particulier la santé et l'éducation postsecondaire. D'un autre côté, les aspirations provinciales ont amené les provinces à s'engager dans des domaines de compétence fédérale tels que le commerce international et les relations extérieures. Étant donné que le gouvernement fédéral jouit de vastes pouvoirs d'imposition alors que les provinces ont des pouvoirs d'imposition limités, les provinces font face à un problème de déséquilibre fiscal qui peut affecter la capacité des partis au pouvoir à réaliser certaines de leurs promesses.

Des tensions similaires avec d'autres paliers de gouvernement, comme les municipalités et les commissions scolaires, peuvent parfois se concrétiser. Cependant, le gouvernement provincial a un pouvoir direct sur ces autres paliers de gouvernement. Ainsi, ces tensions ne sont pas aussi intenses ou prolongées que celles qui apparaissent entre les gouvernements du Québec et du Canada. On s'attend donc à ce que les promesses soient moins susceptibles d'être tenues quand elles concernent des domaines à compétence exclusive du gouvernement fédéral ou à compétences qui se chevauchent.

## **Le temps**

Les études antérieures sur la réalisation des promesses supposent toutes implicitement que la réalisation des engagements est un processus uniforme dans le temps. Cependant, il est peu probable que la tenue des promesses soit un processus uniforme dans le temps, car tôt ou tard, des rendements décroissants se matérialisent de telle sorte que le rythme de tenue des promesses ralentit au point de se faire au goutte à goutte en fin de mandat. Les promesses « faciles » à tenir ont tendance à être réalisées plus tôt que celles qui sont plus « difficiles » à réaliser. La probabilité que les promesses se réalisent diminue donc au fur et à mesure qu'on approche de la fin du mandat, précisément parce que les promesses non réalisées en fin de mandat touchent à des enjeux complexes ou controversés ou bien sont confrontées à de sérieux obstacles politiques ou administratifs. On s'attend donc à ce que la probabilité de remplir un engagement soit plus élevée en début de mandat et qu'elle diminue de plus en plus lorsqu'on se rapproche de la fin du mandat.

Avant de conclure cette partie théorique, nous devons évoquer la possibilité d'une inversion de la relation de causalité entre les promesses électorales et leur réalisation (endogénéité). Par exemple, un parti qui place la réalisation

de ses promesses électorales au tout premier rang de ses objectifs tiendra compte du fait qu'il ne sera élu au pouvoir qu'avec une minorité et anticipera l'effet que cela pourrait avoir sur la tenue de ses promesses. Un parti qui ne s'attend pas à avoir une majorité fera sans doute des promesses plus modestes que s'il s'attend à avoir une majorité. On peut avancer le même argument concernant l'effet anticipé des rivalités juridictionnelles ou du manque d'accord avec les promesses de l'opposition. D'un autre côté, il faut reconnaître qu'il est rationnel pour les partis en campagne électorale de promettre à court terme des réalisations qui ont une faible probabilité de succès (Harrington 1993; Davis et Ferrantino 1996; voir aussi Aragonés, Palfrey et Postlewaite 2007). En particulier, faire des promesses qu'on n'est pas en mesure de tenir pourrait avoir une utilité pour créer un terrain de négociation au sein de la législature québécoise ou avec d'autres ordres de gouvernement. En outre, les promesses ont une fonction de signalisation importante, indiquant l'engagement envers les principaux partisans pendant la campagne et les futurs partenaires au pouvoir au sein ou à l'extérieur du gouvernement au cas où un parti serait élu. Ces préoccupations à court terme peuvent parfois se substituer au calcul rationnel des chances de réalisation des promesses.

Nos principales attentes en ce qui concerne la réalisation des promesses électorales des partis au gouvernement sont résumées dans les hypothèses suivantes.

H1 - Type de changement proposé. Une promesse de maintenir le *statu quo* est plus susceptible d'être tenue que l'engagement d'introduire des changements. Une promesse d'accroître les dépenses publiques et/ou de réduire les impôts est plus susceptible d'être tenue que l'engagement de contracter des dépenses publiques et/ou d'augmenter les taxes.

H2 - Accord entre deux partis. Une promesse faite par le parti au pouvoir, en accord avec un engagement de l'opposition, est plus susceptible d'être tenue qu'un engagement qui n'est pas en accord.

H3 - Gouvernement majoritaire. Une promesse est plus susceptible d'être tenue par un gouvernement majoritaire que par un gouvernement minoritaire.

H4 - Premier mandat. Une promesse est moins susceptible d'être tenue par un gouvernement nouvellement élu que par un gouvernement réélu.

H5 - Juridiction fédérale. Une promesse est moins susceptible d'être tenue si sa réalisation nécessite l'intervention du gouvernement fédéral.

H6 - Temps. La probabilité de réaliser une promesse n'est pas uniforme dans le temps. Après deux ans elle diminue au fur et à mesure que la fin du mandat approche.

## DONNÉES ET MÉTHODE

La première étape dans la construction des données de réalisation des engagements utilisés pour tester nos hypothèses implique de compter des promesses spécifiques dans le programme de campagne du parti élu à la dernière élection, puis de déterminer combien d'entre elles ont été réalisées à la fin du mandat. Avec ce type d'analyse, il y a toujours un risque d'interprétation subjective de ce qui constitue une promesse et de l'action requise pour déclarer qu'une promesse a été tenue, ce qui peut sérieusement compromettre la fiabilité et la validité des résultats d'analyse. Par conséquent, il est important de clarifier nos critères définissant les promesses électorales<sup>2</sup>.

Nos sources documentaires sont les programmes des partis lors des campagnes électorales. Contrairement à d'autres documents (discours de chefs de parti, dépliants, publicités dans les journaux, discours du congrès du parti) qui ne sont pas toujours comparables ou représentatifs de la politique officielle des partis, les programmes des partis ont l'avantage de fournir un corpus documentaire bien défini, cohérent et officiellement sanctionné. Les programmes ont toutefois l'inconvénient d'ignorer les promesses électorales faites en dehors des programmes.

Conformément aux lignes directrices du CPPG, une promesse électorale est définie comme « un énoncé qui contient un soutien sans équivoque pour une action spécifique qui est vérifiable ». Le soutien sans équivoque exige qu'une promesse emploie un verbe exprimant une volonté d'agir tel que « nous ferons » ou « nous effectuerons ». Des déclarations selon lesquelles un parti « envisagera » ou « devrait » mettre en œuvre une action ne sont pas considérées comme des promesses. Un soutien sans équivoque signifie également que l'action promise doit être réalisée dans la prochaine période du gouvernement. Dire qu'un engagement est spécifique et vérifiable signifie que les critères de testabilité sur la base desquels le chercheur décide si une promesse est remplie ou non doivent être mis explicitement de l'avant dans le libellé de la promesse et non par le chercheur. Dans ce chapitre, les engagements qui ne sont pas spécifiques et sans équivoque sont exclus de l'analyse.

---

2. La méthode d'identification et de comptabilisation des promesses suit les lignes directrices du Comparative Party Pledge Group (Thomson *et al.* 2017).

Les verdicts sont divisés en « réalisés », « réalisés en partie » et « rompus ». Les verdicts sont posés après une analyse de contenu des communiqués de presse du gouvernement, des lois et des règlements, des discours du Trône et des discours budgétaires, des rapports annuels et des plans budgétaires des ministères et des organismes gouvernementaux. Pour être classée comme réalisée, une promesse doit être suivie d'une action gouvernementale subséquente (une loi, un règlement, une politique ou un accord) adoptée avant la prochaine élection. La promesse de tenir un référendum sur la souveraineté québécoise (Parti québécois 1994) est un exemple de promesse réalisée. La promesse a été réalisée lorsque le gouvernement PQ de Jacques Parizeau a tenu un référendum sur la souveraineté en octobre 1995. Une promesse est classée « réalisée en partie » lorsque l'action correspondante est un compromis ou elle n'est pas terminée. La promesse de réduire l'impôt sur le revenu de 5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années (Parti libéral du Québec 2003) est un exemple d'une promesse partiellement réalisée. L'impôt sur le revenu a été réduit d'un montant de 3 milliards de dollars par le gouvernement Charest, trop loin de l'objectif visé pour se qualifier comme entièrement réalisée. Une promesse est classée comme « rompue » lorsqu'elle n'est pas suivie d'une action gouvernementale. La promesse d'interdire à tout le personnel de l'État de porter des symboles religieux ostentatoires (Parti québécois 2012) est un exemple d'une promesse non réalisée. Cette promesse faisait partie du projet de loi 60, la Charte affirmant les valeurs de la laïcité d'État et de la neutralité religieuse, déposée en 2013 par le ministre des Institutions démocratiques du gouvernement PQ de Pauline Marois. Le projet de loi 60 a soulevé des controverses considérables, en particulier sa disposition interdisant au personnel de l'État de porter des symboles religieux ostentatoires. Il est mort au feuilleton lorsque Pauline Marois a déclenché l'élection de 2014.

## RÉSULTATS

Afin de tester nos attentes théoriques, nous présentons une série de tableaux descriptifs mesurant la variation du taux de réalisation des promesses des gouvernements dans notre échantillon en fonction de chacune des variables d'explication précédemment discutées. Les implications sont ensuite discutées à la lumière des résultats d'un modèle de régression multivariée logit dont la variable dépendante est une variable binaire codée 1 pour les promesses réalisées au moins en partie et zéro pour les promesses non réalisées.

## Résultats bivariés

Le tableau 1 indique la proportion de promesses tenues au moins en partie par chaque parti gouvernemental successif entre 1994 et 2014. Le PQ a réalisé au moins en partie 71 de ses 97 promesses électorales de 1994 (72,2 %) et 94 de ses 127 promesses électorales de 1998 (74 %). Les pourcentages de promesses réalisées au moins en partie par le PLQ de Jean Charest après les élections de 2003, 2007 et 2008 sont respectivement de 52,8 %, 56,1 % et 46,7 %. Enfin, le gouvernement PQ de Pauline Marois élu en 2012 a rempli au moins partiellement 50,4 % de ses promesses. En somme, sur un total de 603 engagements dans notre base de données, 361 (59,9 %) ont été au moins partiellement réalisés et 242 (40,1 %) ont été rompus. Deux points sont à noter : l'évolution à la baisse des pourcentages réalisés par chaque gouvernement successif au cours de la période et les pourcentages nettement supérieurs des gouvernements du PQ par rapport à ceux du PLQ. Nous reviendrons sur ces deux points plus tard.

**TABEAU 1** TENUE DES PROMESSES PAR LES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS

	Tenues	Tenues en partie	Rompues	Total
1994	61,9 %	10,3 %	27,8 %	97 (100 %)
1998	65,4 %	8,7 %	26 %	127 (100 %)
2003	48,1 %	4,7 %	47,2 %	106 (100 %)
2007	46,9 %	9,2 %	43,9 %	98 (100 %)
2008	41,9 %	4,8 %	53,2 %	62 (100 %)
2012	23 %	27,4 %	49,6 %	113 (100 %)
TOTAL	48,2 %	11,7 %	40,1 %	603 (100 %)

Le tableau 2 présente les variations dans les taux de réalisation des engagements selon les types de promesses regroupées en cinq catégories : 1) *statu quo*, 2) coupure gouvernementale et augmentation d'impôt, 3) expansion gouvernementale et baisse d'impôt, 4) introduction de changements autres que ceux affectant les dépenses publiques et les taxes (par exemple des lois) et 5) atteinte de résultats (*outcome*), par exemple la réduction du taux de

chômage. Comme on s'y attendait, 68,4 % des engagements de maintenir le *statu quo* sont réalisés au moins en partie, soit sensiblement plus que la moyenne des promesses tenues au moins en partie s'établissant à 59,9 %. Par comparaison, les pourcentages de promesses tenues au moins en partie sont de 50,8 % dans la catégorie coupures gouvernementales, 58,3 % dans la catégorie expansion gouvernementale, 61,3 % dans la catégorie autres et 60,5 % dans la catégorie résultats.

**TABLEAU 2** TENUE DES PROMESSES SELON THE TYPE DE PROMESSES

	Tenues	Tenues en partie	Rompues	Total
<i>Statu quo</i>	51,7 %	16,7 %	31,7 %	60 (100 %)
Coupure gouvernementale et augmentation d'impôt	38,1 %	14,3 %	47,6 %	61 (100 %)
Expansion gouvernementale et baisse d'impôt	47,8 %	12 %	40,2 %	192 (100 %)
Autres	51,5 %	9,8 %	38,7 %	204 (100 %)
Résultat	46,5 %	14 %	39,5 %	86 (100 %)
<b>TOTAL</b>	<b>48,4 %</b>	<b>11,5 %</b>	<b>40,1 %</b>	<b>603 (100 %)</b>

Le tableau 3 présente les taux de réalisation des promesses selon qu'elles sont en accord ou non avec les promesses de l'opposition. On voit que 63 % des promesses gouvernementales en accord avec les promesses d'un parti d'opposition sont réalisées au moins en partie, sensiblement mieux que le taux de 57,4 % de réalisation des promesses qui ne sont ni en accord ni en désaccord avec l'opposition (promesses singulières), mais moins que le taux de 69,8 % de réalisation des promesses qui sont en accord avec celles de deux partis d'opposition. Notons également que les promesses gouvernementales en désaccord explicite avec les promesses d'au moins un parti d'opposition ont apparemment plus de chances d'être réalisées (61,9 %) que les promesses singulières.

**TABLEAU 3** TENUE DES PROMESSES SELON LE NIVEAU D'ACCORD AVEC L'OPPOSITION

	Tenues	Tenues en partie	Rompues	Total
Ni en accord ni en désaccord	50 %	7,4 %	42,6 %	392 (100 %)
Accord avec un parti	44,5 %	18,5 %	37 %	146 (100 %)
Accord avec deux partis	46,5 %	23,3 %	30,2 %	43 (100 %)
Désaccord avec au moins un parti	52,4 %	14,3 %	38,1 %	21 (100 %)
TOTAL	292	69	242	603

Le tableau 4 présente les taux de promesses tenues en fonction du type de gouvernement. On a vu au tableau 1 que le gouvernement minoritaire de 2007 a tenu au moins en partie (56 %) plus de promesses que les gouvernements majoritaires qui l'ont suivi (47 %) ou précédé (53 %). Ajoutons que le score du gouvernement minoritaire PQ élu en 2012 (50 %) est comparable aux scores obtenus par les gouvernements précédents du PLQ, même si la proportion d'engagements en partie tenue est beaucoup plus élevée. Ces données s'accordent bien avec l'idée générale que les gouvernements minoritaires au Québec et ailleurs tiennent autant sinon plus de promesses que les gouvernements majoritaires pendant leur courte existence (Thomson *et al.* 2017). Toutefois, si on mesure la réalisation de promesses en faisant abstraction de la durée de chaque gouvernement, comme au tableau 4, on s'aperçoit que les partis majoritaires tiennent plus de promesses (63,5 %) que les partis minoritaires (53,1 %), simplement parce qu'ils durent plus longtemps. La partie inférieure du tableau 4 indique que les gouvernements réélus tiennent mieux leurs promesses (62 %) que les gouvernements qui en sont à leur premier mandat (58 %).

**TABLEAU 4** TENUE DES PROMESSES SELON LE TYPE DE GOUVERNEMENT ET SELON L'EXPÉRIENCE AU GOUVERNEMENT

	Tenues	Tenues en partie	Rompues	Total
TYPE DE GOUVERNEMENT				
Minoritaire	34,1 %	19 %	46,9 %	211 (100 %)
Majoritaire	56,1 %	7,4 %	36,5 %	392 (100 %)
Total	292	69	242	603 (100 %)
EXPÉRIENCE AU GOUVERNEMENT				
Gouv. réélu	54 %	8 %	38 %	287 (100 %)
1 <sup>er</sup> mandat	43,4 %	14,6 %	42,1 %	316 (100 %)
Total	292	69	242	603 (100 %)

**TABLEAU 5** TENUE DES PROMESSES DU PQ ET DU PLQ SELON LA JURIDICTION FÉDÉRALE

	Tenues au moins en partie	Rompues	Total
PQ			
Juridiction fédérale	23	18	41
Pas de juridiction fédérale	198	98	296
Total	221	116	337
PLQ			
Juridiction fédérale	14	9	23
Pas de juridiction fédérale	126	117	243
Total	140	126	266

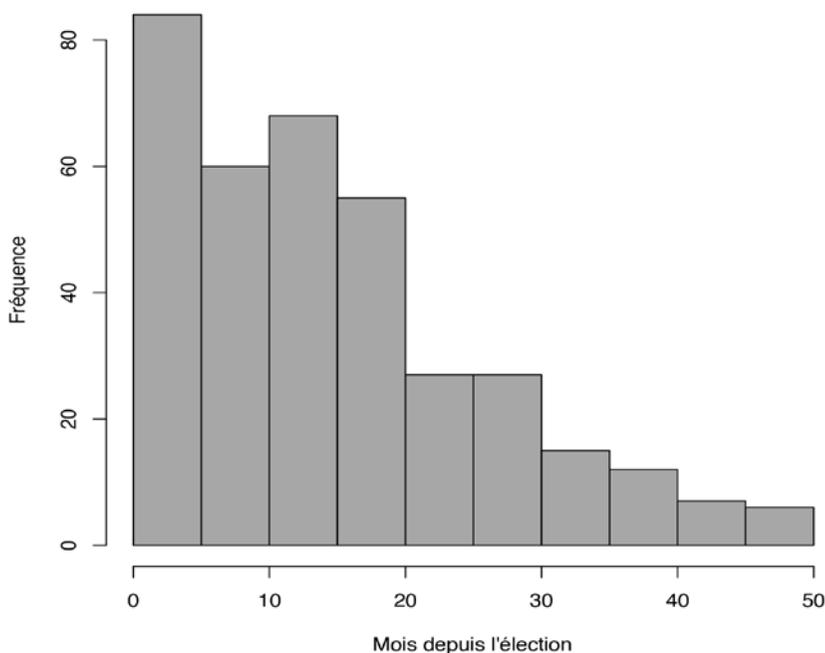
Chi carré avec un degré de liberté significatif à 0,10 pour le PQ et avec un degré de liberté non significatif pour le PLQ

Le tableau 5 compare la tenue des promesses sous juridiction fédérale et des autres promesses par le PQ et par le PLQ. La variable pour la juridiction fédérale est une variable binaire codée zéro pour les promesses à juridiction exclusivement provinciale en vertu de l'article 92 des Lois constitutionnelles 1867-1982, et 1 pour toutes les promesses conditionnelles dont la réalisation risque d'être affectée par des rivalités avec le gouvernement fédéral. Par exemple, l'engagement du PQ de rapatrier le financement fédéral pour le logement social est codé 1, tout comme l'engagement du PLQ de travailler avec le gouvernement canadien pour négocier un accord de libre-échange avec l'UE. La comparaison du tableau 5 révèle que le PQ a fait près de deux fois plus de promesses tombant sous juridiction fédérale (41) que le PLQ (23), mais qu'il n'a réalisé que 23 de ces 41 promesses (56,1 %) alors que le PLQ a réalisé 60,1 % de ses promesses sous juridiction fédérale.

La figure 1 montre la variation du taux moyen de réalisation des promesses faites par les gouvernements à mesure que le temps s'écoule. De toute évidence, la tenue des engagements pendant un mandat gouvernemental n'est pas uniforme. Il y a une concentration dans la réalisation des promesses au début de chaque mandat, suivie d'une baisse significative après la deuxième année. Sur un total de 603 promesses, 151 (25 %) en moyenne ont été remplies au cours des dix premiers mois de leur gouvernement respectif. Sur les 452 promesses non tenues restantes, 124 (27,4 %) ont été remplies au cours des dix mois suivants. Sur les 328 promesses non tenues restantes, 62 (18,9 %) ont été remplies au cours des dix mois suivants et sur les 266 promesses non tenues restantes, 25 (9,4 %) ont été remplies après cela.

## Résultats multivariés

Le tableau en annexe présente les résultats de régression multiple permettant de mesurer l'effet de chaque facteur explicatif de la réalisation des promesses en contrôlant l'effet des autres facteurs. Il y a deux entrées pour chaque variable explicative. La première (coeff.) est le coefficient de régression logistique avec l'erreur-type entre parenthèses (E.T.) permettant de dire si la variable en question a un effet positif ou négatif sur la tenue des promesses et si cet effet est statistiquement significatif. La deuxième entrée est le ratio de cote (R.C.) avec la cote Z entre parenthèses permettant de mesurer l'effet relatif de chaque variable. Ainsi le coefficient de régression positif pour la variable gouvernement majoritaire (0,391) indique que toutes choses égales par ailleurs, un gouvernement majoritaire a significativement plus de chances de réaliser ses promesses qu'un gouvernement minoritaire.

**Figure 1** Histogramme de la réalisation des promesses en fonction du temps

Le ratio de cote (1,478) indique quant à lui que toutes choses égales par ailleurs, les chances qu'un gouvernement majoritaire tienne ses promesses sont en moyenne plus élevées de 48 % que les chances qu'un gouvernement minoritaire tienne ses promesses.

Le modèle multivarié est présenté comme une série de blocs de variables explicatives, chaque bloc ou modèle étant introduit séquentiellement dans l'analyse. Le modèle 1 présente les coefficients associés aux caractéristiques des promesses individuelles (type de changement promis, accord avec l'opposition); le modèle 2 présente les coefficients associés aux types de gouvernements (majoritaire, premier mandat)<sup>3</sup> et le modèle 3 présente les coefficients associés aux variables de juridiction fédérale.

Le modèle 3 inclut une variable contrôle pour les transferts fédéraux. Les interventions financières du gouvernement fédéral dans les juridictions

3. Pour éviter les problèmes de colinéarité, le modèle ne comprend pas de variable de durée du gouvernement.

provinciales en vertu de son pouvoir de dépenser peuvent avoir des effets sur la réalisation de certaines promesses. Ces effets risquent de biaiser les résultats d'analyse de telle sorte qu'ils doivent être contrôlés statistiquement. Sur la base des études existantes sur le rôle des transferts fédéraux au Canada (Imbeau et Pétry 2004; Tellier 2006), on s'attend à ce que l'augmentation (la diminution) des transferts fédéraux augmente (diminue) la probabilité de réalisation des engagements électoraux. Nous prévoyons donc une relation positive pour cette variable. Les transferts fédéraux sont une variable continue représentant la valeur totale des transferts fédéraux en millions de dollars pour l'exercice en cours. Le modèle 3 inclut également une variable contrôle pour les soldes budgétaires. Tout comme le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux sont particulièrement sensibles à leur solde budgétaire (Pétry *et al.* 1999, Imbeau et Pétry 2004; Kneebone et McKenzie 2001). Le solde budgétaire de l'année dernière donne une indication de la capacité financière d'un gouvernement à respecter ses promesses électorales. Ainsi, on s'attend à ce que la probabilité de réaliser les promesses soit plus élevée lorsque le solde budgétaire est plus élevé (déficit inférieur ou excédent plus élevé).

Le modèle 4 combine toutes les variables précédentes auxquelles on a ajouté une variable contrôle pour le PQ au pouvoir. On a vu au tableau 1 que la moyenne des taux de réalisation des engagements est plus faible lorsque le PLQ est au pouvoir que lorsque le PQ est au pouvoir. Plusieurs facteurs, y compris la crise économique de 2008-2009, les changements dans les transferts fédéraux, les querelles de juridiction et le statut minoritaire du gouvernement Charest de 2007, auraient pu empêcher le PLQ de remplir autant de promesses que le PQ. Nous incluons le PQ au pouvoir dans le modèle 4 pour évaluer si la performance comparativement médiocre de la réalisation des promesses des libéraux entre 2003 et 2012 continue de se manifester une fois qu'on a contrôlé ces facteurs. Enfin le modèle 4 inclut trois variables multiplicatives servant à mesurer les effets d'interaction entre le parti au pouvoir, la juridiction fédérale, le solde budgétaire et le type de changement promis. Les engagements qui tombent sous la juridiction fédérale sont moins susceptibles d'être satisfaits par le PQ que par le PLQ.

Dans le modèle 1, les coefficients significativement négatifs pour les promesses d'augmenter et de réduire les dépenses gouvernementales indiquent que les promesses de faire des changements de ce type ont moins de chances d'être tenues que les promesses de maintenir le *statu quo*, la variable de référence. Le ratio de cote indique que les chances de tenir les promesses d'augmenter les dépenses diminuent de 28 % par rapport aux chances de tenir les promesses

de maintenir le *statu quo*. Les autres variables du modèle 1 n'ont pas d'effet statistiquement significatif sur la tenue des promesses.

Dans le modèle 2, on a déjà vu que le fait qu'un gouvernement soit majoritaire augmente ses chances de tenir les promesses de 48 %. Le fait qu'un gouvernement en soit à son premier mandat diminue ses chances de tenir ses promesses de 28 %. Les deux effets sont significatifs au seuil de 99 %. Dans le modèle 3, on voit que l'augmentation des transferts fédéraux et l'amélioration des soldes budgétaires ont des effets significativement positifs sur la tenue des promesses, alors que la présence d'une juridiction fédérale a un effet significativement négatif. Le ratio de cote de 2,397 associé à la variable pour le PQ indique que toutes choses étant égales par ailleurs, les promesses électorales du PQ ont environ 2,4 fois plus de chances d'être réalisées que celles du PLQ.

Les coefficients de la plupart des variables des modèles précédents demeurent statistiquement significatifs dans le modèle combiné (modèle 4). La seule exception notable est la variable pour les gouvernements de premiers mandats qui perd sa signification statistique dans le modèle. Le modèle 4 révèle également une interaction entre les soldes budgétaires et le type de changements promis. Les promesses de couper dans les dépenses gouvernementales déjà moins susceptibles d'être tenues que les autres promesses voient leur probabilité d'être réalisées baisser encore plus quand les soldes budgétaires s'améliorent. Enfin, l'interaction significativement négative entre la variable pour le PQ et la variable pour la juridiction fédérale indique que même si le PQ a 2,5 fois plus de chances que le PLQ de tenir ses promesses qui ne mettent pas en jeu la juridiction fédérale, il a une probabilité deux fois moindre que le PLQ de tenir ses promesses mettant en jeu la juridiction fédérale. Les engagements qui tombent sous la juridiction fédérale sont moins susceptibles d'être satisfaits par le PQ que par le PLQ.

Les modèles multivariés incluent enfin une mesure de l'effet du temps sur la réalisation des promesses (voir la note explicative en annexe).

## **DISCUSSION ET CONCLUSION**

Ce chapitre reproduit les analyses existantes de la réalisation des engagements au niveau national avec des données du Québec, un système politique infranational. Il n'est pas surprenant que les mêmes prédicteurs (caractéristiques de promesses individuelles, facteurs institutionnels) aient eu une incidence sur la réalisation de la promesse à l'échelle nationale dans le même

sens. Nous ajoutons également trois nouveaux prédicteurs à ceux trouvés dans les études passées : les rivalités de juridiction avec le gouvernement fédéral, la variation du montant des transferts fédéraux et la présence d'un déficit ou d'un excédent budgétaire. Ces trois facteurs influent de manière significative sur la réalisation des promesses au Québec. Comme on s'y attendait, la probabilité de réaliser les promesses électorales au Québec est affectée négativement par les conflits de compétence avec le gouvernement fédéral et par la diminution des transferts fédéraux. Ces deux facteurs ne sont pas présents au niveau fédéral, ce qui pourrait expliquer au moins en partie pourquoi les gouvernements québécois réalisent en moyenne moins d'engagements que les gouvernements canadiens (Pétry et Duval 2015)<sup>4</sup>. Des analyses comparatives avec des données d'autres provinces par exemple pourraient confirmer cette conjecture. Le modèle multivarié indique une interaction entre le type de promesse réalisée et l'équilibre budgétaire : les promesses visant à comprimer les dépenses publiques et/ou augmenter les taxes sont moins susceptibles d'être réalisées que les autres types de promesses, et cela est particulièrement vrai lorsque le solde budgétaire est faible. Une autre conclusion notable concerne l'interaction entre la compétence fédérale et le parti au pouvoir. Le PQ est deux fois plus susceptible que le PLQ de respecter ses promesses qui ne nécessitent pas d'intervention fédérale, mais il est moitié moins susceptible de réaliser ses promesses nécessitant une intervention fédérale. Le fort impact de la compétence fédérale sur la probabilité de réalisation des promesses du PQ reflète la réticence d'Ottawa à adhérer aux demandes traditionnelles du Québec pour acquérir de plus grands pouvoirs et un meilleur accès aux ressources au sein de la fédération (Béland et Lecours 2005 ; Cameron et Simeon 2002). Nos données indiquent que les deux partis du gouvernement du Québec font des promesses sous juridiction fédérale. Cependant, fidèle à son idéologie souverainiste, le PQ est beaucoup plus susceptible que le PLQ de faire des promesses intergouvernementales qui ne peuvent être soutenues par Ottawa sans modification de la Constitution canadienne ou de la distribution des pouvoirs entre le fédéral et les provinces selon la législation canadienne actuelle<sup>5</sup>.

- 
4. Selon Pétry et Duval (2015), les gouvernements canadiens récents ont tenu 69 % de leurs promesses en moyenne, ce qui représente nettement plus que le taux de réalisation de 60 % que nous obtenons pour le gouvernement du Québec au cours de la même période.
  5. Par exemple, le gouvernement fédéral ne pouvait pas se conformer à l'engagement du PQ de 1994 d'«établir le calendrier et les modalités du transfert de pouvoirs du gouvernement fédéral» parce que l'engagement était en dehors des limites de la Constitution canadienne.

Enfin nos résultats indiquent la présence de rendements décroissants dans le rythme de tenue des promesses dans le temps. La probabilité que le gouvernement réalise ses promesses diminue drastiquement quelque part au milieu d'un mandat typique qui termine son cours normal de quatre ans. De nouvelles recherches pourraient confirmer si tous les gouvernements, y compris les gouvernements de coalition, sont sujets au même phénomène de rendements décroissants.

Contrairement à la perception populaire selon laquelle les politiciens ne tiennent pas leurs promesses, nos résultats d'analyse démontrent sans l'ombre d'un doute que les élus québécois sont réactifs au sens où ils mettent en œuvre les promesses contenues dans leurs plateformes électorales. Mais jusqu'à quel point peut-on dire que la réactivité des élus est due au fait que les citoyens sont capables de les forcer à rendre compte de leurs actions quand ils sont au gouvernement? Est-ce que les citoyens se tiennent informés des actions des élus pour ensuite les sanctionner s'ils ne répondent pas à leurs attentes? Les résultats de recherches récentes nous permettent de répondre par l'affirmative. Les données montrent encore une fois que, contrairement à la croyance populaire, les citoyens sont capables d'évaluer correctement la tenue des promesses électorales (Thomson 2011; Naurin et Oscarsson 2017). Une enquête de sondage réalisée dans la foulée de l'élection de 2014 a demandé à un échantillon de Québécois d'évaluer la tenue de six promesses spécifiques de la plateforme du parti québécois de Pauline Marois à l'élection de 2012 (Pétry et Duval 2017). Pas moins de 65 % des verdicts d'évaluations des répondants de cette enquête étaient corrects<sup>6</sup>. Une enquête

---

L'engagement n'a pas été rempli. L'engagement du PQ en 2012 d'«exiger le rapatriement de l'assurance-emploi» s'est lui aussi heurté à l'opposition du gouvernement fédéral, car il outrepassait les règles de répartition des pouvoirs entre le provincial et le fédéral telles que définies dans la législation en vigueur. L'engagement n'a pas été réalisé.

6. Le taux de 65 % de verdicts corrects dans l'enquête de 2014 est à mettre en contraste avec le résultat d'une enquête en 2006 selon laquelle 23 % seulement des Canadiens étaient d'accord avec l'affirmation que «les politiciens s'efforcent de tenir leurs promesses». La différence dans les scores n'est pas liée à l'écart temporel entre les deux enquêtes, mais plutôt au fait que l'enquête de 2006 posait la question des promesses tenues de manière générale, n'offrant aucun repère factuel aux répondants et laissant ainsi libre cours au biais de négativité à l'égard de la politique (Soroka 2014), alors que l'enquête de 2014 interrogeait les répondants sur la tenue de promesses spécifiques, leur permettant ainsi de former un jugement basé sur des faits réels en s'aidant efficacement de l'information politique dont ils disposaient. Voici à titre d'exemple le libellé d'une des six questions de l'enquête de 2014: «est-ce que, selon vous, le gouvernement de Pauline Marois a tenu ou brisé la promesse faite par le parti québécois pendant élections de 2012 d'éliminer les dons aux partis politiques, ou est-ce que vous ne savez pas?» La promesse a été tenue.

comparée portant sur six pays a produit des résultats comparables, montrant ainsi que le Québec n'est pas un cas à part (Pétry *et al.* 2017). Certaines recherches en cours suggèrent que les verdicts que les citoyens portent sur la tenue des promesses des partis influencent de manière statistiquement significative leur comportement électoral<sup>7</sup>. La confirmation éventuelle de ces résultats de recherches préliminaires permettrait de boucler la boucle en démontrant que les politiciens élus tiennent leurs promesses en partie parce qu'ils craignent la sanction des citoyens aux prochaines élections s'ils ne les tiennent pas, comme le prédit le modèle du mandat.

## ANNEXE

Note à propos de la modélisation du temps. À la suite de Beck, Katz et Tucker (1998), nous modélisons l'effet du temps qui passe sur la réalisation des engagements sous la forme d'une série chronologique avec variable dépendante binaire (*binary time series cross section*, BTSCS). Nous examinons la tenue (ou la non tenue) de chaque promesse à intervalle de cinq mois tout au long de la durée d'un mandat. Une telle modélisation nous permet de montrer non seulement si une promesse est tenue, mais aussi quand elle est tenue. Carter et Signorino (2010) démontrent que l'inclusion d'une variable binaire pour le temps risque de produire des biais d'estimation liés au problème de séparation. Ils suggèrent d'utiliser une approximation polynomiale cubique ( $t$ ;  $t$ ;  $t$ ) plutôt qu'une variable binaire à la place. Le tableau qui suit présente l'approximation polynomiale cubique.

---

7. Les résultats d'analyse suggèrent plus particulièrement que les évaluations rétrospectives des promesses de campagne par les électeurs sont plus influencées par leur perception de la tenue des promesses que par leur soutien ou leur opposition au contenu même des promesses.

## Modèles logit multivariés des déterminants de la tenue des promesses

Type (référence : statu quo)	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3		Modèle 4	
	Coef (E.S.)	R.C. (Z)	Coef (E.S.)	R.C. (Z)	Coef (E.S.)	R.C. (Z)	Coef (E.S.)	R.C. (Z)
Type : expansion / baisse d'impôts	-0.334* (0.141)	0.716 (-2.366)					-0.259 (0.163)	0.772 (-1.590)
Type : coupure / augmentation d'impôts	-0.244** (0.085)	0.783 (-2.881)					-0.346*** (0.094)	0.707 (-3.693)
Type : autre	0.084 (0.085)	1.087 (0.988)					0.054 (0.090)	1.055 (0.599)
Type : résultat	-0.171 (0.097)	0.842 (-1.771)					-0.240* (0.102)	0.787 (-2.357)
Accord avec l'opposition	0.051 (0.050)	1.053 (1.026)					0.017 (0.053)	1.017 (0.314)
Gouvernement majoritaire			0.391*** (0.064)	1.478 (6.122)			0.614*** (0.071)	1.847 (8.660)
Premier mandat			-0.327*** (0.046)	0.721 (-7.138)			-0.080 (0.058)	0.923 (-1.377)
Juridiction fédérale					0.833 (0.080)		0.357* (0.151)	1.429 (2.366)
Changement dans les transferts fédéraux (%)					0.019*** (0.002)		0.020*** (0.002)	1.020 (10.616)
Solde budgétaire (\$G)					0.112*** (0.014)		0.182*** (0.020)	1.199 (9.043)
Solde budgétaire X expansion / baisse d'impôt							0.054 (0.077)	1.056 (0.708)
Solde budgétaire X coupure / aug. d'impôts							-0.112*** (0.027)	0.894 (-4.085)
Parti :PQ					0.874*** (0.051)		0.985*** (0.056)	2.547 (16.597)
Parti :PQ X juridiction							-0.779*** (0.177)	0.459 (-4.394)
ts	-0.049 (0.037)		-0.050 (0.037)		-0.052 (0.038)		-0.055 (0.038)	
ts <sup>2</sup>	0.022*** (0.006)		0.019** (0.006)		0.022*** (0.006)		0.018** (0.007)	
ts <sup>3</sup>	-0.002*** (0.0003)		-0.001*** (0.0003)		-0.002*** (0.0003)		-0.001*** (0.0003)	
Constante	-0.283** (0.091)		-0.462*** (0.075)		-0.777*** (0.065)		-1.001*** (0.116)	
Observations	8,100	8,100	8,100	8,100	8,100	8,100	8,100	8,100
Fonction de vraisemblance	-5,383.718	-5,383.718	-5,361.529	-5,361.529	-5,213.190	-5,213.190	-5,133.058	-5,133.058
AIC	10,785.430	10,785.430	10,735.060	10,735.060	10,442.380	10,442.380	10,302.120	10,302.120

Note : \* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001

## RÉFÉRENCES

- Aragonés, Enriqueta, Andrew Postlewaite et Thomas Palfrey (2007) « Political reputations and campaign promises ». *Journal of the European Economic Association*, vol. 5, n° 4, p. 846-884.
- Artés, Joaquin (2013) « Do Spanish Politicians Keep Their Promises? » *Party Politics* n° 19, p. 143-158.
- Artés, Joaquin et Antonio Bustos (2008) « Electoral Promises and Minority Governments ». *European Journal of Political Research*, vol. 47, n° 3, p. 307-333.
- Beck, Nathaniel, Jonathan N. Katz et Richard R. Tucker (1998) « Taking time seriously: Time-series-cross-section analysis with a binary dependent variable ». *American Journal of Political Science*, vol. 42, n° 4, p. 1260-1288.
- Béland, Daniel et André Lecours (2005) « Nationalism and Social Policy in Canada and Québec ». Dans Nicola McEwen et Luis Moreno (dir.), *The Territorial Politics of Welfare*, Londres, Routledge, p. 189-206.
- Cameron, David et Richard Simeon (2002) « Intergovernmental Relations in Canada ». *Publius*, vol. 32, n° 2, p. 49-72.
- Costello, Rory et Robert Thomson (2008) « Election Pledges and their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland ». *Journal of Elections, Public Opinion, and Policy*, vol. 18, n° 3, p. 239-256.
- Carter, David B. et Curtis S. Signorino (2010) « Back to the future: Modeling time dependence in binary data ». *Political Analysis*, vol. 18, n° 3, p. 271-292.
- Davis, Michael L. et Michael Ferrantino (1996) « Towards a positive theory of political rhetoric: Why do politicians lie? » *Public Choice*, vol. 88, n° 1, p. 1-13.
- Delli-Carpini, Michael X. et Scott Keeter (1996) *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. New Haven, Yale University Press.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row.
- Flynn, Greg (2011) « Rethinking policy capacity in Canada: The role of parties and election platforms in government policy-making ». *Canadian Public Administration*, vol. 54, n° 2, p. 235-253.
- Godbout, Jean-François et Bjorn Høyland (2011) « Legislative voting in the Canadian Parliament ». *Canadian Journal of Political Science*, vol. 44, n° 2, p. 367-388.
- Harrington, Joseph E. Jr. (1993) « The Impact of Reelection Pressures on the Fulfillment of Campaign Promises ». *Games and Economic Behavior*, vol. 5, p. 71-97.
- Imbeau, Louis M. et François Pétry (dir.) (2004) *Politics, Institutions, and Fiscal Policy: Public Deficits and Surpluses in Federated States*. Lanham (Md.), Lexington Books.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert, Ian Budge, Thomas Bergman, Hans Keman, François Pétry et Kare Strøm (1994) *Parties, Policies and Democracy*. Boulder, Westview Press.

- Kostadinova, Petia (2013) « Democratic performance in post-communist Bulgaria : election pledges and levels of fulfillment, 1997-2005 ». *East European Politics*, vol. 29, n° 2, p. 190-207.
- Kneebone, Ronald D. et Kenneth J. McKenzie (2001) « Electoral and partisan cycles in fiscal policy : An examination of Canadian provinces ». *International Tax and Public Finance*, vol. 8, n°s 5-6, p. 753-774.
- Manin, Bernard (1995) *Principes du gouvernement représentatif*. Paris, Flammarion.
- Mansbridge, Jane (2003) « Rethinking Representation ». *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, p. 515-528.
- Mansergh, Lucy et Robert Thomson (2007) « Election pledges, party competition, and policymaking ». *Comparative Politics*, vol. 39, n° 3, p. 311-329.
- Naurin, Elin (2011) *Election Promises, Party Behaviour and Voter Perceptions*. New York, Palgrave Macmillan.
- Naurin, Elin (2014) « Is a Promise a Promise? Election Pledge Fulfillment in Comparative Perspective Using Sweden as an Example ». *West European Politics*, vol. 37, n° 5, p. 1046-1064.
- Naurin, Elin et Henrik E. Oscarsson (2017) « When and Why are Voters Correct in Their Evaluations of Specific Government Promises? » *Political Studies*, vol. 65, n° 54, p. 860-876.
- Parti libéral du Québec (2003) *Un gouvernement au service des Québécois. Ensemble, réinventons le Québec*, en ligne [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2002lib\_plt\_12112008\_202807.pdf].
- Parti québécois (1994) *Programme électoral du parti québécois*, en ligne [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc1994pq\_plt\_12112008\_203547.pdf].
- Parti québécois (2012) *À nous de choisir*, en ligne [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2012pq\_07082012\_140000.pdf].
- Pétry, François (2002) « La réalisation des engagements du Parti québécois : vue d'ensemble ». Dans François Pétry (dir.), *Les politiques publiques au Québec. Bilan de réalisation des engagements électoraux du Parti québécois, 1994-2000*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 161-190.
- (2013) « Les partis tiennent-ils leurs promesses? » Dans Réjean Pelletier (dir.), *Les partis politiques québécois dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 195-225.
- Pétry, François, Louis M. Imbeau, Jean Crête et Michel Clavet (1999) « Electoral and Partisan Cycles in the Canadian Provinces ». *Revue canadienne de science politique/Canadian Journal of Political Science*, vol. 32, n° 2, p. 273-292.
- Pétry, François et Benoît Collette (2006) « Le gouvernement Charest a-t-il respecté ses promesses? » Dans François Pétry, Éric Bélanger et Louis M. Imbeau (dir.), *Le Parti libéral. Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 83-102.

- Pétry, François et Dominic Duval (2015) «To What Extent Do Political Parties Follow Their Campaign Promises?» *Journal of Parliamentary and Political Law/Revue de droit parlementaire et politique*, édition spéciale, p. 341-364.
- Pétry, François et Dominic Duval (2017) «When heuristics go bad: Citizens' misevaluations of campaign pledge fulfilment». *Electoral Studies*, vol. 50, n° 4, p. 116-127.
- Pétry, François, Robert Thomson, Elin Naurin, Ana Belchior, Heinz Brandenburg, Dominic Duval, Justin Leinaweaver et Henrok E. Oscarsson (2017) «A Comparative Study of Citizens' Evaluations of Campaign Pledge Fulfillment in Six Countries». Communication présentée au Congrès annuel de l'American Political Science Association, San Francisco.
- Praprotnik, Katrin (2017) «Jurisdiction, time, and money: The role of resources in pledge fulfilment». *Party Politics*, vol. 23, n° 6, p. 848-659.
- Royed, Terry J. (1996) «Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras». *British Journal of Political Science*, vol. 26, n° 1, p. 45-80.
- Soroka, Stuart (2014) *Negativity in Democratic Politics: Causes and Consequences*. New York, Cambridge University Press.
- Soroka, Stuart et Christopher Wlezien (2010) *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy*. New York, Cambridge University Press.
- Strøm, Kare (1990) *Minority government and majority rule*. New York, Cambridge University Press.
- Tellier, Geneviève (2006) «Public expenditures in Canadian provinces: An empirical study of politico-economic interactions». *Public Choice*, vol. 126, n° 3, p. 367-385.
- Thomson, Robert (2011) «Citizens' Evaluations of the Fulfillment of Election Pledges: Evidence from Ireland». *The Journal of Politics*, vol. 73, n° 1, p. 187-201.
- Thomson, Robert, Terry Royed, Elin Naurin, Joaquin Artés, Rory Costello, Laurenz Ennsner-Jedenastik, Michael Ferguson, Petia Kostadinova, Catherine Moury, François Pétry, Katrin Praprotnik (2017) «The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study of the Impact of Power Sharing». *American Journal of Political Science*, vol. 61, n° 3, p. 527-542.

# Expliquer l'écart entre le discours du parti et celui du gouvernement<sup>1</sup>

**Jean Crête, Lisa-Maureen Birch  
et François Pétry**

## **INTRODUCTION**

Une fois portés au pouvoir, les partis politiques changent-ils leur discours ? Un observateur écrit à propos d'un président français : « Nicolas Sarkozy, s'il s'est fait élire pour son ouverture à droite, s'est d'abord résolu à gouverner par l'ouverture à gauche » (Bock-Côté 2016 : 30). Au Canada, un vieux dicton veut que le Parti libéral fasse campagne à gauche et gouverne à droite. Selon une critique générale et assez répandue, les partis politiques victorieux tiendraient des discours différents avant et après les élections. Si c'est le cas, qu'est-ce qui inciterait un parti à se comporter ainsi ? Mais tout d'abord, est-il juste de dire que des partis modifient leur position sur l'axe gauche-droite lorsqu'ils forment le gouvernement ? Comme nous le verrons, la plupart des gouvernements, dès leurs premiers énoncés de politique, s'éloignent de façon révélatrice de l'idéologie du parti qui les a portés au pouvoir. Alors, qu'est-ce qui explique cet écart entre l'idéologie du parti exprimée dans son programme électoral et le positionnement idéologique du gouvernement révélé par ses discours officiels ?

---

1. Cette recherche a bénéficié du financement du Fonds de recherche société et culture (FQRSC). Une première version de ce texte fut présentée à l'atelier Démocratie et politiques publiques, Septième congrès des associations francophones de science politique. UQAM, Montréal, 18 mai 2017.

Connaissant l'idéologie des partis en campagne électorale, on devrait pouvoir prédire l'idéologie du gouvernement issu de ces élections. De plus, comme l'écrit Ian Budge (1994), un parti ayant soutenu un programme comme étant le bon programme pour la société peut difficilement en produire un autre quelques semaines plus tard. Et pourtant, il le fait. Certains motifs de déplacement peuvent paraître évidents, d'autres le sont moins. Un gouvernement peut estimer ne pas avoir la capacité législative d'implanter son programme. Un gouvernement formé d'un parti minoritaire à l'Assemblée législative va sans doute être prudent et se tenir prêt à revoir substantiellement son programme ainsi que sa stratégie législative ou accepter d'être défait. Un gouvernement majoritaire, mais issu d'élections très compétitives, voudra peut-être s'éloigner du programme de son propre parti afin de mieux se positionner dans la distribution des préférences des citoyens. Même fortement majoritaire, il est très improbable qu'un gouvernement suive toujours fidèlement l'idéologie du parti. Qu'est-ce qui explique les écarts observables entre le récent discours électoral et le discours gouvernemental ?

Dans ce chapitre, nous examinons des facteurs susceptibles d'influer systématiquement sur l'écart entre l'orientation idéologique du parti porté au pouvoir et celle du gouvernement. Nous tentons de répondre à la question suivante : les écarts idéologiques des gouvernements fluctuent-ils selon le contexte électoral ou plutôt avec la composition de l'Assemblée législative ? Pour reprendre les termes de Couture, Jacob et Birch en introduction à cet ouvrage, les écarts idéologiques sont-ils une réaction des élus aux préférences des citoyens et citoyennes ou sont-ils un effet des institutions parlementaires ?

Grâce à des analyses de contenu systématiques, nous caractérisons l'idéologie des partis et l'idéologie des gouvernements. L'écart entre l'idéologie du parti gouvernemental et celle du gouvernement est corrélé avec les variables explicatives. Les données proviennent de cas québécois et canadiens. Pour étudier ces phénomènes, nous procédons comme suit. Dans une première partie, nous identifions des explications offertes dans les travaux antérieurs pour rendre compte des changements idéologiques des partis politiques. Plus spécifiquement, nous recherchons ce qui pourrait expliquer les glissements idéologiques survenus entre le moment de la campagne électorale et les premiers jours du gouvernement issu de ces élections. La deuxième partie décrit le devis et les opérations permettant de mesurer les variables inspirées par les écrits antérieurs. La troisième partie présente les résultats empiriques. La conclusion fait le point sur les relations entre l'idéologie des partis en campagne électorale, l'idéologie du gouvernement et la force de la

relation que ces deux idéologies entretiennent à la lumière de la compétition électorale, la polarisation idéologique et la fragmentation de l'Assemblée législative dans le contexte d'un régime politique de type Westminster avec mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour.

### **QUE NOUS DISENT LES ÉTUDES ANTÉRIEURES ET QUELLES PROPOSITIONS PEUT-ON EN DÉDUIRE ?**

Une fois porté au pouvoir et formant le gouvernement, le parti, devenu parti gouvernemental, modifie souvent son discours. Ce que le parti disait en campagne électorale était une chose, ce qu'il dit une fois au pouvoir n'est plus tout à fait la même. C'est cette différence entre les deux discours que nous nommons l'écart idéologique. Les études antérieures nous ont montré que le parti porté au pouvoir remplit une grande partie de ses engagements électoraux (pour le Canada et le Québec, voir Rallings 1987 ; Monière 1988 ; Pétry et Colette 2009 ; Flynn 2011 ; Pétry 2012 ; Pétry et Duval 2015). Ces études portent sur les promesses faites par les partis au moment des élections et les réalisations du gouvernement issu de ces élections. La réalisation des promesses a aussi été mesurée dans les Polimètres<sup>2</sup>, ou encore à travers les crédits budgétaires ou autres indicateurs de l'activité financière de l'État (voir Pétry, Duval *et al.* 2017 : 240-241). Des travaux récents montrent que l'idéologie du parti est un bon indicateur de l'orientation idéologique des promesses (Pétry, Duval *et al.* 2017), ce qui laisse entendre que le gouvernement s'inscrit dans la ligne idéologique du parti. Dans ce chapitre, nous nous intéressons à l'idéologie tant du gouvernement que du parti dont est issu ce gouvernement, telle qu'exprimée par leurs discours, et non pas aux réalisations du gouvernement. Nous voulons examiner les facteurs systémiques potentiels du glissement discursif sur l'échelle idéologique gauche-droite lorsque le parti passe de la course électorale à la gestion de l'État.

Les systèmes de croyances, ou idéologies, ne se laissent jamais saisir facilement dans les études empiriques, écrivait Philip E. Converse (1964) dans son fameux texte sur la nature des systèmes de croyances dans le grand public. Des décennies plus tard, il n'est guère plus aisé de le faire dans les écrits des partis politiques ou des gouvernements. Dans son ouvrage *Les idéologies politiques contemporaines*, Sargent (1987 : 2-3) définit l'idéologie comme « un système de valeurs ou de pensée acceptées comme un fait établi ou comme

---

2. Pour le Canada et le Québec, voir <https://www.poltext.org/> où ces polimètres sont présentés.

une vérité par un groupe donné». L'idéologie étant un système, elle est donc relativement stable. Plus stable que les opinions ou les modes du jour.

## **AXE GAUCHE DROITE**

L'idéologie des partis politiques, dans les démocraties libérales, s'organise d'abord sur un axe gauche-droite. L'axe gauche-droite n'est pas le seul axe pertinent bien sûr. Cependant, dans les démocraties libérales, c'est le plus pertinent, celui qui a canalisé le plus de travaux et le plus universel (McDonald, Mendes *et al.* 2007). Si nous voulons généraliser d'un pays à l'autre l'analyse empirique des programmes électoraux, nous rappelle Ian Budge, nous devons nous concentrer sur la dimension gauche-droite pour différentes raisons. Il ne semble pas en effet y avoir de dimension de niveau plus élevé qui soit généralisable; de plus, un espace unidimensionnel de la position des partis produit un effet visuel qui permet de mieux suivre le mouvement des acteurs. L'axe gauche-droite est aussi un outil conceptuel utilisé par les partis politiques eux-mêmes, les médias et les citoyens (Budge 1994; Hartmann 2015: 33-34). Quoiqu'il soit le plus universel, l'axe gauche-droite n'est pas toujours le plus important dans un contexte donné. Au Canada, par exemple, on identifie en plus de la dimension gauche-droite, deux autres dimensions qui sont toujours présentes à des degrés divers (Johnston, Blais *et al.* 1992). Une de ces dimensions porte sur les relations entre le Canada et les États-Unis et une autre sur l'unité nationale ou relations entre le Canada anglophone et le Québec. Au Québec, c'est la question nationale qui, avec la dimension gauche-droite, structure la carte idéologique (Pétry 2013). L'axe gauche-droite ne résume pas toute la politique tant au Canada, au Québec ou dans toute autre politique, mais cette dimension gauche-droite se retrouve dans toutes les démocraties libérales quoiqu'elle ne soit pas toujours et partout la principale dimension idéologique.

Les programmes des partis sont les premiers révélateurs de la position que les partis occupent sur cet axe. Pour les gouvernements, comme nous le faisons pour les partis politiques, nous nous concentrerons sur un document formel, la déclaration générale d'intention du gouvernement. Dans le régime monarchique de type Westminster, c'est le discours du trône. Comme nous voulons expliquer les changements idéologiques dus au passage de parti politique en campagne électorale à parti gouvernemental, nous évaluons la position du gouvernement immédiatement après l'élection et non pas des années plus tard. Il convient ici de distinguer l'orientation générale du parti des promesses spécifiques qui ont été faites en campagne électorale.

L'orientation générale du parti se décrit par son idéologie. Les promesses électorales portent sur des énoncés spécifiques libellés de manière à en permettre l'évaluation empirique (Thomson 2001 ; Royed 2009). L'idéologie donne un sens à l'activité politique et est relativement stable comparée aux promesses spécifiques. Malgré sa stabilité, l'idéologie d'un parti fluctue, notamment lorsqu'il est appelé à former le gouvernement.

L'écart entre le discours électoral et la divulgation officielle du programme du gouvernement auquel on se réfère, le premier discours du trône du nouveau gouvernement, se produit en quelques semaines. Tant au Québec qu'au Canada, le discours inaugural a lieu en moyenne soixante à soixante-dix jours après les élections. Plusieurs anecdotes peuvent sans doute « interpréter » les cas, mais au-delà des histoires de cas (Crête 2006 : 2), même avec message éducatif (Herreid 1997), peut-on identifier des facteurs qui expliqueraient de façon systématique les écarts observés ? Des études antérieures (Meyer et Jenny 2013 ; Schumacher, Vries *et al.* 2013 ; Fagerholm 2016) soutiennent que le statut gouvernemental des partis affecte leur capacité à changer de position politique. Les partis d'opposition, malgré leur défaite, seraient beaucoup moins enclins à modifier leur programme en l'espace de quelques semaines que le gouvernement qui, sous l'effet des projecteurs, est plus fortement soumis à la critique que les partis d'opposition.

## **IDENTIFIER DES EXPLICATIONS ET FORMULER DES PROPOSITIONS**

Dans une revue de type classique des écrits sur les raisons qui amènent les partis politiques à changer leur position sur les politiques publiques proposées, Andreas Fagerholm (2016) identifie deux traditions de travaux empiriques s'efforçant d'expliquer pourquoi les partis politiques changent leurs positions. La première tradition est issue des études sur les partis politiques eux-mêmes. Dans cette tradition, on identifie deux grandes sources de changement. La première source s'articule autour de la dynamique interne des partis : le renouvellement se produit, par exemple, suite à un changement de chef ou de la composition du personnel de l'organisation du parti. La deuxième source vient de pressions externes comme la compétition électorale. C'est cette seconde source, la réactivité, plutôt que la première, qui est susceptible de créer l'écart idéologique qui nous intéresse dans cette étude puisque, du jour des élections au premier discours du trône, rien de fondamental ne change dans le parti qui est porté au pouvoir.

La seconde tradition identifiée par Fagerholm est celle de la compétition spatiale dans la tradition de l'économie politique. L'ouvrage classique

d'Anthony Downs, *An economic theory of democracy* (1957), sert de point d'ancrage aux nombreux travaux de ce courant (pour une présentation succincte du modèle, voir Landry 1984). Repris par Ian Budge (1994) avec des données chronologiques construites à partir du contenu des programmes des partis politiques, le modèle spatial permet de décrire avec précision le comportement des partis politiques les uns par rapport aux autres. Plusieurs des éléments du modèle relatifs aux partis peuvent être exportés vers un modèle comparant le parti au gouvernement issu de ce parti. En règle générale, les partis politiques ne jouent pas à saute-mouton. Les partis, certes, tentent d'attirer les électeurs sur leur gauche ou sur leur droite, mais il est rare qu'un parti saute carrément par-dessus un autre parti pour aller se repositionner. Tout comme le parti politique, le gouvernement devrait viser à inclure l'électeur médian, qu'il se situe à gauche ou à droite, tout en n'affaiblissant pas sa position sur un ou l'autre de ses flancs. Un des modèles possibles d'action du gouvernement serait de maintenir la distinction entre sa position partisane et celle du parti avec lequel il est en compétition à long terme. Le gouvernement prendrait alors une position visant à empiéter sur le terrain de son rival tout en s'assurant de demeurer distinct.

Implicitement, nous disons que le changement observé entre le jour des élections et le jour du discours inaugural du gouvernement est relié au changement de statut du parti. Le passage de parti en compétition pour le pouvoir à parti gouvernemental est l'occasion du changement de position idéologique. Pourquoi ce changement de position idéologique d'avant à après l'élection va-t-il tantôt à gauche, tantôt à droite, et pourquoi n'est-il pas uniforme? Qu'est-ce qui le fait fluctuer?

Fagerholm (2016) recense 18 études récentes qui portent sur les changements de position des partis. Il identifie huit grandes causes des changements dans les positions des partis dont deux sont immédiatement pertinentes pour notre problématique: le contexte électoral et le rapport gouvernement-opposition<sup>3</sup>. Pour nous, le contexte électoral porte sur la compétition électorale telle qu'observée dans les résultats électoraux et sur la polarisation qui réfère à l'ampleur de l'axe gauche-droite, deux causes potentielles de la réactivité des élus. Le rapport gouvernement-opposition a trait à la distribution, plus ou moins fragmentée, des sièges dans la législature ainsi qu'à la position

---

3. Les autres catégories de causes sont le changement dans la direction du parti, le changement de faction dominante, le changement dans la structure interne du parti, les changements antérieurs dans des partis rivaux, un changement antérieur dans l'opinion publique et le changement économique mondial.

idéologique des partis sur l'axe gauche-droite. Nous identifions ainsi quatre facteurs susceptibles d'expliquer le changement subit de position du parti gouvernemental sur l'axe gauche-droite.

## CONTEXTE ÉLECTORAL

### La compétition électorale

Les élections ont un effet crucial sur le comportement des partis dans les assemblées législatives. La compétition électorale est particulièrement importante, car elle participe à définir les liens entre la législature et la société (Brady et Bullock 1983) ; elle est liée aux politiques publiques. Dans les États américains, remarquaient Holbrook et Van Dunk (1993 : 955), la compétition électorale a généré plus de débats et de recherches que tout autre concept dans le champ de l'étude de la politique des États américains. La recension des travaux débute avec ceux de Valdimer O. Key (1949) et explose en un volume impressionnant d'écrits à partir du moment où les politologues passent des études de cas aux études comparatives appuyées par un appareillage statistique. L'idée reçue de ces études veut qu'un système électoral tende à produire plus de politiques de gauche lorsqu'il est compétitif que lorsqu'il n'est pas compétitif (Uslaner 1978). On en déduit que plus la compétition augmente, plus le gouvernement s'affichera à gauche.

### Polarisation idéologique des partis aux élections

La polarisation idéologique des partis décrit la distribution des positions qu'occupent les acteurs politiques sur l'axe gauche-droite. La polarisation du système de partis reflète le degré de différenciation idéologique entre les partis dans un système, une propriété importante du système de partis (Dalton 2008). Comme le note si bien Dalton, ce n'est pas tant le nombre de partis que leur polarisation qui rend éventuellement la gouvernance difficile. Le degré de polarisation reflète aussi la présence de choix entre partis différents plutôt qu'entre blancs bonnets et bonnets blancs. La polarisation a été étudiée sous divers angles (Hazan 1995 ; Lachat 2008 ; Sigelman et Yough 1978, 1995 ; Callander et Wilson 2007 : 1048 ; Matakos, Troumpounis *et al.* 2016 ; Selb et Lachat 2004 ; Leydier 2015). Les travaux ont très souvent porté sur les États-Unis où le bipartisme règne sans partage (Brunell, Grofman *et al.* 2016). Notre recherche innove dans ce créneau en mettant l'accent sur la question suivante : la polarisation idéologique

des partis affecte-t-elle la position idéologique que le gouvernement prend immédiatement au lendemain des élections? Dans un système bipartite, Downs (1957 : 117) nous rappelle que les deux partis vont tendre à se disputer le centre et à se ressembler beaucoup, ce qui ne devrait pas inciter celui des partis qui prend le pouvoir à se déplacer loin à gauche ou à droite. Dans un système multipartite où la distribution de l'électorat est probablement multimodale et où la polarisation risque fort d'être plus accentuée, on ne devrait pas être surpris si l'écart idéologique est plus grand. À la lumière de cette documentation, on peut penser qu'une polarisation moins grande de l'idéologie des partis entraîne un moins grand écart idéologique du gouvernement sur l'axe gauche-droite.

## **LA LÉGISLATURE**

Les spécialistes de l'étude des coalitions parlementaires ont noté depuis plusieurs années que la formation de ces coalitions ne pouvait pas être clairement expliquée en tenant compte seulement du nombre de sièges détenus par les partis ; les positions des acteurs sur les politiques publiques devaient être prises en compte. Pour eux, note de Swaan (1973 : 284-285), la prise en compte de la position des partis sur les enjeux donne au total de meilleurs résultats. Aussi nous distinguerons ces deux facteurs : la fragmentation de la députation entre les partis et la position idéologique des partis.

### **Fragmentation de la législature**

Par fragmentation du corps législatif, nous entendons donc la division des sièges entre partis présents dans la législature et non pas les factions intra ou inter parti comme ont pu le faire Brady et Bullock (1983). La fragmentation du corps législatif a été étudiée pour son effet présumé sur la formation des coalitions ainsi que sur les politiques publiques, notamment sur la taille du budget (Eslava et Nupia 2010). Au Québec ou au Canada, il n'y a pas eu de coalitions parlementaires depuis la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, même sans coalition ou alliance formelle, on constate que le gouvernement tend à se déplacer vers certains partis plutôt que certains autres. Les études antérieures nous suggèrent que plus l'indice de fragmentation de l'Assemblée législative est élevé, plus l'écart idéologique s'accroît. Par ailleurs, on peut s'attendre, de la part d'un gouvernement minoritaire, qu'il se déplace vers le parti dont l'idéologie est la plus semblable, soit le parti qui est le plus près de lui sur l'axe gauche-droite.

## POSITION DES PARTIS

Dans les systèmes bipartites qui se définissent d'abord par l'existence de deux grands partis qui contrôlent, en alternance, le gouvernement sans que des coalitions avec d'autres partis soient nécessaires (Lemieux 1985 : 75), le parti au pouvoir est peu incité à s'éloigner de son programme électoral au tout début de son mandat. Dans un système multipartite, mais dominé par deux partis, on se retrouve plus ou moins à mi-chemin entre le bipartisme et le multipartisme. On s'attendra, dans les cas où le gouvernement est minoritaire à l'Assemblée législative, à ce qu'il se déplace pour gagner les appuis nécessaires à sa survie comme gouvernement. L'écart idéologique entre le programme électoral et la politique du gouvernement devrait donc être plus grand pour les gouvernements minoritaires que majoritaires.

### La position idéologique des partis

S'agissant d'idéologie des partis, l'étude des partis politiques établit une distinction classique entre parti programmatique et parti opportuniste (Lemieux 1985 : 32). La recherche des postes de pouvoir (*office seeking*) est la caractéristique du parti opportuniste alors que les membres d'un parti programmatique sont plus intéressés par les politiques publiques. Les partis opportunistes ou adeptes du compromis (Budge et McDonald 2006) ou flexibles (McGraw 2016) ou attrape-tout (Pétry, Duval *et al.* 2017) vont là où le vote se trouve (Downs 1957 : 118). Les partis programmatiques sont plus contraints. Commentant Richard Rose (1969), Vincent Lemieux pose que les responsables du parti programmatique doivent accorder une forte priorité à la réalisation du programme. On doit donc s'attendre à ce que les partis programmatiques soient moins enclins que les partis opportunistes à s'éloigner de leur plateforme électorale une fois qu'ils forment le gouvernement.

Dans les systèmes multipartisans structurés autour de deux partis majeurs traditionnellement opposés l'un à l'autre, on ne s'attend pas non plus à ce que ces deux partis fusionnent ou se coalisent lorsque les résultats électoraux ne permettent pas à l'un ou l'autre de ces deux partis de former un gouvernement majoritaire. Même si un des partis majeurs se coalisait avec un tiers parti, l'approche downsienne nous suggère que, dans un système multipartite, les partis tendraient à demeurer aussi distincts que possible, leurs membres ayant « comme motivation principale le désir d'obtenir les avantages intrinsèques du pouvoir » (Downs 1957 : 296). Au Canada, tant

au niveau fédéral qu'au niveau des États fédérés, le parti qui arrive premier sans pouvoir former un gouvernement majoritaire refuse de former une coalition et de partager ainsi le pouvoir avec un autre parti. On peut cependant penser que le gouvernement se déplacera sur l'axe idéologique vers un parti susceptible de le soutenir à l'Assemblée législative et de lui permettre d'inclure sous son aile une majorité de députés. De plus, ce mouvement vers un tiers parti peut être voulu comme effort de recrutement des électeurs et électrices du tiers parti pour un prochain scrutin.

## MÉTHODE

Cette étude porte sur le Canada et le Québec et inclut douze élections tenues entre 1997 et 2014 également partagées entre l'État fédéral et l'État fédéré. Le choix de ces douze élections a été dicté par la disponibilité de données fiables sur l'analyse des programmes des partis et des discours du trône. Nous nous limitons, pour les analyses de programmes, aux partis qui ont fait élire des candidats. Même si le nombre de partis aux élections canadiennes et québécoises a augmenté à chaque élection ou presque (Crête et Blais 2013 : 170), seulement trois à cinq partis réussissent à faire élire des candidats. Dans la section qui suit, nous décrivons la façon dont nous avons préparé les données. La définition opératoire de chaque variable est explicitée.

### La mesure de l'idéologie sur l'axe gauche droite

Pour mesurer l'idéologie dans les programmes des partis et les discours d'ouverture du gouvernement, nous procédons en trois étapes. D'abord chaque phrase des programmes des partis qui ont fait élire des candidats lors de ces élections et le premier discours du trône de chaque gouvernement est codée dans le logiciel QDA Miner selon la grille du Comparative Manifesto Project (CMP)<sup>4</sup>. La grille du CMP est largement utilisée dans les études des programmes des partis<sup>5</sup> (Budge, Robertson *et al.* 1987 ; Caul et Gray 2002 ; Klingemann, Volkens *et al.* 2006 ; Schumacher, Vries *et al.* 2013 ; Becher 2016) et malgré ses limites, demeure un meilleur choix (Hartmann 2015 : 137-150). La grille comporte 55 catégories regroupées en sept domaines.

---

4. Les codes utilisés sont ceux de la version 4 du CMP. En accord avec MARPOR qui coordonne les activités du CMP, nous avons adapté la grille pour les besoins de codage d'un État fédéré, soit le Québec.

5. Le site du CMP [<https://manifestoproject.wzb.eu/publications/all>] présente une liste (partielle) des études utilisant des données issues du codage CMP.

Toutes les phrases ou quasi-phrases<sup>6</sup> de chaque document furent distribuées dans les catégories appropriées du CMP. Chaque document fut codé indépendamment par deux codeurs. Dans les quelques cas où le codage des deux codeurs ne correspondait pas, une séance dite de « conciliation » fut tenue sous la direction de la chef d'équipe. L'indice gauche-droite Rile pour un document donné se calcule de la façon suivante (Budge 2013) :  $(D - G)/(D + G)$  où D représente la proportion d'énoncés classés à droite et G la proportion d'énoncés classés à gauche<sup>7</sup>.

Le score Rile détermine l'emplacement des partis et du gouvernement sur l'échelle idéologique gauche-droite où -1,0 est à l'extrême gauche et 1,0 est à l'extrême droite. Le score Rile a fait l'objet de diverses critiques, dont la principale est liée à l'utilisation de la catégorie « 305 », l'autorité politique. Une étude récente (Pétry, Duval *et al.* 2017) a montré que l'échelle Rile gagnait en précision lorsqu'on éliminait la catégorie 305 dans le calcul de la position idéologique des partis. Nous avons donc retiré la catégorie 305 de nos calculs.

Pour mesurer la position du gouvernement sur l'échelle Rile gauche-droite, nous utilisons le premier discours du trône et appliquons à ce document le même traitement que celui utilisé pour les programmes des partis. Le changement de position sur l'axe gauche droite se mesure simplement en soustrayant un score de l'autre. Pour expliquer ce changement sur l'échelle gauche-droite, nous ferons d'abord appel à la compétition électorale et à la polarisation électorale.

## LA COMPÉTITION ÉLECTORALE (NV RÉSULTATS ÉLECTORAUX)

Il existe plus d'une mesure de la compétition électorale. Déjà en 1967, dans son ouvrage classique *The Political Consequences of Electoral Laws*, Douglas Rae introduisit un indice de compétition qui lança une réflexion sur la façon de définir une mesure de la compétition électorale. L'idée d'obtenir un score unique qui résume le degré de compétition réel des partis politiques a donné lieu à plusieurs travaux critiquant ce qui avait déjà été réalisé tout en proposant des améliorations. Ce fut notamment le cas de Laakso et Taagepera (1979) ainsi que de Dunleavy et Boucek (2003) qui font une

---

6. Lorsqu'une phrase contient trop d'éléments, elle est divisée en quasi-phrase et chaque quasi-phrase est alors codée comme les autres phrases.

7. Voir Budge (2013 : 4-5) pour les catégories classées à droite et à gauche.

large revue de tous ces écrits. Les algorithmes de calcul furent modifiés au cours des ans afin de mieux définir la mesure et de s'assurer que la formalisation ne s'éloigne pas trop de l'intuition du chercheur. L'idée est d'obtenir un score qui résume le degré réel de compétition. Par exemple si un parti obtient 40 % des votes et que le 60 % restant est divisé également entre dix partis, ce n'est pas la même chose que si le premier parti a 40 % des votes, le second 39 % et que le reste est également divisé entre les autres partis. En bref, l'indice doit avoir trois propriétés cruciales : a) si tous les partis sont égaux, la valeur de l'indice doit être égale au nombre de partis ; b) si les partis ne sont pas égaux, la valeur de l'indice doit être inférieure au nombre de partis ; et c) si un des partis perd des votes au profit d'un nouveau parti, la valeur de l'indice doit augmenter. Différentes mesures répondent à cette quête et celle qui a été la plus utilisée en politique comparée est l'indice ENP (pour *Effective Number of Parties*) de Laakso et Taagepera (1979). Par la suite, l'indice ENP a été revu et légèrement corrigé par Golosov (2009). C'est cette version de l'indice que nous utiliserons ici.

La formule se présente ainsi :

$$N_v = \sum_1^x 1 / \left( 1 + \left( V_1^2 / V_i \right) - V_i \right)$$

où  $V_i$  représente la proportion des votes pour un parti donné et  $V_1$ , la proportion de votes du parti qui obtient le plus de votes. Le minimum de l'indice de Golosov égale 1 si un parti obtenait 100 % du vote, et le maximum égale le nombre de partis si tous les partis se divisaient également le vote. L'indice réel se situera plus près de 1 que du nombre de partis, car non seulement les tout petits partis, bien qu'ils puissent être nombreux, comptent finalement pour peu dans la compétition électorale ; souvent même des partis de taille respectable ne talonnent pas vraiment le parti dominant et donc n'influencent l'indice que modérément. Notons que l'indice nous permet d'identifier le poids de chaque parti dans la compétition<sup>8</sup>.

Pour chacune des élections fédérales, nous utilisons l'indice moyen des treize indices calculés sur les résultats électoraux au niveau des dix provinces et des trois territoires. L'indice calculé au niveau des provinces et territoires varie plus que l'indice calculé à partir des résultats globaux pour la fédération entière. Les données brutes proviennent d'Élections Canada. Pour

---

8. Les votes accordés à des candidats non affiliés à des partis ont été inclus dans un parti virtuel, « Les indépendants ».

les élections québécoises, les indices sont calculés sur les résultats globaux pour la province à partir des données du Directeur général des élections<sup>9</sup>.

## LA POLARISATION IDÉOLOGIQUE DES PARTIS POLITIQUES

On retrouve diverses méthodes pour mesurer la polarisation idéologique des partis politiques. Dalton (2008) s'en remet aux perceptions que l'électorat a des partis politiques. D'autres préfèrent l'opinion d'observateurs aguerris, les « experts », pour obtenir des mesures des phénomènes (Castles et Mair 1984 ; Huber et Inglehart 1995 ; Mair et Castles 1997 ; Mair 2001 ; Benoit et Laver 2007 ; Keman 2007 ; McDonald, Mendes *et al.* 2007 ; Sjoberg 2009 ; Tetlock et Gardner 2015). Pour notre part, nous classerons les partis sur l'échelle gauche-droite selon leurs propres discours révélés dans les programmes électoraux. Cette méthode est largement employée dans les recherches depuis quelques décennies (Budge, Robertson *et al.* 1987 ; Klingemann 2005 ; Klingemann, Volkens *et al.* 2006 ; Somer-Topcu 2009 ; Meyer et Jenny 2013).

La méthode n'est pas sans critique (Hartmann 2015), mais les options de remplacement sont rares. Notre méthode permet de mesurer la polarisation des partis à partir de ce qu'ils disent eux-mêmes plutôt qu'à partir de l'opinion des experts ou du public. L'une des faiblesses des sondages d'experts est qu'ils ne sont pas disponibles à chaque élection. L'une des faiblesses de l'échelle Rile est qu'elle a tendance à diminuer la distance idéologique séparant les extrêmes. De plus, un des problèmes importants de la mesure de la polarisation des partis est de savoir quels partis doivent être pris en compte. Pour Sani et Sartori (1983), il faut exclure les « partis sans importance » en appliquant une règle discriminante afin d'éviter des erreurs d'analyse non systématiques (en incluant tous les partis, peu importe leur poids politique) et systématiques (en excluant des partis qui influencent le positionnement idéologique des autres partis par un critère de sélection *ad hoc*). Notre règle est simple et non arbitraire. Tous les partis représentés dans la législature sont inclus dans l'évaluation de la polarisation. Une deuxième question porte sur le type de statistique à utiliser. Chaque statistique a ses avantages et met l'accent sur un aspect ou l'autre de la polarisation (Bramson, Grim *et al.* 2017). La mesure la plus répandue et la plus utile aussi est l'étendue

---

9. Les données sont en accès libre en ligne : [<http://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&document=index&lang=f>] (pour le Canada) et [<http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/resultats-electoraux/elections-generales.php>] (pour le Québec).

entre le parti le plus à gauche et celui le plus à droite (voir aussi Castles et Mair 1984; Franzese 2010). La polarisation idéologique est mesurée par l'étendue occupée sur l'axe gauche-droite de l'indice Rile, soit le score le plus à gauche moins le score le plus à droite. Plus le résultat est élevé, plus la polarisation idéologique est grande. Alors que les deux mesures que nous venons de décrire portent sur les élections, les deux suivantes mesurent des caractéristiques de la législature qui sont déterminées par les résultats des élections.

### LA FRAGMENTATION DE LA LÉGISLATURE

La mesure du degré de fragmentation de la législature, tout comme celle de la compétition électorale, a fait l'objet de plusieurs propositions à partir du nombre absolu de partis représentés à l'assemblée jusqu'à la formule de Golosov que nous avons utilisée pour la compétition électorale. Cette mesure tient compte à la fois du nombre de partis et du poids de chacun dans l'Assemblée législative. Nous aurons donc à nouveau recours à l'indice  $N$  de Golosov (2009) appliqué cette fois-ci aux sièges ( $N_s$ ). La formule se présente ainsi :

$$N_s = \sum_1^x 1 / \left( 1 + \left( S_1^2 / S_i \right) - S_i \right)$$

où  $S_i$  représente la proportion de sièges pour un parti donné et  $S_1$  la proportion de sièges du parti qui détient le plus de sièges. Le nombre de députés pour chaque parti au lendemain des élections générales est tiré des rapports d'Élections Canada pour les élections fédérales canadiennes et des rapports du Directeur général des élections du Québec pour les élections québécoises. Tous les partis reconnus à la législature sont pris en compte.

### POSITION DES PARTIS

L'analyse des positions relatives des partis et du gouvernement requiert, pour chaque élection, les scores Rile des partis et du gouvernement ainsi que l'ordre des partis selon le nombre de sièges (sources : voir note 8) à l'Assemblée législative au lendemain des élections. Le classement d'un parti comme opportuniste ou programmatique est tiré de divers écrits sur les partis politiques au Canada et au Québec. Pour le Canada, les auteurs s'entendent pour dire que le Parti réformiste et l'Alliance canadienne (Flanagan 2001) ou le Parti conservateur sous Stephen Harper (Boily 2007) sont idéologiques plutôt

que pragmatiques tout comme le Nouveau parti démocratique (Whitehorn 2001 ; Pelletier 2013). Le grand spécialiste du PLC, Stephen Clarkson, dit à propos du PLC qu'il maintient son grappin sur le pouvoir en favorisant le pragmatisme plutôt que les principes (Clarkson 2001). Au Québec, les observateurs ont souvent noté que les membres du Parti québécois sont soucieux de la ligne du parti. Réunis en congrès, ils forcent le chef à accepter des formulations du programme qui sont à l'antipode de l'opportunisme électoral (David 2010). Le PLQ pour sa part, dans un document définissant sa philosophie de base, compare sa vision pragmatique à celle du PQ orientée par une cause (Ryan 2002). Pour Jean-François Nadeau (1997 : 67), « L'Action démocratique de Mario Dumont [...] souhaite éradiquer l'État-providence pour couronner le règne de libre-marché ». La CAQ qui a succédé à l'ADQ est plus pragmatique. Dans les termes mêmes de son programme de 2012, le parti affirme : « [un] gouvernement de la Coalition Avenir Québec choisira l'action la plus appropriée suivant la situation, et non suivant ce que dicte l'idéologie ».

## RÉSULTATS

Les partis et gouvernements de notre ensemble de cas se distribuent sur l'axe gauche-droite entre -0,56 et 0,25, pour une étendue totale de 0,81 point sur une échelle qui peut théoriquement s'étendre de -1,0 à + 1,0. L'écart idéologique – entre le parti gouvernemental et le gouvernement – le plus élevé à l'intérieur de nos douze cas est de 0,35 point et le plus faible est de 0,03. L'écart idéologique moyen est de 0,17 point, ce qui représente environ vingt pour cent de l'échelle réelle occupée par les partis de l'ensemble de nos cas. L'écart entre le discours du parti et celui du gouvernement est donc relativement important. Alors, parmi les facteurs identifiés, lesquels expliquent le mieux cet écart idéologique ?

## COMPÉTITION

Les études sur les États fédérés américains nous ont suggéré que plus la compétition électorale est élevée, plus le parti gouvernemental se déplace sur sa gauche. Or la corrélation entre l'indice de compétition électorale et l'écart idéologique n'est que de 0,29 (voir tableau 1). La distinction entre l'État fédéré et l'État fédéral ajoute un peu d'information (colonnes 3 et 4). Dans le cas du Canada, le signe de la relation va dans la direction attendue, c'est-à-dire que plus la compétition augmente, plus le gouvernement se déplace sur sa gauche.

**TABEAU 1** CORRÉLATIONS ENTRE L'ÉCART IDÉOLOGIQUE ET LES FACTEURS EXPLICATIFS

	Ensemble n = 12	Canada n = 6	Québec n = 6
Compétition électorale	0,29	-0,32	0,09
Polarisation	-0,21	-0,65	0,27
Fragmentation	0,00	0,26	0,66

### POLARISATION

L'indice de polarisation, pour sa part, varie de 22 (élections fédérales de 2004) à 55 (élections fédérales de 2011). Pour l'ensemble des douze élections, le signe de la corrélation (tableau 1) est à l'inverse de ce qui était attendu. Pour le Canada, le score le plus élevé sur l'indice de polarisation coïncide d'ailleurs avec l'écart idéologique le plus faible, une situation totalement opposée aux attentes. Au Québec, l'écart le plus élevé de même que le plus faible se retrouvent tous deux au sommet de l'indice de polarisation, mais en moyenne l'écart idéologique croît (0,27) avec la polarisation. Au total, l'indice de polarisation n'explique pas l'écart idéologique observé.

### FRAGMENTATION

Le coefficient de corrélation entre le degré de fragmentation de l'Assemblée législative et l'écart idéologique gouvernement-parti gouvernemental est différent selon que l'on examine l'État fédéral ou l'État fédéré. Au total, il semble n'y avoir aucune relation (0,0) entre la fragmentation et l'écart idéologique. Toutefois, si on contrôle pour l'État on constate que si la corrélation est très faible (0,26) dans le cas du gouvernement canadien, elle est un peu plus substantielle (0,66) dans le cas du Québec. Il y a donc un signal, quoique faible, à l'effet que la fragmentation du corps législatif s'accompagne d'un accroissement de l'écart idéologique entre la position du parti en campagne électorale et sa position comme gouvernement.

## POSITIONS DES PARTIS

Le graphique 1 déploie les données pour les six élections fédérales canadiennes tenues entre 1997 et 2011 inclusivement. Chaque parti est représenté par un symbole, et un chiffre indique le rang du parti selon le nombre de sièges remportés aux élections. Chaque parti est disposé selon son score Rile sur l'axe gauche-droite pour une élection donnée. La position (Rile) qu'a prise le gouvernement lors de son premier discours du trône est indiquée par la lettre G. La distance entre la position (G) du gouvernement et celle du parti gouvernemental (1) forme l'écart idéologique que nous cherchons à expliquer. En 1997, par exemple, le Parti libéral du Canada (PLC) a fait élire le plus grand nombre de députés (rang 1), son score sur l'axe gauche-droite était de -0,06, alors que celui du Parti réformiste (Conservateur), arrivé au deuxième rang, était de 0,10. La distance absolue entre le Parti réformiste et le Parti libéral est donc de 16 points.

Quelle distance entre deux positions doit-il y avoir pour que l'on considère les deux points comme distincts? Deux scénarios se présentent. Dans une perspective de test d'hypothèses, on conçoit les douze cas décrits dans cette étude comme des échantillons tirés d'une grande population de textes. Dans ce scénario, le calcul des erreurs d'échantillonnage s'applique et la technique suggérée par Benoit et ses collaborateurs (Benoit, Laver *et al.* 2009) produit les erreurs standard pour chaque point<sup>10</sup>. Toutefois, les marges d'erreur calculées sont si importantes que l'on devrait en conclure que la plupart du temps, il n'y a pas de différences significatives entre les programmes du PLC et ceux des conservateurs (PR, AC, PCC), du NPD ou du Bloc québécois (BQ). Il en serait de même pour l'écart entre la position du gouvernement et celle du parti gouvernemental. Dans le second scénario, les textes étudiés ici ne sont pas un échantillon tiré d'une population de textes et il n'y a pas de marges d'erreur échantillonnales. La distance minimale à respecter entre deux points relève alors de l'appréciation de l'observateur.

Examinons d'abord les élections canadiennes de 1997 à 2011 (graphique 1)<sup>11</sup>. Les trois premières élections furent remportées par le parti libéral et les trois suivantes par le parti conservateur. Un examen des données sur le positionnement des partis et du gouvernement nous indique qu'en 1997

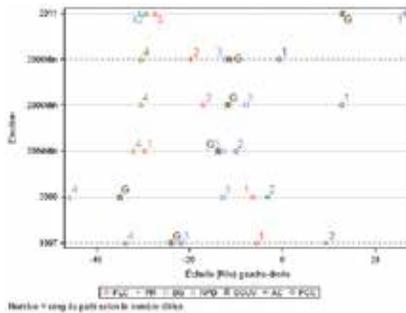
---

10. Nous remercions Dominique Duval pour la production des erreurs-types reproduites aux tableaux A1 et A2 en annexe.

11. Seuls les partis ayant eu une reconnaissance comme parti à l'Assemblée législative au moins une fois au cours de la période sont représentés dans les graphiques 1 et 2.

et 2000, le gouvernement de Jean Chrétien, élu à peu près au centre, s'est fortement déplacé sur la gauche du parti libéral. À la fin des années 1990, début des années 2000, les conservateurs vécurent une période de division et de réorganisation. Le Parti progressiste conservateur du Canada, qui occupait à peu près la même position idéologique que le PLC au milieu des années 1990, s'est divisé pour donner naissance au Parti réformiste du Canada (PR) qui s'est allié à une autre faction conservatrice pour former l'Alliance réformatrice conservatrice canadienne (AC) qui fusionna avec le Parti progressiste conservateur du Canada pour former finalement le Parti conservateur du Canada (PCC) sous la direction de Stephen Harper en 2003. En 2004, le parti libéral s'est fortement déplacé à gauche et est devenu analogue au NPD. Arrivé premier, le parti libéral forme le gouvernement qui, à son premier énoncé de politiques, se déplace nettement sur sa droite. Pour les trois cas suivants, le parti le plus à droite, le PCC, est celui qui remporte les élections et gouverne sur sa gauche. Le NPD a, pour la période étudiée, toujours été le parti le plus à gauche tout comme depuis 2004, le nouveau parti conservateur, le PCC, a toujours été le parti le plus à droite. Le PLC et le BQ se retrouvent entre ces deux partis.

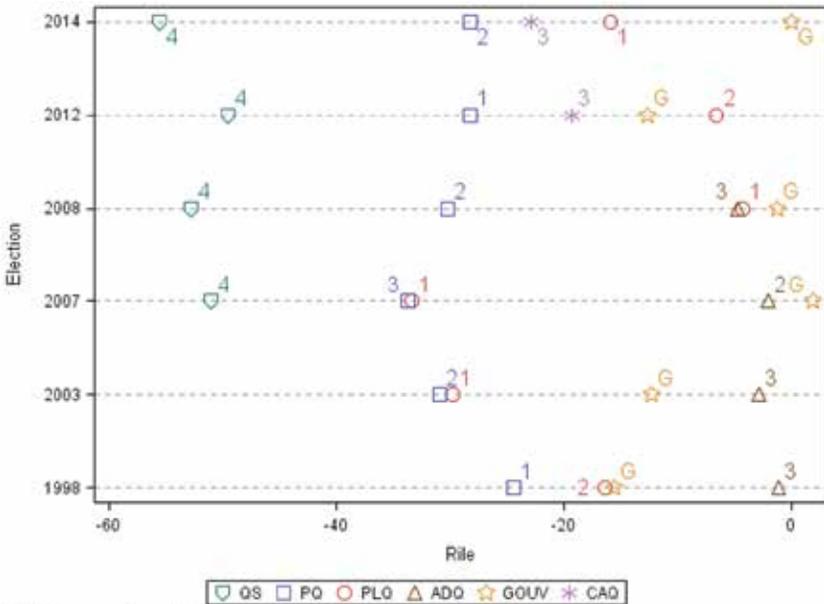
**GRAPHIQUE 1** POSITION DES PARTIS CANADIENS SUR L'AXE GAUCHE-DROITE



Si on examine la trajectoire des discours inauguraux au cours des années, on note que, lors des deux premières élections, le gouvernement majoritaire libéral se déplace nettement à gauche sans raison apparente. Les trois discours gouvernementaux suivants, 2004, 2006, 2008, décrivant les politiques de trois gouvernements minoritaires, se concentrent dans un corridor étroit sur l'échelle gauche-droite, quoiqu'un des gouvernements eût été libéral et les deux autres conservateurs. Lorsqu'enfin le parti conservateur aura une majorité à l'Assemblée législative, le discours du gouvernement reflétera plus

fidèlement le discours partisan. Si les trois gouvernements Harper (2006, 2008, 2011) se sont placés à la gauche du parti gouvernemental, notons que les deux gouvernements Chrétien (1997, 2000) se sont aussi placés à gauche. Seul le gouvernement Martin (2004), issu d'un parti qui s'était fortement déplacé à gauche, a gouverné à droite. Le dicton voulant que le PLC fasse campagne à gauche et gouverne à droite ne dépeint pas la réalité des années 2000.

Le graphique 2 présente les données sur le Québec pour la période 1998 à 2014. En 1998, c'est le Parti québécois qui est arrivé premier aux élections et qui a formé un gouvernement majoritaire. Le PLQ est arrivé deuxième et l'ADQ troisième. On note que le premier discours du trône du gouvernement péquiste se situe à la droite du PQ, plus ou moins à la position idéologique du PLQ. En 2003, les plateformes du PLQ et du PQ se situent presque au même point idéologique, mais le gouvernement du parti gagnant, le PLQ, se déplace sur sa droite vers l'ADQ. Si on examine la position gouvernementale immédiatement après chaque élection québécoise, on constate que le gouvernement, libéral ou péquiste, est toujours à droite du parti gouvernemental. Le gouvernement du Québec, quelle que soit l'élection, ne s'est jamais déplacé à gauche de son parti. Le dicton voulant que le parti fasse campagne à gauche et gouverne à droite ne s'applique pas au PLC, mais plutôt aux deux partis qui furent au pouvoir à Québec pour la période étudiée ici. Les deux autres partis de l'opposition ont eu des trajectoires un peu différentes. Québec solidaire, depuis qu'il compte des représentants à l'Assemblée nationale, a toujours été le parti le plus à gauche tandis que l'ADQ, qui fut le parti de droite pour les trois premières élections, a cédé sa place au PLQ en 2008 avant de devenir la Coalition avenir Québec (CAQ) qui est demeurée à gauche du PLQ. Après 1998, le PQ s'est replacé légèrement sur sa gauche pour ne plus, pour ainsi dire, bouger.

**GRAPHIQUE 2** POSITION DES PARTIS QUÉBÉCOIS SUR L'AXE GAUCHE-DROITE.

Dans dix des douze cas étudiés, le gouvernement se déplace sur sa gauche ou sur sa droite selon la position du parti arrivé troisième. Les deux exceptions sont au Québec. En 2007, l'ADQ qui avait été le troisième parti depuis trois élections a devancé le PQ pour devenir le second parti à l'Assemblée nationale. Le PQ, devenu troisième parti, était, cette année-là, situé sur l'axe gauche-droite au même endroit que le PLQ. Le gouvernement minoritaire de Jean Charest déplaça son discours vers l'ADQ qui devait l'année suivante perdre sa position d'opposition officielle aux mains du PQ alors que le PLQ était reporté au pouvoir avec une majorité de sièges. L'exception de 2007 à la règle du déplacement vers le troisième parti est donc faible. L'ADQ ne fut nominalement le second parti que pour un instant, la lutte de fond continuant de se dérouler entre le PLQ et le PQ. L'autre exception est celle de 2014 où le parti qui était le plus à droite, le PLQ, a été élu au gouvernement qui prit une position encore plus à droite que le parti. En nous appuyant sur dix des douze cas, on peut confirmer que dans un système multipartite avec deux partis majeurs, celui des deux partis majeurs qui formera le gouvernement tendra à se rapprocher du troisième parti plutôt que de son concurrent principal. La position qu'a prise le gouvernement libéral québécois de 2014 suggère que, même si le parti gouvernemental

était à l'extrémité de l'échelle de polarisation aux élections, le gouvernement peut se déplacer encore plus loin sur l'échelle idéologique, accentuant ainsi sa distinction par rapport aux partis concurrents.

L'écart entre la position du parti gouvernemental et celle du gouvernement est en moyenne plus importante lorsque ce dernier est en position minoritaire (0,20 point) plutôt que majoritaire (0,15 point) à l'Assemblée législative. On note aussi que les écarts sont moins importants (0,10) pour les gouvernements issus de partis programmatiques (PCC et PQ) que de partis opportunistes (0,17), le PLC et le PLQ, comme le prévoit la théorie (Lemieux 1985 : 32). Le tableau 2 combine les deux catégories et nous révèle les moyennes des écarts idéologiques pour ces combinaisons. On constate que les effets des deux variables, statut législatif et type de parti, vont dans le même sens, qui est d'augmenter l'écart idéologique. L'institution parlementaire pousse donc le parti gouvernemental à modifier son offre de politiques sous contrainte de sanctions potentielles puisqu'il est imputable devant l'électorat.

**TABLEAU 2** ÉCART IDÉOLOGIQUE MOYEN  
SELON LE STATUT LÉGISLATIF ET LE TYPE DE PARTI

Parti	Majoritaire (point)	Minoritaire (point)
Programmatique	0,10	0,17
Opportuniste	0,17	0,26

Les écrits antérieurs sur les partis politiques nous avaient suggéré un certain nombre de propositions. Quelles sont celles qui n'ont pas résisté au test des faits et quelles sont celles qui ont tenu le coup? Une première conjecture prévoyait que plus la compétition électorale était forte, plus le gouvernement se positionnerait sur la gauche. L'indice de compétition et l'indice gauche-droite ne sont pas corrélés de façon systématique. La conjecture est rejetée. Une seconde proposition expliquait l'écart idéologique par le degré de polarisation électorale. Ici encore, les résultats ne la corroborent pas et la proposition est rejetée. Trois autres possibilités étaient liées à la position des partis à l'Assemblée législative. Une première prédit que les gouvernements minoritaires présenteraient des écarts idéologiques plus grands que les gouvernements majoritaires, ce qui est confirmé. Un second énoncé voulait que les partis programmatiques soient moins enclins que les partis

opportunistes à s'éloigner de leurs plateformes, ce qui s'est avéré exact. Un troisième énoncé, soutenu, stipulait que le gouvernement se déplacerait vers un parti, autre que son rival habituel, susceptible de lui permettre d'inclure sous son aile une majorité de députés. Finalement, les explications les plus convaincantes tiennent à la structure des forces à l'assemblée législative, gouvernement majoritaire ou minoritaire, ou au type de partis politiques.

## CONCLUSION

Dans cette étude, nous avons d'abord mesuré l'inadéquation entre ce que le parti dit avant d'être élu et ce qu'il dit une fois qu'il forme le gouvernement. Cette inadéquation, c'est l'écart idéologique. C'est cet écart, expliqué dans le feu de l'action par des anecdotes, que nous avons voulu expliquer par des facteurs issus de diverses théories explicatives, dont la théorie downsienne. Notre perspective était celle de l'électeur ou électrice qui, à partir des idéologies des partis telles que décrites dans leurs plateformes électorales, se fait une idée de ce que fera un parti s'il est porté au pouvoir. La perspective porte donc sur l'avenir, sur les attentes de l'électeur ou de l'électrice. Les attentes pouvant être satisfaites sont contenues dans les plateformes électorales. Nous savons que la relation entre l'idéologie révélée par le programme du parti et les promesses électorales est très forte, mais non parfaite (Pétry, Duval *et al.* 2017). L'électrice et l'électeur rationnels ont donc raison de se fier à l'idéologie du parti pour faire un choix éclairé, car non seulement y a-t-il une forte corrélation entre idéologie et promesses, mais encore il y a une forte corrélation entre promesses et réalisations (polimètres). Une forte corrélation ne signifie pas pour autant que le discours d'un parti en campagne électorale et le discours du gouvernement issu de ce parti seront exactement les mêmes. La différence entre les deux, l'écart idéologique, mesure l'erreur que fait l'électeur à se fier à l'idéologie des partis. Parmi les variables que nous avons reliées aux écarts idéologiques expliquant pourquoi il y a une différence entre le score idéologique du parti en élection et le score du gouvernement issu de ce parti, certaines sont sous le contrôle du parti gouvernemental, d'autres pas ou beaucoup moins. La fragmentation de l'Assemblée législative ou le fait que le parti gouvernemental soit minoritaire sont évidemment des phénomènes qui ne sont pas contrôlés directement par le parti gouvernemental. L'opportunisme, de façon évidente, est sous le contrôle du parti.

Les écarts idéologiques auraient pu être étudiés en nous basant sur le passé plutôt que sur les attentes. En nous appuyant sur la théorie downsienne, on pourrait postuler que les électrices et électeurs peuvent aussi fonder leurs décisions sur leur vécu plutôt que sur leurs attentes lorsqu'ils ont eu l'occasion, dans le passé, d'observer le même parti au pouvoir. En d'autres termes, l'électrice et l'électeur pourraient aussi se fier à leur expérience. Que faisait le parti lorsqu'il était au pouvoir? En postulant que l'idéologie d'un parti est plutôt stable, l'électeur ou électrice pourrait prédire la position du gouvernement d'un parti sur l'échelle gauche-droite par son score la dernière fois que ce parti fut au pouvoir. Dans cette perspective asynchrone, le gouvernement issu d'un parti gouvernerait à l'intérieur du corridor idéologique qui caractérise le parti. C'est ainsi que la position du gouvernement péquiste de 2012 devrait être prédite par la position sur l'échelle gauche-droite du gouvernement péquiste précédent (1998). La position du gouvernement libéral de 2003 prédirait la position du gouvernement libéral de 2006 et ainsi de suite. Pour les quatre élections québécoises pour lesquelles les données sont disponibles, l'électeur ou l'électrice aurait diminué son erreur de prédiction de 0,17 point à 0,05 point et au fédéral de 0,17 à 0,14 en se fondant sur son expérience plutôt que sur ses attentes. On peut donc se demander si l'écart idéologique synchrone n'est pas aussi la mesure de la marge de manœuvre ou de réactivité que les partis se donnent pour courtiser l'électorat. La clarté ou non du programme électoral est une autre façon d'encourager l'irrationalité dans l'électorat (Downs 1957 : 161). Le flou du discours électoral permettrait de rallier des suffrages. Vus dans une perspective macroscopique, nos cas, la plupart du temps, ne présentent pas suffisamment de variations pour que les partis soient reconnus idéologiquement distincts. Les programmes des principaux partis n'offriraient donc pas à l'électorat, la plupart du temps, un choix. Vus sous le microscope, les différences entre partis ainsi que les écarts entre le programme du parti gouvernemental et celui du gouvernement apparaissent et peuvent être, au moins en partie, expliqués par le statut législatif et le type de parti. L'influence d'autres variables, comme le gain ou la perte de suffrages d'une élection à l'autre, pourra sans doute contribuer à expliquer de façon systématique les écarts entre programmes de parti et programmes gouvernementaux.

La perspective macroscopique nous rappelle implicitement que si les électrices et les électeurs sont rationnels, ils fondent la plupart du temps leurs choix sur autre chose que les informations programmatiques. La riche littérature journalistique, contrairement à l'austère simplicité de la théorie, nous le rappelle constamment.

## ANNEXE

**TABLEAU 1** SCORES RILE (ERREURS STANDARD) POUR LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES CANADIENNES

Élections	PLC	C*	NPD	BQ	PRC	AC	PCC	PartiGouv	Gouv.
1997	-5,6 (11,8)	9,5 (9,9)	-33,8 (10,9)	-21,8 (13,7)	9,5 (9,9)			-5,6 (11,8)	-24, (12,5)
2000	-6,4 (13,5)	-1,3 (10,5)	-45,9 (8,4)	-12,8 (12,8)		-1,31 (10,5)		-6,36 (13,5)	-35,1 (13,2)
2004	-29,7 (11,6)	-10 (11,2)	-32,1 (9,1)	-12,6 (14,8)			-10 (11,2)	-29,7 (11,6)	-13,9 (25,4)
2006	-17,1 (11,7)	12,8 (11,6)	-30,5 (10,9)	-7,88 (14,1)			12,8 (11,6)	12,80 (11,6)	-11,8 (13,1)
2008	-19,7 (12,5)	-0,7 (11,5)	-30,4 (10,0)	-12,2 (14,5)			-0,7 (11,5)	-0,7 (11,5)	-11,5 (11,9)
2011	-27,5 (10,4)	24,9 (6,7)	-29,3 (11,5)	-30,4 (10,1)			24,9 (6,7)	24,9 (6,7)	13,0 (12,6)

\* C (conservateur) réfère au Parti réformiste (1997), à l'Alliance canadienne (2000) et au Parti conservateur du Canada depuis 2003.

**TABEAU 2** SCORES RILE (ERREURS STANDARD) POUR LES ÉLECTIONS QUÉBÉCOISES.

Élections	PLQ	PQ	ADQ	CAQ	QS	PartiGouv	Gouv.
1998	-16,1 (12,3)	-24,5 (13,6)	-1,19 (10,1)			-24,4 (13,6)	-15,54 (13,6)
2003	-29,7 (8,7)	-30,9 (9,5)	-2,9 (10,3)			-29,7 (8,7)	-12,3 (10,5)
2007	-33,3 (10,9)	-33,7 (10,5)	-2,1 (13,2)		-51,0 (7,7)	-33,3 (10,9)	1,9 (10,27)
2008	-4,3 (12,9)	-30,2 (9,6)	-4,8 (11,0)		-52,8 (7,4)	-4,3 (12,9)	-1,7 (16,0)
2012	-6,6 (12,5)	-28,2 (9,2)		-19,3 (10,30)	-49,5 (3,5)	-28,2 (9,2)	-12,7 (12,4)
2014	-16,0 (12,0)	-28,2 (10,4)		-22,9 (9,4)	-55,6 (5,7)	-16,0 (12,0)	0,00 (11,8)

## RÉFÉRENCES

- Becher, Michael (2016) « Endogenous Credible Commitment and Party Competition over Redistribution under Alternative Electoral Institutions ». *American Journal of Political Science*, vol. 60, n° 3, p. 768-782.
- Benoit, Kenneth et Michael Laver (2007) « Estimating party policy positions: Comparing expert surveys and hand-coded content analysis ». *Electoral Studies*, vol. 26, n° 1, p. 90-107.
- Benoit, Kenneth, Michael Laver et Slava Mikhaylov (2009) « Treating Words as Data with Error: Uncertainty in Text Statements of Policy Positions ». *American Journal of Political Science*, vol. 53, n° 2, p. 495-513.
- Bock-Côté, Mathieu (2016) *Le multiculturalisme comme religion politique*. Paris, Les éditions du Cerf.
- Boily, Frédéric (2007) *Stephen Harper. De l'École de Calgary au Parti conservateur, les nouveaux visages du conservatisme canadien*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Brady, David W. et Charles S. Bullock (1983) « Party and factional organization in legislatures ». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 8, n° 4, p. 599-654.
- Bramson, Aaron, Patrick Grim, Daniel J. Singer, William J. Berger, Graham Sack, Steven Fisher, Carissa Flocken et Bennett Holman (2017) « Understanding Polarization: Meanings, Measures, and Model Evaluation ». *Philosophy of Science*, vol. 84, n° 1, p. 115-159.
- Brunell, Thomas L., Bernard Grofman et Samuel Merrill (2016) « Components of party polarization in the US House of Representatives ». *Journal of Theoretical Politics*, vol. 28, n° 4, p. 598-624.
- Budge, Ian (1994) « A New Spatial Theory of Party Competition: Uncertainty, Ideology and Policy Equilibria Viewed Comparatively and Temporally ». *British Journal of Political Science*, vol. 24, n° 4, p. 443-467.
- Budge, Ian (2013) « The standard right-left scale ». Berlin, Berlin Social Science Center, note de recherche en ligne [[https://manifestoproject.wzb.eu/down/papers/budge\\_right-left-scale.pdf](https://manifestoproject.wzb.eu/down/papers/budge_right-left-scale.pdf)].
- Budge, Ian et Michael D. McDonald (2006) « Choices Parties Define: Policy Alternatives in Representative Elections, 17 Countries, 1945-1998 ». *Party Politics*, vol. 12, n° 4, p. 451-466.
- Budge, Ian, David Robertson et Derek Hearl (1987) *Ideology, strategy, and party change: spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Callander, Steven et Catherine H. Wilson (2007) « Turnout, Polarization, and Duverger's Law ». *The Journal of Politics*, vol. 69, n° 4, p. 1047-1056.
- Castles, Francis G. et Peter Mair (1984) « Left-right political scales: some expert judgments ». *European Journal of Political Research*, vol. 12, n° 1, p. 73-88.

- Caul, Miki L. et Mark M. Gray (2002) « From Platform Declarations to Policy Outcomes : Changing Party Profiles and Partisan Influence Over Policy ». Dans Russell J. Dalton et Martin P. Wattenberg (dir), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, p. 208-237.
- Clarkson, Stephen (2001) « The Liberal Party of Canada: Keeping its grips on power by pragmatism over principle ». Dans Hugh G. Thorburn et Alan Whitehorn (dir), *Party Politics in Canada*, Toronto, Prentice Hall, p. 231-247.
- Converse, Philip E. (1964) « The nature of belief systems in mass publics ». Dans David E. Apter (dir), *Ideology and Discontent*, New York, Free Press, p. 206-261.
- Crête, Jean (2006). *Politiques publiques: Le Québec comparé*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Crête, Jean et André Blais (2013) « Le système électoral et les comportements électoraux ». Dans M. Tremblay et R. Pelletier (dir), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 161-193.
- Dalton, Russell J. (2008) « The Quantity and the Quality of Party Systems ». *Comparative Political Studies*, vol. 41, n° 7, p. 899-920.
- David, Michel (2010) « C'est reparti! » *Le Devoir*, 14 septembre, p. A3.
- de Swaan, Abram (1973) *Coalition theories and cabinet formations: a study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row.
- Dunleavy, Patrick et Françoise Boucek (2003) « Constructing the Number of Parties ». *Party Politics*, vol. 9, n° 3, p. 291-315.
- Eslava, Marcela et Oskar Nupia (2010) *Fragmentation and government spending: bringing ideological polarization the picture*. Saint-Louis, Federal Reserve Bank.
- Fagerholm, A. (2016) « Why Do Political Parties Change their Policy Positions? A Review ». *Political Studies Review*, vol. 14, n° 4, p. 501-511.
- Flanagan, Tom (2001) « From Reform to the Canadian Alliance ». Dans Hugh G. Thorburn et Alan Whitehorn (dir), *Party Politics in Canada*, Toronto, Prentice Hall, p. 280-291.
- Flynn, Greg (2011) « Rethinking policy capacity in Canada: The role of parties and election platforms in government policy-making ». *Canadian Public Administration*, vol. 54, n° 2, p. 235-253.
- Franzese, Robert J. (2010) « The Multiple Effects of Multiple Policymakers: Veto Actors Bargaining in Common Pools ». *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 40, n° 3, p. 341-369.
- Golosov, Grigorii V. (2009) « The Effective Number of Parties ». *Party Politics*, vol. 16, n° 2, p. 171-192.
- Hartmann, Sebastian (2015) *Partisan Policy-Making in Western Europe: How Ideology Influences the Content of Government Policies*. Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Hazan, Reuven Y. (1995) «Center Parties and Systemic Polarization». *Journal of Theoretical Politics*, vol. 7, n° 4, p. 421-445.
- Herreid, Clyde Freeman (1997) «What is a Case? Bringing to Science Education the Established Teaching Tool of Law and Medicine». *Journal of College Science Teaching*, vol. 27, n° 2, p. 92-94.
- Holbrook, Thomas M. et Emily van Dunk (1993) «Electoral Competition in the American States». *The American Political Science Review*, vol. 87, n° 4, p. 955-962.
- Huber, John et Ronald Inglehart (1995) «Expert interpretations of party space and party locations in 42 societies». *Party Politics*, vol. 1, n° 1, p. 73-111.
- Johnston, Richard, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête (1992) *Letting the people decide: Dynamics of a Canadian Election*. Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Keman, Hans (2007) «Experts and manifestos: Different sources - Same results for comparative research?» *Electoral Studies*, vol. 26, n° 1, p. 76-89.
- Klingemann, Hans-Dieter (2005) «Political Parties and Party Systems». Dans J. Thomassen (dir), *The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, p. 22-63.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge et Michael D. McDonald (2006). *Mapping policy preferences II : estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe*, Europe Union, and OECD 1990-2003. Oxford, New York, Oxford University Press.
- Laakso, Markku et Rein Taagepera (1979) «“Effective” Number of parties: A Measure with Application to West Europe». *Comparative Political Studies*, vol. 12, n° 1, p. 3-27.
- Lachat, Romain (2008) «The impact of party polarization on ideological voting». *Electoral Studies*, vol. 27, n° 4, p. 687-698.
- Landry, Réjean (1984) «La simulation de la rationalité économique du comportement électoral des Québécois, 1970-1981». Dans Jean Crête (dir), *Comportement électoral au Québec*, Chicoutimi, Gaëtan Morin éditeur, p. 121-163.
- Lemieux, Vincent (1985) *Systèmes partisans et partis politiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Leydier, Gilles (2015) «Mobilisation (record) et polarisation (spectaculaire) de l'électorat écossais autour de l'enjeu de l'indépendance». *Revue française de civilisation britannique*, vol. 20, n° 2, en ligne [<https://journals.openedition.org/rfcb/391>].
- Mair, Peter (2001) «Searching for the positions of political actors: a review of approaches and a critical evaluation of expert surveys». Dans Michael Laver (dir), *Estimating the Policy Position of Political Actors*, Londres, Routledge, p. 10-30.
- Mair, Peter et Francis G. Castles (1997) «Reflections: Revisiting expert judgments». *European Journal of Political Research*, vol. 31, n° 1-2, p. 150-157.
- Matakos, Konstantinos, Orestis Troumpounis et Dimitrios Xefteris (2016) «Electoral Rule Disproportionality and Platform Polarization». *American Journal of Political Science*, vol. 60, n° 4, p. 1026-1043.

- McDonald, Michael D., Silvia M. Mendes et Myunghee Kim (2007) « Cross-temporal and cross-national comparisons of party left-right positions ». *Electoral Studies*, vol. 26, n° 1, p. 62-75.
- McGraw, Sean (2016) « Ideological Flexibility and Electoral Success: An Analysis of Irish Party Competition ». *Irish Political Studies*, vol. 31, n° 4, p. 461-482.
- Meyer, Thomas M. et Marcelo Jenny (2013) « Measuring error for adjacent policy position estimates: Dealing with uncertainty using CMP data ». *Electoral Studies*, vol. 32, n° 1, p. 174-185.
- Monière, Denis (1988) *Le discours électoral. Les politiciens sont-ils faibles?* Montréal, Québec/Amérique.
- Nadeau, Jean-François (1997) « Le débat idéologique: sous le signe de la conciliation? ». Dans Robert Boily (dir), *L'année politique au Québec, 1995-1996*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 65-70.
- Pelletier, Réjean (2013) « Les partis politiques fédéraux et québécois ». Dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 195-250.
- Pétry, François (2012) « Les partis tiennent-ils leurs promesses? ». Dans Réjean Pelletier (dir), *Les partis politiques québécois dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 195-225.
- Pétry, François (2013) « Le positionnement des partis dans l'espace politique québécois ». Dans Frédéric Bastien, Éric Bélanger et François Gélinau (dir), *Les Québécois aux urnes*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 61-74.
- Pétry, François et Benoît Colette (2009) « Measuring How Political Parties Keep Their Promises: A Positive Perspective from Political Science ». Dans Louis M. Imbeau (dir), *Do They Walk the Talk: Speech and Action in Policy Processes*, New York, Springer, p. 65-86.
- Pétry, François et Dominic Duval (2015) « To What Extent Do Political Parties Follow Their Campaign Promises? » *Journal of Parliamentary and Political Law*, numéro spécial, p. 303-316.
- Pétry, François, Dominic Duval, Lisa-Maureen Birch et Jean Crête (2017) « Les partis promettent-ils des politiques qui correspondent à leur idéologie? ». Dans Pierre-Marc Daigneault et François Pétry (dir), *L'analyse textuelle des idées, du discours et des pratiques politiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 241-265.
- Rae, Douglas W. (1967) *The political consequences of electoral laws*. New Haven, Yale University Press.
- Rallings, Collin (1987) « The Influence of Election Programmes: Britain and Canada 1945-1979 ». Dans Ian Budge, David Robertson et Derek Hearl (dir), *Ideology, Strategy, and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Elections Programmes in Nineteen Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-14.
- Rose, Richard (1969) « The variability of party government: A theoretical and empirical critique ». *Political Studies*, vol. 17, n° 4, p. 413-445.

- Royed, Terry J. (2009) «Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras». *British Journal of Political Science*, vol. 26, n° 1, p. 45-80.
- Ryan, Claude (2002) *Les valeurs libérales et le Québec moderne. Une perspective historique sur l'apport du Parti libéral du Québec à l'édification du Québec d'hier et d'aujourd'hui*. Parti libéral du Québec.
- Sani, Giacomo et Giovanni Sartori (1983), «Polarization, fragmentation and competition in Western democracies». Dans Hans Daalder et Peter Mair (dir), *Western European Party Systems: continuity and change*, Londres, Sage, p. 307-340.
- Sargent, Lyman Tower (1987) *Les idéologies politiques contemporaines*. Paris, Economica.
- Schumacher, Gijs, Catherine E. de Vries et Barbara Vis (2013) «Why Do Parties Change Position? Party Organization and Environmental Incentives». *The Journal of Politics*, vol. 75, n° 2, p. 464-477.
- Selb, Peter et Romain Lachat (2004) *Élections 2003. L'évolution du comportement électoral*. Zurich, Institut für Politikwissenschaft.
- Sigelman, Lee et Syng Nam Yough (1978) «Left-Right Polarization In National Party Systems: A Cross-National Analysis». *Comparative Political Studies*, vol. 11, n° 3, p. 355-379.
- Sjöberg, Lennart (2009) «Are All Crowds Equally Wise? A Comparison of Political Election Forecasts by Experts and the Public». *Journal of Forecasting*, vol. 28, n° 1, p. 1-18.
- Somer-Topcu, Zeynep (2009) «Timely decision: the effects of past national elections on party policy change». *The Journal of Politics*, vol. 71, n° 1, p. 238-248.
- Tetlock, Philip E. et Dan Gardner (2015) *Superforecasting: The Art and Science of Prediction*. Toronto, McClelland and Stewart.
- Thomson, Robert (2001) «The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socioeconomic policy in The Netherlands, 1986-1998». *European Journal of Political Research*, vol. 40, n° 2, p. 171-197.
- Uslaner, Eric M. (1978) «Comparative State Policy Formation, Interparty Competition, and Malapportionment: A New Look at "V. O. Key's Hypotheses"». *The Journal of Politics*, vol. 40, n° 2, p. 409-432.
- Whitehorn, Alan (2001) «Alexa McDonough and NDP gains in Atlantic Canada». Dans Hugh G. Thoburn et Alan Whitehorn (dir), *Party Politics in Canada*, Toronto, Prentice Hall, p. 264-279.

**PARTIE III**

---

Le Savant et le Politique

---



# La demande pour des données probantes au sein de la fonction publique canadienne

**Pierre-Olivier Bédard  
et Alexandra Mallett**

## INTRODUCTION

Dans quelle mesure et dans quel contexte les données probantes (*evidence*) influencent-elles les décisions politiques? Bien que l'approche d'élaboration de politiques informée par des données probantes (EPIDP, *evidence-informed policy-making*<sup>1</sup>) préconise divers moyens de faciliter une plus grande utilisation des données probantes dans l'analyse et l'élaboration des politiques publiques, il n'en demeure pas moins que leur impact et leur influence est difficilement perceptible dans plusieurs secteurs. Les données probantes

- 
1. Suivant Oxman *et al.* (2009: 4), on peut définir l'approche de politiques publiques informée par les données probantes comme «an approach to policy decisions that is intended to ensure that decision making is well-informed by the best available research evidence. How this is done may vary, and will depend on the type of decisions being made and their context. Nonetheless, evidence-informed policymaking is characterised by the fact that its access and appraisal of evidence as an input into the policymaking process is both systematic and transparent». Les définitions existantes ne font évidemment pas consensus et il existe un débat important parmi les chercheurs sur ce que l'on entend par «données probantes» et par ce qui est considéré adéquat, valide et pertinent en fonction du contexte. Néanmoins, pour les fins de cet exposé, nous pouvons considérer comme des données probantes toutes sources de données, résultats de recherche, connaissances issues d'investigations systématiques et d'analyses méthodiques, indépendamment de leur origine (gouvernements, universités, centres de recherches, *think tanks*, etc.) et du champ disciplinaire.

et les experts, même dans un scénario idéal, ne sont au mieux qu'une des influences sur les politiques publiques, aux côtés de diverses influences telles que les préférences politiques, les intérêts de divers groupes, les considérations budgétaires, éthiques, électorales, etc. La difficulté de mise en œuvre des principes et des pratiques d'EPIDP semble tenir à différents facteurs inhérents à la fois à la nature et aux limites du processus d'élaboration de politiques publiques, aux limites propres aux acteurs générant des données probantes, et à la communication parfois ténue entre ces deux groupes d'acteurs. Bien que divers efforts aient été entrepris pour améliorer la qualité de l'offre des données probantes et la communication, par exemple, entre chercheurs universitaires et décideurs publics, la nature du processus d'élaboration des politiques publiques et le contexte administratif dans lequel l'utilisation des données probantes prend (ou pourrait prendre) place demeurent mal compris. C'est une chose d'identifier des interventions pour modifier les comportements individuels et pour faciliter l'échange et l'utilisation des données probantes, mais à quel point les processus d'élaboration et d'analyse de politiques publiques sont-ils adaptés pour permettre une plus grande utilisation des données probantes? Autrement dit, comment la demande pour des données probantes est-elle articulée, institutionnalisée dans le processus d'élaboration de politiques publiques au sein de divers ministères fédéraux canadiens?

À bien des égards, le recours à des données probantes est inscrit dans le processus même d'élaboration des politiques publiques et contribue à un mécanisme d'imputabilité. L'imputabilité, ou le fait de rendre des comptes, est un terme polysémique ayant une longue histoire au sein de la science politique (Bemelmans-Vidéc 2007), impliquant généralement des arrangements institutionnels spécifiques : élections, bureaucraties dites rationnelles, État de droit, transparence/gouvernement ouvert et mécanismes de marché permettant l'allocation de ressources (Dowdle 2017). Au-delà d'une forme d'imputabilité politique/parlementaire créant une obligation des élus envers leurs électeurs, ou d'une forme administrative de rendre des comptes établissant la conformité à des règles et procédures, une troisième forme inclut plus directement une forme d'apprentissage et met en son centre les notions de preuves et de résultats. On trouve une telle définition, par exemple, dans les documents de travail du Bureau du Vérificateur général du Canada (2013), où il est exprimé que « la reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés ». Tel que noté par Perrin (2015) et

Perrin, Bemelmans-Videc et Lonsdale (2007), cette forme d'imputabilité implique une forme d'apprentissage continu pour identifier les facteurs de succès (ou d'échec) d'un programme, ainsi qu'une capacité d'adaptation et de réaction face à ces conclusions. Dans ce contexte, les données probantes constituent une ressource primordiale pour guider la décision, justifier celle-ci et rendre des comptes.

C'est précisément cette dernière forme d'utilisation des données probante qui est décrite par Weiss (2005) lorsqu'elle parle d'utilisation « imposée ». Cette forme d'utilisation, dont la mesure est pratiquement absente de la littérature savante, est particulièrement importante étant donné la nature même de l'administration publique et du travail d'analyse qui y est mené : les fonctionnaires, et l'administration de manière plus générale, agissent en réponse à des normes, des exigences, des politiques et des demandes. Il importe donc de mieux comprendre comment l'utilisation des données probantes s'effectue dans ce contexte de réactivité aux demandes et politiques internes régissant le recours aux analyses basées sur des données probantes. L'objectif principal de ce chapitre est donc d'explorer certains des mécanismes et politiques en place au sein de la fonction publique canadienne imposant l'utilisation des données probantes. Cela permettra non seulement d'explorer cet aspect peu connu du gouvernement canadien, mais aussi d'amorcer une réflexion plus générale sur la façon dont les démocraties inscrivent cette demande au sein de leurs institutions.

Ce chapitre, de nature plus réflexive qu'empirique, respecte la forme suivante : la prochaine section présente quelques considérations conceptuelles sur les notions de demande des données probantes et d'utilisation imposée, tandis que la section 3 recense quelques-uns des exemples les plus clairs d'utilisation imposée au sein de la fonction publique fédérale canadienne. Enfin, la section 4 discute de quelques-uns des enjeux relatifs à ce type d'utilisation et propose quelques avenues de recherches futures.

## **L'UTILISATION IMPOSÉE ET LA DEMANDE POUR DES DONNÉES PROBANTES**

Du point de vue de l'administration publique, l'utilisation des données probantes peut être considérée sous au moins deux angles, soit l'offre des données probantes (*push*), assurée en bonne partie par les divers acteurs de la recherche scientifique et académique, et la demande (*pull*) en données par les décideurs publics et analystes de politiques publiques. Bien que l'offre des données probantes ne soit pas idéale dans bien des cas (qualité, fiabilité, pertinence, etc.), et que cela puisse expliquer en partie l'utilisation limitée

de celles-ci, il a été noté que la question de la demande pose un problème encore plus grand puisque le contexte dans lequel se formule cette demande n'est pas très bien compris et qu'il est naïf de pouvoir influencer le processus d'élaboration de politiques publiques sans en comprendre le fonctionnement (Rutter 2012). C'est donc sur cette perspective relative à la demande, plutôt qu'à l'offre, que nous nous concentrons dans ce chapitre.

Il est raisonnable de croire que divers facteurs affectent cette demande. En fait, les plus récentes recensions systématiques des écrits sur ce sujet (Oliver *et al.* 2014; Orton *et al.* 2011; Lavis *et al.* 2005; Innvær *et al.* 2002) suggèrent que divers facteurs individuels, comme la capacité et les aptitudes en recherche, ou les interactions entretenues avec les chercheurs universitaires, ont une influence positive sur l'utilisation de la recherche. De manière générale, ces résultats de recherche ne présentent pas avec beaucoup de détails le contexte d'élaboration des politiques publiques. Par exemple, la recension systématique d'Oliver *et al.* (2014: 9) suggère que les facteurs organisationnels tels que le manque d'accès aux résultats de recherche, un faible niveau de dissémination et les coûts sont des éléments importants. Ceci suggère que les organisations souhaitant davantage supporter les EPIDP leur consacrent des ressources importantes et de meilleures pratiques en matière de dissémination de la recherche, suggestion étayée par Langer, Tripney et Gough (2016). Bien que cela soit important, s'en tenir à ces recommandations ne précise pas comment celles-ci s'arrimeraient aux particularités du processus d'élaboration de politiques et aux attributs de l'administration publique.

En réponse à cette lacune, les travaux portant sur l'EPIDP ont récemment élargi leur portée pour inclure davantage de considérations institutionnelles et organisationnelles relatives à l'utilisation des connaissances (Cairney 2016; Langer, Tripney et Gough 2016; Parkhurst 2016; Oliver, Lorenc et Innvær 2014; Liverani, Hawkins et Parkhurst 2013). Suivant Parkhurst (2016: 31-32), il paraît nécessaire d'aller au-delà d'une approche axée sur les facteurs individuels pour considérer plus globalement le « système preuves-conseils » (*evidence-advisory system*) défini comme étant « l'ensemble des institutions, règles et normes de pratiques qui gouvernent la façon dont les données probantes informent les décisions politiques » (traduction libre). Au sein de l'administration publique, les tâches d'analyse et de conseil occupent une place importante (Lomas et Brown 2009). Dans ce contexte, les décideurs publics et analystes de politiques publiques s'appuient sur un ensemble de structures et de procédures pour parvenir à leurs objectifs, mais il est difficile de savoir comment ces tâches d'analyse et de recommandation sont

encadrées en matière d'utilisation des connaissances. Bien que ces tâches d'analyse et de recommandation soient potentiellement importantes pour informer les décisions par des données probantes, elles sont susceptibles d'être influencées par divers aspects organisationnels (Liverani, Hawkins et Parkhurst 2013) tels que la division du travail entre agents publics, la rapidité des demandes et la courte durée des échéances, le travail en « silos », la rotation fréquente d'employés, de même que la dépendance à la trajectoire institutionnelle (c'est-à-dire que des approches adoptées antérieurement tendent à être sélectionnées). Bref, bien que ces travaux envoient un signal quant à la nécessité d'explorer et d'analyser plus finement les divers aspects institutionnels et organisationnels relatifs à l'utilisation de connaissances au sein de l'administration publique, il n'en demeure pas moins qu'à ce jour nous ne disposons pas d'une vision très claire des mécanismes en place pour encadrer l'utilisation des connaissances dans les diverses tâches d'analyse de politiques publiques et de recommandations.

Il est possible de concevoir l'impact potentiel des données probantes sur les politiques publiques comme la résultante de divers parcours d'influence. L'utilisation des données probantes a été décrite de multiples façons, mais l'on doit assurément l'une des typologies les plus connues à Carol Weiss alors qu'elle traite de diverses formes d'utilisation de connaissances (*knowledge utilization*). Dans un article phare (1979), elle décrit trois types d'utilisation, ou vu autrement, trois parcours d'influence. La première forme, dite *instrumentale*, est probablement la forme la plus intuitive dans le contexte d'EPIDP. Cette forme d'utilisation concerne des cas où les conclusions de recherches ont directement influencé l'orientation d'une politique. Bien qu'il s'agisse sans doute de ce à quoi on peut s'attendre dans le contexte d'EPIDP, ces cas où l'on peut attribuer l'orientation d'une politique à des résultats spécifiques sont plutôt rares puisqu'elle suppose un rôle surdéterminant des données probantes et un processus linéaire d'élaboration de politiques. La deuxième forme d'utilisation est *conceptuelle* et concerne des cas où l'absorption des données probantes contribue non pas à guider une politique spécifique, mais à influencer la compréhension du décideur/analyste de sorte que sa conception d'un problème, par exemple, soit modifiée en conséquence. Cette forme d'utilisation est sans doute plus courante que l'utilisation instrumentale, mais elle est néanmoins particulièrement difficile à mesurer. La troisième forme d'utilisation dans cette typologie initiale de Weiss fait intervenir une dimension politique dans l'utilisation puisqu'elle suppose que des données probantes soient mobilisées une fois la décision prise (ou qu'elle le sera assurément, indépendamment des données elles-mêmes – *decision-based evidence-making*). Ce type d'utilisation *symbolique*

permettant de justifier ou de légitimer une décision sur des bases scientifiques est une forme allant à l'encontre, jusqu'à un certain point, de l'approche EPIDP puisque cette dernière vise précisément à minimiser l'importance des facteurs politiques pour laisser une plus grande place à une analyse rigoureuse de preuves. Cette typologie fut largement adoptée et mobilisée pour qualifier le phénomène d'utilisation des données probantes. Néanmoins, cette seule typologie esquivait le contexte plus large dans lequel l'utilisation prend place. Cette lacune a été comblée dans une certaine mesure par l'ajout d'une quatrième forme d'utilisation, presque trois décennies plus tard, par cette même auteure, soit l'utilisation imposée (*imposed use*<sup>2</sup> – Weiss, Murphy-Graham et Birkeland 2005 ; Weiss *et al.* 2008). Ce qui distingue cette forme d'utilisation est l'obligation de respecter un processus à l'intérieur duquel l'analyse et la considération des données probantes (internes/externes, impliquant la collecte des données ou non) sont requises. « L'utilisation imposée n'est pas un concept nouveau, mais plutôt un concept susceptible d'être observé dans tout domaine où un ordre du gouvernement déboursant des fonds exige certaines pratiques et actions d'un autre niveau, basées sur des données probantes » (Weiss, Murphy-Graham et Birkeland 2005 : 25, traduction libre). Dans ce contexte spécifique, un programme doit démontrer qu'il a été évalué rigoureusement et que les données suggèrent des effets importants pour maintenir son financement. Institutionnaliser la demande pour des données probantes de cette façon est décrit par Weiss *et al.* (2008 : 35) comme une solution partielle aux problèmes usuels en matière d'EPIDP, soit le manque de motivation et de capacité des décideurs publics, la diffusion inadéquate, et des données probantes de qualité discutable. Dans un contexte de politiques publiques, la demande pour des données probantes peut être instituée en tant qu'exigence à laquelle il est impératif de se conformer de façon à obtenir une approbation, l'autorité nécessaire

- 
2. Weiss, Murphy-Graham et Birkeland (2005) décrivent cette forme d'utilisation en référence au programme américain *Drug Abuse Resistance Education* (DARE). En raison de leur analyse de ce programme, cet article a eu un certain écho au sein de la littérature savante, notamment dans le champ de l'évaluation. Leur analyse de ce programme suggère que, malgré une multitude d'évaluations démontrant des effets limités (surtout à long terme) de ce programme de réduction de consommation de drogues dans les écoles, ce n'est que lorsque le gouvernement fédéral a imposé que les programmes soient supportés par des données probantes pour maintenir leur financement que les évaluations ont eu une influence appréciable. Néanmoins, la proposition conceptuelle de Weiss, Murphy-Graham et Birkeland (2005) quant à l'utilisation imposée, au-delà de ce programme spécifique, n'a pas été très largement adoptée.

pour qu'un projet aille de l'avant, sans relation directe avec une condition de financement.

Cette forme d'utilisation peut paraître connexe à l'utilisation instrumentale puisqu'en pratique il s'agit d'une forme d'utilisation instrumentale mandatée, obligatoire. On peut aussi y voir un lien avec l'utilisation politique puisqu'un mandat stipulant la nécessaire utilisation des données probantes peut être intimement lié à un climat politique favorable à l'EPIDP et à un engagement politique clair en ce sens. Autrement dit, l'utilisation imposée peut contribuer à l'atteinte d'objectifs plus grands, soit l'imputabilité et/ou l'apprentissage. Si l'exercice d'utilisation des données probantes s'effectue simplement de façon à se plier à des exigences formelles et d'être transparente sur le processus d'élaboration de politiques, alors on dira que l'imputabilité est l'objectif ultime. En revanche, si l'exercice est entrepris afin de tirer des enseignements des études et des données probantes afin de guider l'orientation et les modalités d'une politique, alors on dira que l'apprentissage joue un rôle plus important.

**TABEAU 1** TYPOLOGIE AUGMENTÉE DES TYPES D'UTILISATION DES DONNÉES PROBANTES

Types d'utilisation	Définition
Instrumentale	Les données probantes guident la décision. Contribution directe et linéaire à la décision.
Conceptuelle	Les données probantes contribuent à modifier la compréhension d'un phénomène. Contribution indirecte et non linéaire à la décision.
Symbolique/politique	Les données probantes servent à légitimer, justifier une décision déjà prise. Contribution nulle (symbolique) à la décision.
Imposée	Les données probantes sont utilisées en raison d'un mandat clair (légal ou autre) exigeant leur analyse et considération. Contribution variable en fonction de la nature du mécanisme (imputabilité contre apprentissage).

Sources : Weiss 1979 ; Weiss, Murphy-Graham et Birkeland 2005.

Ce qui est intéressant ici est le fait que cette forme d'utilisation soit très peu discutée dans la littérature (voir notamment Zane et Welsh 2017 ; Jacob 2009) et que, parallèlement, Weiss, Murphy-Graham et Birkeland (2005) identifient cette forme comme étant l'une des plus influentes potentiellement puisqu'elle enchâsse directement l'utilisation des données probantes dans

les pratiques et processus d'analyse de politiques publiques et identifie des mesures quant à la non-conformité aux règles (par exemple, le financement d'un programme).

La mise en œuvre de l'EPIDP dépend en bonne partie de la capacité de l'administration d'institutionnaliser et d'opérationnaliser les principes et les pratiques qui lui sont liées. Bien que les écrits sur le sujet ne discutent pratiquement pas de cette forme d'utilisation imposée, elle s'arrime néanmoins à d'autres approches se focalisant plus spécifiquement sur la dimension contextuelle, organisationnelle, de l'utilisation des données probantes. À cet effet, la littérature sur la notion de capacité de politique (*policy capacity* – Newman, Cherney et Head 2017) peut être utile pour élargir la perspective théorique sur l'EPIDP. La capacité de politique peut être définie de plusieurs façons, mais elle est généralement conçue comme la capacité de parvenir à un objectif de politique publique (par exemple, élaboration, mise en œuvre) en recourant jusqu'à un certain point à diverses techniques d'analyse de politiques publiques (Howlett 2015 : 1). Dans ce cadre général, on distingue le concept plus restreint de capacité d'analyse de politique publique (*policy analytical capacity*) qui place l'accent plus directement sur la capacité d'obtenir, d'analyser et d'utiliser l'information et les données dans le contexte d'analyse et de recommandation. De multiples études – pour la plupart des sondages menés auprès de fonctionnaires – confirment l'intuition selon laquelle le niveau de capacité est lié à l'utilisation des données probantes (Newman, Cherney et Head 2017 ; Cherney *et al.* 2015 ; Howlett et Wellstead 2012 ; Howlett et Wellstead 2011 ; Wellstead, Steadman et Howlett 2011 ; Ouimet *et al.* 2010).

Ce cadre est utile jusqu'à un certain point puisqu'il signale l'importance de diverses combinaisons de ressources et de capacités permettant d'approfondir le concept. Plus spécifiquement, Wu, Ramesh et Howlett (2015) distinguent entre capacités et ressources identifiables au niveau *individuel* (par exemple, expertise, attributs, expérience passée, etc.), *organisationnel* (par exemple, personnel et fonds dédiés à la création, collecte et/ou utilisation des données probantes, disponibilité et efficacité de l'infrastructure de connaissances, etc.) et *systémique* (par exemple, le niveau de confiance et de support politique et du public envers les agences). Cette catégorisation des différents niveaux de facteurs est pertinente puisqu'elle permet de cadrer différents aspects relatifs à la mise en œuvre de l'EPIDP. Ainsi que l'a suggéré Tonry (2010 : 787), les obstacles à l'utilisation des données probantes « sont de nature politique au niveau de l'élaboration des politiques et de nature managériale au niveau de la pratique » (traduction libre).

Sur la base de cette délimitation, Howlett (2015) présente un modèle (tableau 1) où l'intersection de divers niveaux de ressources et de compétences indique divers types de capacités. Bien que ce type de cadre soit utile, il est difficile de savoir comment les processus en place dans la fonction publique supportent concrètement la capacité d'analyse de politiques publiques. Par exemple, si l'on se focalise sur les « compétences analytiques » décrites dans le tableau 1, les ressources dédiées à chaque niveau couvrent des attributs soit individuels (connaissances du contenu des politiques et des techniques d'analyse), soit organisationnels (gestion de connaissances), soit systémiques (institutions offrant de la formation). Ces capacités sont interreliées.

**TABLEAU 2** DIMENSIONS ET NIVEAUX DE CAPACITÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUES

		Ressources		
		CAPACITÉS INDIVIDUELLES	CAPACITÉS ORGANISATIONNELLES	CAPACITÉS SYSTÉMIQUES
Dimensions de compétences	COMPÉTENCES ANALYTIQUES	<b>Analyse de politiques</b> Connaissance des politiques et des techniques d'analyse et de communication au niveau individuel.	<b>Information organisationnelle</b> Stockage et dissémination d'information sur les besoins de clients, utilisation de services, budget, ressources humaines, services en ligne.	<b>Système de connaissances</b> Présence d'institutions de formation de qualité et opportunités de création, mobilisation et utilisation de connaissances.
	COMPÉTENCES DE GESTION	<b>Expertise en gestion</b> Gestion stratégique; leadership; communication; négociation et résolution de conflits; gestion financière et budget.	<b>Ressources administratives</b> Financement; personnel; niveau de communication, consultation et coordination intra et inter départementale.	<b>Imputabilité et mécanisme de reddition de comptes</b> Primauté du droit et processus de sélection et de carrière transparent.
	COMPÉTENCES POLITIQUES	<b>Acuité politique</b> Comprendre les besoins et positions de diverses parties prenantes; jugement quant à la faisabilité politique; compétences de communication.	<b>Organisationnelle politique</b> Négociations et ententes collectives efficaces; soutien politique pour les programmes et projets; niveau de confiance et communication intra et inter départementale.	<b>Système économique et politique</b> Présence de confiance et légitimité publique; Système fiscal adéquat pour financer programmes et projets; accès à l'information.

Source: Traduit de Howlett (2015: 3).

De manière générale, ces capacités individuelles visent à tirer parti des connaissances existantes et les capacités organisationnelles visent à accroître l'*offre* de données probantes. En revanche, il est difficile de savoir comment s'articule la *demande* pour les données probantes dans ce contexte. En fait, la notion de capacité d'analyse de politiques publiques présuppose jusqu'à un certain point une certaine demande pour diverses techniques d'analyse et les fruits de celles-ci. Toujours dans ce cadre, il est possible de situer la demande pour des données probantes sous les capacités systémiques en référence aux « opportunités de création, mobilisation et utilisation de connaissances ». Ces opportunités peuvent survenir de manière spontanée, mais peuvent aussi être institutionnalisées à travers divers processus. Une attention particulière aux processus internes est fondamentale puisque, pour être efficaces, les diverses capacités individuelles et organisationnelles supportant l'EPIDP doivent être en phase avec le contexte spécifique dans lesquelles celles-ci s'insèrent.

Pour avoir une compréhension plus claire de l'opérationnalisation de cette capacité (de sa mise en pratique), il est nécessaire d'examiner les processus spécifiques à l'intérieur desquels les analyses de politiques et les recommandations sont préparées. La section qui suit présente quelques éléments clés du contexte organisationnel de la fonction publique fédérale afin de situer certains mécanismes où une demande claire pour des données probantes est enchâssée dans le processus d'élaboration de politiques publiques.

## **L'UTILISATION IMPOSÉE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE CANADIENNE**

La description précise de la composition de la fonction publique dépasse le cadre de ce chapitre, mais il est néanmoins important d'en clarifier les acteurs clés ainsi que les principaux processus décisionnels en place. La plupart du temps, la littérature savante sur l'EPIDP considère la fonction publique comme un groupe plus ou moins homogène, employant divers descriptifs de façons interchangeable sans les définir avec exactitude. Lomas (1997) distingue quatre types de décideurs (*decision-makers*): législatif, administratif, clinique et industriel. Cette classification suggère que divers acteurs dans un contexte spécifique (par exemple, en santé) peuvent contribuer à la production, la mobilisation et l'utilisation des données probantes. Par exemple, dans l'arène législative, certains hauts fonctionnaires relevant du Parlement (par exemple, le Vérificateur général) peuvent jouer un rôle potentiellement important dans la mesure où l'on attend d'eux qu'ils présentent des données fiables et pertinentes sur diverses questions. La principale

catégorie qui nous intéresse ici, celle des décideurs administratifs, nécessite une classification plus fine. Des différences importantes existent entre les rôles et responsabilités ainsi qu'entre les titres d'analyste, conseiller principal, directeur-adjoint, directeur, directeur général, sous-ministre adjoint, sous-ministre, etc. Chacun de ces acteurs a des intérêts, des motivations et des contraintes spécifiques impactant leur capacité et leurs préférences en matière de données probantes.

À ce niveau, ces acteurs administratifs peuvent être classés en deux catégories : les gestionnaires et les analystes. Les gestionnaires peuvent supporter trois types de rôles (Howlett 2011) : organisationnel, technique et politique. La dimension organisationnelle implique la gestion de ressources (humaines, budget) tandis que leur rôle technique implique de réfléchir à diverses options de politiques et à leurs conséquences. De ce point de vue, la gestion n'effectue pas le travail analytique, mais peut néanmoins orienter celui-ci et exiger plus ou moins de données probantes. Ainsi, le gestionnaire peut catalyser l'EPIDP, particulièrement lorsque cela est exigé par ses propres supérieurs. Enfin, leur rôle politique exige qu'ils restent informés des actualités politiques et qu'ils assurent un alignement adéquat sur l'agenda politique du gouvernement. Pour ce qui est des analystes, nous dirons qu'il s'agit d'acteurs « qui transforment les données, les informations et autres précisions analytiques en conseils politiques (ou informations éclairantes) pertinents pour un client spécifique devant prendre une décision particulière » (Durning et Osuna 1994 : 630, traduction libre). Autrement dit, les tâches de ces analystes s'alignent sur deux dimensions : la gestion et l'analyse d'information et la production d'avis et de recommandations (Lomas et Brown 2009). Tout comme les gestionnaires, les analystes tendent à travailler de manière réactive et avec des échéanciers limités, contraignant parfois les possibilités de recherche et d'analyse exhaustive des données probantes. Néanmoins, les analystes de politiques représentent un point d'entrée potentiellement important pour des données probantes dans le processus d'élaboration de politiques publiques puisque, dans les circonstances appropriées, ceux-ci font face à des opportunités de promouvoir les données probantes dans leurs tâches professionnelles. C'est pourquoi il importe de se pencher sur les outils et politiques guidant leur travail en cette matière.

Le travail de ces acteurs administratifs contribue à divers processus de politiques publiques. Ce travail est grandement influencé par l'agenda du gouvernement libéral actuel dans la mesure où une plus grande inclusion des données probantes dans la prise de décision était l'un des engagements électoraux lors de l'élection de 2015. Cela se reflète dans la plupart des lettres

de mandats de divers ministères<sup>3</sup>, particulièrement les ministères à vocation scientifique (*science-based departments*), qui ont pour mission de « garantir que les décisions se fondent sur des faits et sur des données scientifiques et probantes, et qu'elles servent les intérêts du public »<sup>4</sup>.

Des trois branches du gouvernement (législatif, exécutif et judiciaire), notre réflexion est particulièrement ciblée sur l'exécutif (et l'administratif agissant en tant que support à l'exécutif). L'exécutif joue un rôle crucial dans la préparation du budget du gouvernement, considéré comme le moyen principal par lequel le gouvernement établit et exécute son programme politique (Armit 2005). L'essentiel des décisions prises par l'exécutif sont orchestrées au niveau du Cabinet ministériel, supportées par les agences centrales du pouvoir, assurant ainsi coordination et cohérence à l'échelle du gouvernement. Au Canada, celles-ci incluent le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), le Bureau du Conseil privé (BCP – constitué de fonctionnaires non partisans assistant les élus) et le Bureau du Premier ministre (BPM – constitué de personnel partisan). Ces agences centrales ont des mandats clairement définis et évoluent en partie au gré des gouvernements au pouvoir. Ainsi, consécutivement à l'élection de 2015, le Premier ministre a mandaté le Conseil du Trésor pour qu'il prenne un rôle de leader dans la révision des politiques permettant d'améliorer l'utilisation des données probantes. En marge de ces organisations centrales, on compte bon nombre de ministères d'exécution ayant une responsabilité sectorielle, offrant des services à la population (Dyck 2003).

Dans ce contexte, nous survolerons divers processus ayant trait à la *formulation et la mise en œuvre, la réglementation et l'évaluation*<sup>5</sup> afin d'explorer dans quelle mesure certains mécanismes encadrent l'utilisation des données probantes, soit avant la prise de décision (*ex ante*) ou après (*ex post*).

---

3. Voir le site du Premier ministre du Canada, « Lettres de mandat » [<http://pm.gc.ca/fra/lettres-de-mandat>].

4. Voir le site du Parti libéral du Canada, « Le bon plan pour renforcer la classe moyenne » [<https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/10/Le-bon-plan-pour-renforcer-la-classe-moyenne.pdf>], p. 45.

5. L'objectif ici n'est pas de couvrir les étapes du processus de manière exhaustive, mais bien plutôt de fournir des illustrations d'utilisation imposée dans divers segments du processus. Présenté ainsi, notre objectif n'est pas de fournir une description globale du processus d'élaboration de politiques publiques; pour une discussion plus détaillée des diverses étapes du processus, voir notamment Pal (2013).

## DEMANDE *EX ANTE* DES DONNÉES PROBANTES. FORMULATION ET MISE EN ŒUVRE

Le Cabinet se veut un forum décisionnel permettant de prendre des décisions à divers niveaux, qu'il s'agisse de proposer une nouvelle politique, un changement substantiel à une politique ou un programme existant, de mettre en œuvre les priorités exprimées dans le discours du Trône, dans le budget ou encore celles demandées par le Premier ministre, ou de soumettre des propositions législatives au Parlement. On peut identifier divers processus principaux liant les ministères sectoriels<sup>6</sup> au Cabinet, soit les mémoires au Cabinet (MC), les présentations au Conseil du Trésor (PCT) et les présentations au gouverneur en Conseil (PGEC), ces dernières étant particulièrement employées lorsqu'il est question d'autorité statutaire.

Le premier de ces mécanismes est approprié lorsqu'il est question de faire approuver une proposition par le Cabinet, qu'il s'agisse d'une politique ou d'une nouvelle initiative. Dans ce contexte, le guide de rédaction des documents du Cabinet<sup>7</sup> inclut diverses directives quant aux analyses à fournir, aux données probantes et éléments de preuve à inclure.

L'analyse et l'information servant à élaborer une proposition de politique ou de programme doivent se retrouver dans le document au Cabinet. Certaines de ces données proviennent de sources internes, à savoir les analyses socio-économiques, les recherches, les conseils juridiques et les consultations de l'organisme avec d'autres ministères et organismes. Dans d'autres cas, l'information est obtenue lors de discussions avec des sources externes – y compris les provinces, les territoires et les gouvernements étrangers –, ou lors de consultations approuvées par le ministre et de discussions avec des intervenants et le public.

Les rédacteurs préparant ce type de document doivent non seulement présenter des analyses et données en faveur de la proposition, mais sont également « tenus de faire des renvois aux documents desquels ils ont tiré des éléments de preuve (*evidence*) ou des renseignements précis inclus dans le MC ». Notons au passage que cette exigence n'est pas nouvelle et qu'elle

---

6. Nous entendons ici par ministère sectoriel, les ministères gérant un ensemble de programmes dans un secteur donné (par exemple, santé, environnement, etc.), par opposition aux ministères ayant une vocation transversale (par exemple, Secrétariat du Conseil du Trésor, Finances, etc.).

7. Voir le site du Bureau du Conseil privé [<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&tpage=informationsetsub=publicationsetdoc=/mc/guide-fra.htm>].

était présente au sein de l'administration précédente. En revanche, un nouvel outil de diligence requise et d'analyse fondée sur les données probantes (DAFDP<sup>8</sup>) a été mis en place au cours de l'automne 2016, de façon à inclure des analyses « robustes » et à les intégrer aux MC avant soumission et approbation. En pratique, cet outil vise à identifier de potentiels effets différenciés sur le genre, économiques et environnementaux et exige de rapporter et citer les sources des données probantes. Bien qu'il soit précisé que la base de données probantes (*evidence base*) puisse inclure des recherches scientifiques, le guide n'est pas clair quant aux sources à privilégier, aux types de données probantes à considérer en priorité, ni quant à la façon d'interpréter ces données et résultats.

Alors que les mémoires au Cabinet visent à faire approuver une proposition, une idée, les présentations au Conseil du Trésor visent à « faire approuver les éléments liés à la conception, à la mise en œuvre ou à l'exécution d'un programme, ou obtenir d'autres autorisations relatives au mandat d'une organisation »<sup>9</sup>. À cet effet, le guide de rédaction de présentations au Conseil du Trésor<sup>10</sup>, sous la section « Résultats escomptés » précise que :

Les organisations devraient expliquer toutes les données probantes (p. ex. découlant d'audits, d'évaluations, d'examens ou d'études externes) qui appuient les résultats escomptés de la proposition. Cette section de la présentation devrait également renfermer toute donnée probante qui aide à démontrer la raison pour laquelle l'initiative sera pertinente, efficace et efficiente. Pour les programmes existants, cette section devrait résumer les résultats réels obtenus jusqu'à présent, la qualité et la disponibilité des données antérieures sur le rendement, et un sommaire des conclusions et des résultats pertinents d'audits, d'évaluations et d'examens de programme menés antérieurement, y compris une comparaison par rapport aux cibles de programme établies, aux programmes semblables, aux points de référence ou aux pratiques exemplaires.

Les organisations devraient également indiquer leurs plans pour recueillir d'autres données probantes, en mentionnant, entre autres, le calendrier des évaluations prévues pour la proposition, et ce qui sera et ne sera pas évalué ; si aucune évaluation n'est prévue, une explication devrait être fournie. Pour les

8. *Due-diligence and evidence-based analysis tool* (DEBAT).

9. Voir le site du Gouvernement du Canada, « Comparaison entre les types de dossiers du Cabinet » [<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/presentations-conseil-tresor/comparaison-entre-types-dossiers-cabinet.html>].

10. Voir le site du Gouvernement du Canada, « Detailed Guidance for Writers » [<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/treasury-board-submissions/guidance.html>].

organisations qui ne sont pas assujetties aux exigences du plan d'évaluation ministériel qui font partie de la Politique sur les résultats, la présentation devrait contenir des détails additionnels concernant le choix du moment et la portée des futures évaluations, et la source des fonds destinés à celles-ci, le cas échéant.

De manière similaire à la préparation de mémoires au Cabinet, il y a ici une exigence d'inclure une analyse des données probantes dans le document. Une définition large et inclusive du concept de données probantes est fournie implicitement dans ce guide puisque l'on suggère que des audits, évaluations, examens et études externes peuvent contenir et/ou constituer des données probantes.

## **DEMANDE EX ANTE POUR DES DONNÉES PROBANTES. RÉGLEMENTATION**

Toujours dans le contexte de formulation de politiques publiques, une autre tâche importante des décideurs publics est la réglementation des divers secteurs et activités pouvant avoir des effets économiques, environnementaux et sociaux importants. La *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* (DCRR)<sup>11</sup> énonce qu'un des principes clés est de :

prendre des décisions fondées sur des données probantes et les connaissances scientifiques et empiriques les plus perfectionnées dont on dispose au Canada et dans le monde, tout en reconnaissant que lorsqu'il y a un risque grave ou irréversible et une absence de certitude scientifique complète, l'application de la précaution pourrait être nécessaire.

Lorsqu'il est question d'EPIDP, on mentionne souvent que l'une des difficultés est la possibilité d'absence de données probantes sur une question. De manière intéressante, il est évoqué que ces situations sont non seulement plausibles, mais qu'il est nécessaire d'appliquer des mesures de précaution, celles-ci étant intégrées au mécanisme lui-même.

Une des étapes mentionnées par la DCRR est la préparation d'un *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* (REIR)<sup>12</sup>. Alors que l'exercice est similaire, en théorie, à ceux décrits plus haut (documenter l'impact potentiel

---

11. Voir le site du Gouvernement du Canada, « Guide du processus d'élaboration des règlements fédéraux », Directive du Cabinet sur la réglementation [https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/guide-processus-elaboration-reglements-federeraux.html].

12. *Regulatory Impact Analysis Statement* (RIAS).

de politiques), on parle ici plutôt d'une synthèse d'information sur l'impact potentiel sur les Canadiens (santé, sécurité, socio-économique), les coûts ou épargnes liés à la régulation, les groupes ciblés et leurs intérêts, etc. L'effort de documentation est ici plus inclusif et moins ciblé que dans d'autres cas, mais il est envisagé que davantage de données soient collectées et utilisées, particulièrement dans les contextes où l'incidence prévue est importante. Dans ces cas, un plan d'évaluation est intégré au REIR, de façon à analyser l'impact de la régulation alors qu'elle est mise en œuvre.

On peut procéder à la mesure du rendement et à l'évaluation des activités de réglementation dans différentes situations. Par exemple, dans le cas de projets de règlements évalués comme ayant une forte incidence, les organismes de réglementation doivent préparer un Plan de mesure et d'évaluation du rendement (PMER) et en résumer les principaux éléments dans leur REIR.

Bien que nous ayons affirmé que ces analyses sont moins ciblées et que la rigueur des données puisse être variable en l'absence de critères clairs, notons au passage qu'un contrôle de qualité de ces analyses est effectué, entre autres, par le Secrétariat du Conseil du Trésor (secteur des affaires réglementaires) qui

a pour tâche de veiller à ce que les analyses présentées par les ministères et les organismes concernant des projets de politique ou de règlement soient conformes aux engagements et aux orientations énoncés dans la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation, et également à ce que ces analyses appuient adéquatement la prise de décisions par le Cabinet.

## **DEMANDE EX POST POUR DES DONNÉES PROBANTES. ÉVALUATION**

Plus près de la définition initiale de l'utilisation imposée fournie par Weiss, Murphy-Graham et Birkeland (2005), qui touchait principalement à l'évaluation de programmes, on retrouve au Canada certaines exigences inscrites au processus d'élaboration de politiques publiques à cet effet. De manière générale, l'attention portée au rendement et à la performance sont le fruit d'une approche s'étant graduellement implantée à partir des années 1990 sous l'impulsion du « nouveau management public ». Le gouvernement canadien a récemment renouvelé son support à cette approche axée sur l'atteinte de résultats (*deliver on expected results*), popularisée notamment par Michael Barber (le fameux consultant ayant travaillé avec Tony Blair au Royaume-Uni), en multipliant la création d'unités dédiées au rendement et aux résultats (*Delivery and Results Units*). Ces unités ont pour but de suivre le progrès dans l'atteinte de résultats sur, par exemple, la réduction de gaz à

effets de serre, la création d'emploi, la réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement, etc. Cette perspective est évidemment critiquée, alors que certains perçoivent cette approche comme étant excessivement prescriptive et d'une rigueur discutable (Behn 2017).

**TABLEAU 3** EXEMPLES D'UTILISATION IMPOSÉE, EN FONCTION DES ÉTAPES DU PROCESSUS DE POLITIQUE PUBLIQUE

Horizon temporel de la demande	Étape du processus de politiques publiques	Objectif	Exemple
Ex ante	Formulation et mise en œuvre	Établir les paramètres d'une politique et en déterminer la faisabilité, pertinence et justification.	Mémoire au Cabinet – Outil de diligence requise et d'analyse fondée sur les données probantes pour les mémoires au cabinet
	Réglementation	Déterminer les résultats anticipés d'une politique en vue de les atténuer.	Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR)
Ex post	Évaluation	Déterminer les résultats obtenus par une politique et informer la prise de décision.	Politique sur les résultats.

On trouve une incarnation plus spécifique de ces idées dans la *Politique sur les résultats*<sup>13</sup>, entrée en vigueur à l'été 2016, remplaçant la *Politique sur l'évaluation* (2009) et la *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* (2010). Cette nouvelle politique sur les résultats « [...] établit les exigences fondamentales de la responsabilité ministérielle fédérale canadienne concernant l'information sur le rendement et l'évaluation, tout en soulignant l'importance des résultats dans la prise de décisions liées à la gestion, aux dépenses et aux rapports publics ». Dans ce contexte, chaque ministère développe un cadre ministériel de résultats (*Departmental Results Framework*), comprenant divers indicateurs de rendement, et énumère l'en-

13. *Policy on Results* (2016) [<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>]. Le Canada dispose d'une politique d'évaluation depuis 1977. Celle-ci a connu plusieurs itérations et sa mise en œuvre a évolué en fonction des priorités politiques du gouvernement (voir notamment Jacob 2006).

semble de ses programmes à travers un répertoire de programmes (*Program Inventory*), où chacun de ceux-ci a un profil d'information sur le rendement spécifique (*Performance information profile*). Chaque ministère est donc imputable en fonction des résultats issus de ses programmes et, de façon obligatoire, doit rapporter et présenter ceux-ci sur une base régulière.

Au-delà du suivi de rendement, cette politique sur les résultats encadre également les pratiques d'évaluation de programmes et impose certaines exigences. Plus spécifiquement, la politique impose des évaluations à tout programme ayant des dépenses moyennes réelles pour cinq ans s'élevant au-dessus de cinq millions de dollars. Cette évaluation sera obligatoire et est imposée par souci d'informer l'allocation de ressources future et d'informer les Canadiens des résultats générés par leurs investissements et, encore une fois, de se montrer imputable relativement aux dépenses publiques.

Contrairement aux autres mécanismes imposant le recours aux données probantes, la politique sur les résultats est quelque peu plus spécifique sur les standards à adopter. Par exemple, à l'annexe C, *Standard on Evaluation*<sup>14</sup>, on rapporte notamment que les évaluations doivent avoir « [...] clear, robust approach, design and methodology that is documented at the outset of the evaluation, and that allows for the collection and analysis of valid, reliable data » et que ces données doivent inclure « [...] multiple lines of quantitative and qualitative evidence to support findings and conclusions ». On y retrouve également plusieurs autres indications quant au format de présentation et aux paramètres à respecter. De toute évidence, la mise en œuvre de ces paramètres, les méthodes employées ainsi que la qualité de ces évaluations varient grandement au sein d'un ministère, et ce à plus forte raison entre ministères fédéraux (voir notamment Daigneault 2010).

Afin de s'assurer que ces exigences soient respectées, un Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation (CMRE)<sup>15</sup> a un rôle de planification et de direction des activités d'évaluation, mais agit également en tant que structure contrôlant la qualité et l'utilisation potentielle de ces évaluations.

---

14. Notons au passage que les versions française et anglaise de la politique diffèrent quelque peu, notamment en raison des annexes qui se distinguent. Par exemple, on trouve seulement dans la version anglaise les annexes B et C traitant respectivement des « Mandatory Procedures for Evaluation » et des « Standard on Evaluation ». C'est donc pourquoi les extraits dans le texte sont présentés en anglais.

15. *Performance Measurement and Evaluation Committee* (PMEC).

Enfin, notons au passage que contrairement à la définition initialement présentée par Weiss, Murphy-Graham et Birkeland (2005), l'utilisation imposée décrite plus haut dans le contexte canadien ne fait pas nécessairement de l'atteinte de résultats une condition formelle pour l'obtention de financement. À terme, il s'agit d'une possibilité, mais cette condition n'est pas formellement instituée dans ce contexte. Notons également qu'il y a une multitude d'autres mécanismes que ceux présentés plus haut pouvant exiger des données probantes. On pense, par exemple, aux productions bureaucratiques telles que les notes d'information (ou de breffage) constituant un outil important de diffusion d'information entre analystes, gestionnaires et décideurs. Puisque les directives concernant ces types d'analyses varient grandement d'un ministère à l'autre, une recension plus exhaustive est nécessaire pour déterminer dans quelle mesure celles-ci permettent l'intégration des données probantes et quels types de données y sont mobilisés.

## DISCUSSION ET CONCLUSION

Comme suggéré d'entrée de jeu, l'utilisation imposée des données probantes présente un avantage important relativement aux autres formes d'utilisation. Ainsi que la décrivent Weiss *et al.* (2008), cette forme d'utilisation instrumentale mandatée permet de placer les données probantes au cœur du processus d'élaboration des politiques publiques et de forcer l'attention sur celles-ci. Suivant cette logique, le gouvernement fédéral actuel a indiqué à ses décideurs publics que l'utilisation des données probantes est une priorité pour eux en leur fournissant un cadre et des guides spécifiques afin d'accroître l'utilisation de celles-ci dans divers documents tels que les mémoires au Cabinet, les présentations au Conseil du Trésor et diverses analyses d'impacts et ce, de façon à rendre l'utilisation des données probantes plus systémique. L'utilisation imposée participe ainsi d'un changement de culture organisationnelle en institutionnalisant des changements de pratiques quant à l'analyse et la prise en compte des données probantes. Alors que nous avons noté plus haut que certaines des exigences présentées ici ne sont pas toutes issues de l'agenda du gouvernement actuel, ce que notre survol permet de constater est la plus grande attention et l'insistance envers les approches permettant de documenter effets et résultats *ex ante* et *ex post*. Ce type de pratique concrétise, jusqu'à un certain point, les intentions marquées dans divers discours et lettres de mandats ministériels.

Néanmoins, certaines limites méritent d'être soulignées. Premièrement, l'institutionnalisation de l'utilisation des données probantes ne préjuge pas

d'une utilisation efficace et/ou substantielle. Même en incluant formellement une demande pour des données probantes, il demeure difficile de déterminer dans quelle mesure celles-ci ont influencé la décision. Chose certaine, les possibilités d'influence sont plus grandes ainsi qu'en s'en remettant uniquement à la discrétion du fonctionnaire. L'un des attraits de l'exigence institutionnalisée des données probantes est qu'en raison de cette latitude, les analystes et décideurs publics ne vont pas nécessairement inclure, de façon volontaire, des données probantes dans leurs analyses. Une exigence inscrite au sein du processus de politiques publiques impose une pratique analytique orientée vers des données probantes. D'autres exemples témoignent de la capacité du gouvernement d'imposer des pratiques ayant des effets importants en matière d'analyse de politiques publiques. Pensons, par exemple, à l'analyse comparative entre les sexes<sup>16</sup>, désormais incluse et centrale dans une multitude de productions bureaucratiques. Une plus grande institutionnalisation de la demande pour des données probantes pourrait avoir des effets similaires, soit de familiarisation et routinisation de ce type d'analyse informée par des données probantes.

Deuxièmement, en l'absence de guide et d'orientation sur les méthodes privilégiées d'accès à des données probantes pertinentes et valides, les acteurs de l'administration publique disposent d'une latitude importante dans le choix des sources des données. Toutes les sources de données ne s'équivalent pas et il y a ainsi un risque de biais de sélection en privilégiant une source plutôt qu'une autre. Une recherche expérimentale récente (Doberstein 2016) révèle que la perception des bureaucrates est particulièrement influencée par la source et l'autorité de celle-ci, indépendamment du contenu et de la validité des informations véhiculées. Dans la mesure où il n'existe pas de définition claire de ce que l'on entend par « données probantes », ou de ce qui constituerait un standard acceptable de type et de qualité des données, il est difficile de déterminer quels types d'évidences sont priorisées et valorisées. Il n'existe pas au Canada d'organisation ou d'autorité ayant établi des standards en cette matière, et notre bref survol des procédures internes et des documents de référence n'a pas permis d'identifier d'orientation très claire à ce sujet. Cette situation peut paraître souhaitable puisqu'il peut sembler nécessaire de maintenir une définition ouverte et souple, de façon à ne pas être excessivement restrictif dans le type des données probantes qui peuvent ou doivent être prises en compte, mais il s'avère néanmoins nécessaire d'établir des paramètres permettant de définir quels types de

---

16. *Gender-based analysis plus* [<http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acis/index-fr.html>].

données méritent l'attention des analystes et décideurs et pour quelle raison, tout particulièrement pour les productions bureaucratiques importantes telles que les MC et les PCT.

Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de recourir à une hiérarchie conventionnelle d'évidences (telles qu'on les retrouve fréquemment dans littérature savante sur l'EPIDP – avec les essais contrôlés randomisés au sommet, indépendamment de la question d'intérêt), mais cela doit permettre un alignement cohérent et pragmatique entre les types de questions de politiques et les types de données probantes permettant d'informer adéquatement ces questions (voir, par exemple, Bédard et Ouimet 2016; Alliance for Useful Evidence et Nesta 2016). Par exemple, si l'on souhaite déterminer l'opinion de parties prenantes quant à une politique, des sondages peuvent plus appropriés ou des entretiens qualitatifs peuvent être plus avantageux dans certains contextes. De la même façon, si l'on souhaite déterminer si une politique a été efficace, une évaluation ayant une composante expérimentale est l'approche assurant la plus grande validité interne. Par contre, en fonction de contraintes et considérations pratiques, on peut imaginer d'autres devis non expérimentaux (par exemple, des séries temporelles). On peut ainsi élaborer une hiérarchie d'approches méthodologiques spécifique à chaque question d'intérêt pour les décideurs publics. En fait, notre brève recension laisse croire qu'une part importante de ce qui est considéré comme étant des données probantes se limite parfois à des analyses coûts-bénéfices (l'approche analytique classique en analyse de politique), particulièrement dans le cas du REIR<sup>17</sup>. On peut voir ici une tension entre les pratiques et le discours du gouvernement en ce sens où certaines pratiques courantes sont présentées comme un exercice d'analyse des données probantes. Cela démontre en partie une incompréhension de ce qu'implique réellement l'EPIDP et diminue le standard des données à présenter, voire risque de diluer l'approche d'EPIDP.

Une approche permettant de résoudre partiellement cet enjeu est le recours à des revues systématiques de travaux (*systematic literature review*<sup>18</sup>), présenté

---

17. [<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/resume-etude-impact-reglementation-gabarit-impacts-moyens-eleves.html>].

18. Ce type d'étude est mené dans bon nombre de secteurs de politiques publiques. Les principaux répertoires couvrent les enjeux médicaux et de santé (par exemple, *Cochrane Collaboration*), mais il existe aussi des répertoires couvrant les politiques sociales (par exemple, *Campbell Collaboration*, *Social Systems Evidence*).

par les partisans de l'EPIDP comme un outil potentiellement important (Thomas, Newman et Oliver 2013 ; Lavis 2009 ; Gough et Elborne 2002). Plutôt que de recourir à une seule étude, une revue systématique des travaux de recherche synthétise les résultats de toutes les études disponibles sur une question précise et réduit ainsi le risque de biais tout en présentant un résumé clair de l'état de la science sur cette question. Ce type de recension n'est pas encore généralement bien connu des analystes et décideurs publics (Bédard et Ouimet 2017 ; Ouimet *et al.* 2017), mais considérant les contraintes usuelles auxquelles les analystes et décideurs font face (temps, ressources), les revues systématiques des travaux de recherche représentent un outil potentiellement important pour informer l'analyse et la décision.

Ensuite, même imposé par un quelconque mécanisme de politiques publiques, un examen des capacités organisationnelles et individuelles est nécessaire afin de déterminer si celles-ci sont suffisantes pour mener à terme les objectifs de l'EPIDP. Comme suggéré plus haut par le modèle de Howlett (2015), l'analyse de politiques nécessite la conjonction de ressources et de capacités à divers niveaux (individuel, organisationnel et politique). Notre recension des exigences institutionnelles pour des données probantes n'avait pas pour but d'évaluer la capacité du gouvernement canadien à consulter, analyser et utiliser des données probantes, mais cette question importante demeure ouverte et nécessite une plus grande attention. Autrement, les mécanismes par lesquels les données probantes sont exigées risquent de demeurer de simples procédures bureaucratiques n'étant pas guidées par une réelle motivation d'apprentissage politique et une volonté d'orienter les politiques publiques à la lumière de ces apprentissages.

Enfin, l'institutionnalisation de l'EPIDP, à travers les différents exemples discutés dans ce chapitre, s'aligne jusqu'à un certain point sur plusieurs engagements électoraux du parti au pouvoir. Il s'agit ici d'un point important puisqu'il est nécessaire de se rappeler l'inévitable dimension politique de l'EPIDP (Cairney et Oliver 2017 ; Parkhurst 2017). Il existe également un lien fort entre l'utilisation imposée et l'utilisation stratégique/politique, ainsi que le décrit Weiss, alors que l'utilisation mandatée contribue néanmoins à accroître la légitimité politique de l'exercice de politiques publiques. On peut voir un exemple de cette idée lorsque l'on considère la nature politique des évaluations (Bovens, Hart et Kuipers 2006), en ce sens que ce qui est évalué, à quel moment et par qui, relève en partie d'une décision de nature politique. Il va sans dire que cette décision a un impact important sur les résultats qui seront ensuite générés et potentiellement utilisés. Notre recension s'intéressait aux exigences institutionnalisées des données probantes

dans le contexte fédéral canadien et de ce fait se penchait sur les directives officielles. Bien conscient de l'écart toujours présent entre le discours et la pratique, notre recension ne prend pas en considération le caractère *stratégique* des analystes et décideurs dans la sélection et l'interprétation des données probantes. Ces données probantes peuvent aller à l'encontre de la préférence de l'analyste ou du décideur. Sélectionnées stratégiquement, celles-ci permettent de construire un argumentaire en sa faveur, tout en esquivant les éléments de preuves incommodes. Au cœur de l'EPIDP se trouve donc une tension entre le caractère objectif et neutre qu'exige cette dernière approche et la nature intrinsèquement stratégique du contexte de politiques publiques. Ainsi que le formule Head (2015), « even if sound evidence that is useful for policy analysis continues to expand, the political nature of policy debate and decision making is generally unfavorable to science-driven perspectives ». Autrement dit, même en intégrant de façon plus systématique des données probantes dans l'analyse des politiques publiques, ces analyses seront invariablement confrontées à de possibles considérations politiques limitant leur influence. Autrement dit, il y a une inévitable tension entre le savant et le politique, entre les conclusions issues de données probantes et l'intérêt politique. Plutôt que de nier cette évidence ou de tenter de dépolitiser le processus, il vaut mieux en reconnaître la nature et identifier des paramètres pour que l'EPIDP soit une approche viable. Tel que suggéré d'entrée de jeu, les principes d'EPIDP et les notions d'imputabilité sont intimement liés. Suivant Hawkins et Parkhurst (2016), il est nécessaire de respecter un certain nombre de principes afin d'assurer la « bonne gouvernance des données probantes » (*good governance of evidence*) dans un contexte de politiques publiques : 1) le caractère approprié des données probantes en vertu des besoins (*appropriateness*), 2) l'imputabilité (*accountability*), 3) la transparence (*transparency*), et 4) la contestabilité (*contestability*). Respecter ces quatre principes dans la mise en œuvre des pratiques d'EPIDP constitue une voie permettant d'aligner celles-ci avec des normes de gouvernance démocratique.

En bref, ce que notre recension a montré est l'existence de multiples points d'entrée pour les données probantes dans le système supportant l'analyse de politiques publiques et la décision. Bien que certains guides existent quant à l'utilisation des données probantes, il est difficile de dire dans quelle mesure ces données sont utilisées de manière substantielle et quel impact sur l'orientation de politiques celles-ci ont eues. Des recherches futures sur ces questions seront bienvenues puisqu'elles permettront de documenter la capacité de la fonction publique à supporter l'EPIDP, idéalement en

comparant les pratiques d'autres gouvernements, et à mieux répertorier les mécanismes encadrant la demande pour les données probantes.

## REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier Leslie Pal (Carleton University) et Shannon Fougere (Affaires mondiales Canada) pour leur éclairante contribution à la réflexion sur les idées présentées dans ce chapitre. L'idée initiale de ce chapitre nous est venue alors que nous étions en poste au sein du gouvernement fédéral (Pierre-Olivier Bédard aux Affaires mondiales Canada et Alexandra Mallett aux Ressources naturelles Canada, respectivement), suite à l'obtention de la Bourse pour l'élaboration de politiques scientifiques canadiennes de Mitacs. Ce fut pour nous une expérience importante qui nous a permis de mieux comprendre des mécanismes permettant l'inclusion de données probantes au sein des politiques publiques. À cet effet, nous remercions nos gestionnaires et collègues pour leur ouverture, leur inclusion et de multiples discussions à ce sujet, et remercions particulièrement l'équipe de Mitacs pour leur soutien durant cette période. Enfin, nous remercions également les évaluateurs et éditeurs qui ont grandement contribué à améliorer la qualité du manuscrit.

## NOTE

Les analyses et opinions présentées dans ce chapitre sont celles des auteurs et ne représentent en aucun cas la position officielle du Conseil national de recherches Canada (CNRC) et/ou du Gouvernement du Canada.

## RÉFÉRENCES

- Alliance for Useful Evidence et Nesta (2016) *Using Research Evidence: A Practice Guide*. Londres [<http://www.alliance4usefulevidence.org/publication/using-research-evidence-a-practice-guide-january-2016/>].
- Armit, A. (2005) *An Overview of the Canadian Budget Process*. Canada, Parliamentary Centre [[http://www.parlcent.org/en/wpcontent/uploads/2011/04/articles\\_and\\_papers/Canadian\\_Budget\\_Process\\_EN.pdf](http://www.parlcent.org/en/wpcontent/uploads/2011/04/articles_and_papers/Canadian_Budget_Process_EN.pdf)].
- Bédard, Pierre-Olivier et Mathieu Ouimet (2017) « Awareness and use of systematic literature reviews and meta-analyses by ministerial policy analysts ». *Canadian Public Administration*, vol. 60, n° 2, p. 173-191.

- Bédard, Pierre-Olivier et Mathieu Ouimet (2016) «Persistent misunderstandings about evidence-based (sorry: informed!) policy-making». *Archives of Public Health*, vol. 74, n° 1.
- Behn, Robert D. (2017) «How scientific is “the science of delivery”?» *Canadian Public Administration*, vol. 60, n° 1, p. 89-110.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise (2007) «Accountability, a classic concept in modern contexts: Implications for evaluation and for auditing roles». Dans Marie-Louise Bemelmans-Videc, Jeremy Lonsdale et Burt Perrin (dir.), *Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit*, New Brunswick (NJ), Transaction Publishing, p. 21-41.
- Birkeland, Sarah, Erin Murphy-Graham et Carol H. Weiss (2005) «Good reasons for ignoring good evaluation: The case of the drug abuse resistance education (DARE) program». *Evaluation and program planning*, vol. 28, n° 3, p. 247-256.
- Bovens, Mark, Paul T. Hart et Sanneke Kuipers (2006) «The politics of policy evaluation». Dans Michael Moran, Martin Rein et Robert E. Goodin (dir.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 319-335.
- Bureau du vérificateur général du Canada (2013) *Renforcer la reddition de comptes, la transparence et la gouvernance*. Ottawa, Gouvernement du Canada. [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/meth\_gde\_f\_38838.html].
- Cairney, Paul (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Londres, Springer.
- Cairney, Paul et Kathryn Oliver (2017) «Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between evidence and policy?» *Health Research Policy and Systems*, vol. 15, n° 1.
- Cherney, Adrian, Brian W. Head, Jenny Povey, Michele Ferguson et Paul Boreham (2015) «Use of Academic Social Research by Public Officials: Exploring Preferences and Constraints That Impact on Research Use». *Evidence and Policy*, vol. 11, n° 2, p. 169-188.
- Daigneault, Pierre-Marc (2010) «L'examen de qualité des évaluations fédérales: une méta-évaluation réussie?». *Revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 23, n° 2, p. 191-224.
- Doberstein, Carey (2016) «Whom Do Bureaucrats Believe? A Randomized Controlled Experiment Testing Perceptions of Credibility of Policy Research». *Policy Studies Journal*, vol. 45, n° 2, p. 384-405.
- Dowdle, Michael (2017) «Public accountability: Conceptual, historical and epistemic mappings». Dans Peter Drahos Acton (dir.), *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, s.l. (Australie), ANU Press, p.197-216.
- Durning, Dan et Will Osuna (1994) «Policy Analysts' Roles and Value Orientations: An Empirical Investigation Using Q Methodology». *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 13, n° 4, p. 629-657.
- Dyck, Perry Rand (2003) *Canadian Politics: Critical Approaches* (4<sup>e</sup> édition). Toronto, Nelson Education.

- Gough, David et Diana Elbourne (2002) « Systematic Research Synthesis to Inform Policy, Practice and Democratic Debate ». *Social Policy and Society*, vol. 1, p. 225-236.
- Hawkins, Benjamin et Justin Parkhurst (2016) « The “good governance” of evidence in health policy ». *Evidence & policy*, vol. 12, n° 4, p. 575-592.
- Head, Brian W. (2015) « Toward More “Evidence-Informed” Policy Making? » *Public Administration Review*, vol. 76, n° 3, p. 472-484.
- Howlett, Michael (2015) « Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government ». *Policy and Society*, vol. 34, n° 3, p. 173-182.
- \_\_\_\_\_ (2011) « Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: An Empirical Investigation Using Canadian Data ». *Review of Policy Research*, vol. 28, n° 3, p. 247-263.
- \_\_\_\_\_ (2009) « Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada ». *Canadian Public Administration*, vol. 52, n° 2, p. 153-175.
- Howlett, Michael et Adam M. Wellstead (2012) « Professional policy work in federal states: Institutional autonomy and Canadian policy analysis ». *Canadian Public Administration*, vol. 55, n° 1, p. 53-68.
- Howlett, Michael et Adam M. Wellstead (2011) « Policy analysts in the bureaucracy revisited: The nature of professional policy work in contemporary government ». *Politics and Policy*, vol. 39, n° 4, p. 613-633.
- Innvær, Simon, Gunn Vist, Mari Trommald et Andrew Oxman (2002) « Health policy-makers’ perceptions of their use of evidence: a systematic review ». *Journal of health services research and policy*, vol. 7, n° 4, p. 239-244.
- Jacob, Steve (2009), « Opération chloroforme ou la réinvention de l’État rationnel: l’évaluation et les données probantes ». *Criminologie*, vol. 42, n° 1, p. 201-223.
- \_\_\_\_\_ (2006) « Trente ans d’évaluation de programme au Canada: l’institutionnalisation interne en quête de qualité ». *Revue française d’administration publique*, n° 119, p. 515-532.
- Langer, Laurenz, Janice Tripney et David Gough (2016) « The Science of Using Science: Researching the Use of Research Evidence in Decision-Making ». EPPI-Centre, Social Science Research Unit, UCL Institute of Education, University College London [http://eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx].
- Lavis, John N. (2009) « How Can We Support the Use of Systematic Reviews in Policymaking? ». *PLoS Medicine*, vol. 6, n° 11, p. 1-6.
- Lavis, John N., Huw Davies, Andrew Oxman, Jean-Louis Denis, Karen Golden-Biddle et Ewan Ferlie (2005) « Towards systematic reviews that inform health care management and policy-making ». *Journal of Health Services Research and Policy*, vol. 10, n° 3 (supplément 1), p. 35-48.
- Liverani, Marco, Benjamin Hawkins et Justin O. Parkhurst (2013) « Political and institutional influences on the use of evidence in public health policy. A systematic review ». *PLoS One*, vol. 8, n° 10.

- Lomas, Jonathan et Adelstein D. Brown (2009) « Research and advice giving: a functional view of evidence-informed policy advice in a Canadian ministry of health ». *Milbank Quarterly*, vol. 87, n° 4, p. 903-926.
- Lomas, Jonathan (1997) *Improving Research Dissemination and Uptake in the Health Sector: Beyond the Sound of One Hand Clapping*. McMaster University, Centre for Health Economics and Policy Analysis, Policy Commentary C97-1.
- Newman, Joshua, Adrian Cherney et Brian W. Head (2017) « Policy capacity and evidence-based policy in the public service ». *Public Management Review*, vol. 19, n° 2, p. 157-174.
- Oliver, Kathryn, Theo Lorenc et Simon Innvær (2014) « New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature ». *Health Research Policy and Systems*, vol. 12, n° 1.
- Oliver, Kathryn, Simon Innvær, Theo Lorenc, Jenny Woodman et James Thomas (2014) « A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers ». *BMC health services research*, vol. 14, n° 1.
- Orton, Lois, Ffion Lloyd-Williams, David Taylor-Robinson, Martin O'Flaherty et Simon Capewell (2011) « The use of research evidence in public health decision making processes: systematic review ». *PloS One*, vol. 6, n° 7.
- Oxman, Andrew, John N. Lavis, Simon Lewin et Atle Fretheim (2009) « SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP). 1. What is evidence-informed policymaking ». *Health Research Policy and Systems*, vol. 7 (supplément 1).
- Ouimet, Mathieu, Danny Jetté, Marc Fonda, Steve Jacob et Pierre-Olivier Bédard (2017) « Use of systematic literature reviews in Canadian government departments: Where do we need to go? » *Canadian Public Administration*, vol. 60, n° 3, p. 397-416.
- Ouimet, Mathieu, Pierre-Olivier Bédard, Jean Turgeon, John N. Lavis, François Gélineau, France Gagnon et Clémence Dallaire (2010), « Correlates of consulting research evidence among policy analysts in government ministries: a cross-sectional survey ». *Evidence and Policy*, vol. 6, n° 4, p. 433-460.
- Pal, Leslie (2013) *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, 5<sup>e</sup> édition. Toronto, Nelson Education.
- Parkhurst, Justin O. (2016) *The Politics of Evidence: From evidence-based policy to good governance of evidence*. Londres, Routledge Studies in Governance and Public Policy.
- Perrin, Burt, Marie-Louise Bemelmans-Videc et Jeremy Lonsdale (2007) « How evaluation and auditing can help bring accountability into the twenty-first century ». Dans Marie-Louise Bemelmans-Videc, Jeremy Lonsdale et Burt Perrin (dir.), *Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit*, New Brunswick (NJ), Transaction Publishing, p. 239-266.
- Perrin, Burt (2015) « Bringing accountability up to date with the realities of public sector management in the 21st century ». *Canadian Public Administration*, vol. 58, p. 183-203.

- Rutter, Jill (2012) *Evidence and Evaluation in Policy Making: A problem of supply or demand?* Londres, Institute for Government [www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/evidence%20and%20evaluation%20in%20template\_final\_0.pdf].
- Thomas, James, Mark Newman et Sandy Oliver (2013) «Rapid evidence assessments of research to inform social policy: taking stock and moving forward». *Evidence and Policy*, vol. 9, n° 1, p. 5-27.
- Tonry, Michael (2010) «“Public criminology” and evidence-based policy». *Criminology and Public Policy*, vol. 9, p. 783-797.
- Weiss, Carol H., Erin Murphy-Graham, Anthony Petrosino et Alison G. Gandhi (2008) «The fairy godmother – and her warts: Making the dream of evidence-based policy come true». *American Journal of Evaluation*, vol. 29, n° 1, p. 29-47.
- Weiss, Carol H., Erin Murphy-Graham et Sarah Birkeland (2005), «An alternate route to policy influence: How evaluations affect DARE». *American Journal of Evaluation*, vol. 26, n° 1, p. 12-30.
- Weiss, Carol H. (1979), «The many meanings of research utilization». *Public Administration Review*, vol. 39, n° 5, p. 426-431.
- Wellstead, Adam M., Richard C. Stedman et Michael Howlett (2011), «Policy analytical capacity in changing governance contexts: A structural equation model (SEM) study of contemporary Canadian policy work». *Public Policy and Administration*, vol. 26, n° 3, p. 353-373.
- Wu, Xun, M. Ramesh et Michael Howlett (2015), «Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities». *Policy and Society*, vol. 34, n° 3, p. 165-171.
- Zane, Steven N. et Brandon C. Welsh (2017) «Toward an “Age of Imposed Use”? Evidence-Based Crime Policy in a Law and Social Science Context». *Criminal Justice Policy Review*, en ligne [https://doi.org/10.1177/0887403417694068].

# Expertise et réactivité démocratique

## L'influence des groupes d'intérêt dans le secteur environnemental québécois

**Marc Tremblay-Faulkner**

### **INTRODUCTION**

Le 15 décembre 2014, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) rend public son rapport d'enquête sur les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent (BAPE 2014). Les commissaires concluent que la poursuite de cette filière énergétique n'est pas souhaitable, que ce soit sur le plan économique, de l'acceptabilité sociale ou des connaissances existantes. Cette décision couronnait plusieurs années de mobilisation sociale soutenue. On a souligné, à juste titre, la mobilisation exceptionnelle de la société civile québécoise autour de cet enjeu, et en particulier le rôle des groupes d'intérêt (Fortin et Fournis 2014; Bherer *et al.* 2013; Dufour *et al.* 2015). À la fin de 2013, on dénombrait en effet plus d'une centaine de comités citoyens opposés au gaz de schiste, en grande partie composés des populations locales inquiètes pour leur santé et leur qualité de vie. Bien que la majorité de la vallée du Saint-Laurent soit toujours assujettie à des permis d'exploration (Shields 2016), la volonté gouvernementale d'exploiter cette filière semble avoir été plus ou moins neutralisée. Cela s'explique en partie par les stratégies

des groupes d'intérêt qui se sont formés autour de cet enjeu. La plus visible d'entre elles correspond à ce que l'on pourrait appeler la stratégie du conflit (ou *contentious politics*), qui consiste à rechercher l'appui du public par l'entremise des médias plutôt que d'intégrer les cercles décisionnels, et privilégier la perturbation plutôt que la voie institutionnelle (Montpetit 2016: 134). La couverture médiatique soutenue et fortement négative de cet enjeu au Québec (Montpetit, Lachapelle et Harvey 2016), non sans être accentuée par l'influence disproportionnée de quelques journalistes volontaires (Montpetit et Harvey, à paraître), illustre le succès de cette stratégie.

Cela dit, il existe une autre façon, moins visible, de se faire entendre auprès des décideurs. En misant sur leurs connaissances d'un enjeu, les groupes d'intérêt peuvent, au-delà de leur nombre et de leur visibilité, faire valoir leur point de vue et gagner en crédibilité grâce à la qualité de leurs interventions. C'est ce qu'on pourrait appeler la stratégie de l'expertise. Poursuivons avec le même exemple : les opposants québécois au gaz de schiste ont développé un argumentaire sophistiqué en faisant appel à différents experts (géologues, juristes, biologistes, etc.), souvent retraités et travaillant bénévolement (Chailleux 2015). Ils ont organisé des missions aux États-Unis pour aller chercher des avis externes et les effets sur le terrain d'une telle filière. Devant les gains économiques présentés par les entreprises pétrolières et gazières, ils ont exposé les risques environnementaux concrets, notamment ceux entourant la technique de fracturation hydraulique. Ces tactiques culminent avec la formation d'un collectif scientifique produisant, littéralement, une contre-expertise à celle de l'industrie gazière et pétrolière (Collectif scientifique sur la question des gaz de schiste 2017). Leur réussite tient aussi en partie à cette facette de leur mobilisation.

Au-delà de cette victoire ponctuelle, la stratégie de l'expertise est-elle une stratégie gagnante en général? Permet-elle à la société civile d'influencer la prise de décision directement? Pour répondre à ces questions, j'ai fait l'analyse de contenu de 1855 interventions de 1393 groupes d'intérêt<sup>1</sup> uniques lors des audiences publiques de 108 commissions d'enquête uniques du BAPE tenues entre 2003 et 2016. Le chapitre se divise comme suit : après une brève description du contexte de démocratisation de l'expertise, j'explique pourquoi les groupes d'intérêt sont susceptibles de mobiliser cette stratégie ; je décris ensuite l'approche empirique plus en détail, où je présente le BAPE en tant que forum de politiques publiques ainsi que les différents procédés

---

1. Par groupe d'intérêt, j'entends n'importe quelle organisation qui cherche à influencer le processus politique sans pour autant viser ou exercer une charge électorale.

argumentatifs que les groupes d'intérêt peuvent mobiliser. L'analyse des résultats montre que le gouvernement est réactif aux décisions du BAPE et que la stratégie de l'expertise permet aux groupes d'intérêt de gagner en crédibilité. Cela dit, l'influence de cette stratégie sur la prise de décision comme telle demeure limitée. En conclusion, je présente les implications des résultats, notamment le lien entre l'influence des groupes d'intérêt, la réactivité démocratique et le contexte institutionnel particulier du BAPE.

## REVUE DES TRAVAUX DE RECHERCHE

Les experts assument un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des politiques publiques (Esterling 2004; Hilgartner 2000; Rich 2001). Certains parlent même d'une « cinquième branche » du pouvoir (Jasanoff 2009). On observe un recours grandissant aux experts par l'État, mais également par les sociétés privées, les médias et les citoyens. L'expertisation de nos sociétés s'accompagne en effet d'une « démocratisation » (Beck 1992; Maasen 2006) ou « pluralisation » (Stehr 2011) de l'expertise. Alors que l'expertise se situait auparavant dans les bureaucraties ou dans les milieux universitaires, elle couvre maintenant un large éventail de connaissances provenant de diverses sources. De plus en plus, des acteurs gouvernementaux ou de la société civile désireux d'exploiter les découvertes scientifiques s'imposent au sein des milieux universitaires pour tenter d'influencer la recherche scientifique, que ce soit dans le domaine de la recherche médicale, de la physique nucléaire ou de la bio-ingénierie (Epstein 1996; Moore 1996; Schurman 2006). La prolifération de *think tanks* et de consultants privés, dont l'objectif se situe entre le fait d'incarner une véritable crédibilité scientifique et de se distinguer par la production d'un savoir pratique et utile pour les décideurs, illustre particulièrement bien cette tendance (Rich 2005; Smith 1993; Stone 1998; Lapsley 2001; Perl 2002; Speers 2007).

Les groupes d'intérêt sont particulièrement à même de profiter du contexte de démocratisation de l'expertise. D'emblée, le comportement écologique des groupes d'intérêt nous indique qu'ils recherchent eux-mêmes une niche dans laquelle ils pourront se démarquer. Non seulement le nombre et la variété des groupes d'intérêt ont explosé au cours des dernières décennies (Rosenstone et Hansen 1993; Bischoff 2003; Baumgartner et Leech 1998, 2001; Hecl 1978), mais chaque enjeu se décompose en une série de questions relativement étroites. Par exemple, dans son analyse du secteur agricole américain, Browne (1990) mobilise la théorie des coûts de transaction pour expliquer le comportement écologique des groupes d'intérêt. Il démontre que

plusieurs d'entre eux cultivent des identités spécifiques et reconnaissables. Plutôt que de se faire concurrence, la plupart des intérêts s'accommodent les uns les autres en se concentrant sur des questions très étroites. Cette pluralité rend difficile pour un groupe de s'imposer définitivement et de « capturer » le processus législatif (Heinz *et al.* 1993 ; Salisbury 1991). L'une des manières de le faire est de mobiliser une expertise crédible, susceptible d'être reprise par les décideurs.

La spécialisation des groupes d'intérêt implique leur professionnalisation, processus qui s'inscrit d'abord dans la transformation des mouvements sociaux dans les années 1960 et 1970 (Meyer et Tarrow 1998 ; McCarthy et Zald 1977). De plus en plus, les groupes d'intérêt sont des vecteurs de carrières potentielles, qui regroupent des membres très éduqués où on embauche de plus en plus de professionnels et de spécialistes (Hilton *et al.* 2013 ; Klüver 2012, 2013) Cela indique que ces derniers cherchent de plus en plus à s'imposer en tant qu'experts dans l'espace public. Toutefois, peu d'études se sont intéressées à « l'expertisation » comme stratégie d'influence en elle-même. On reconnaît toutefois que les groupes d'intérêt peuvent influencer l'élaboration des politiques publiques grâce à une connaissance factuelle et détaillée des enjeux sur lesquels ils se positionnent. La littérature américaine sur le lobbying, entre autres, a isolé l'information comme étant la devise la plus précieuse que les groupes d'intérêt détiennent pour influencer les décideurs politiques, et notamment « l'expertise en politiques publiques » (Esterling 2004 ; Hall et Deardoff 2006 : 74 ; Baumgartner *et al.* 2009 : 123). Plusieurs études montrent que l'offre d'information est un vecteur d'influence important (Burstein *et al.* 2007 ; Chalmers 2013 ; Ainsworth 1993). Cela dit, l'opérationnalisation de l'expertise est souvent générique : l'offre informationnelle des groupes d'intérêt est mesurée par le nombre de mots (Klüver 2013) ou en réunissant information académique et non académique (Burnstein *et al.* 2007). Par ailleurs, la mesure de l'influence des groupes d'intérêt provient la plupart du temps de données de sondages auto-administrés, où on mesure l'accès aux décideurs plutôt que l'influence sur la formulation des lois (voir, par exemple, Chalmers 2013).

### **La stratégie de l'expertise**

Comment définir la stratégie de l'expertise ? Le concept d'incertitude est central. Esterling (2004) a montré comment les coalitions de groupes d'intérêt pouvaient, par la production d'information fondée sur des données probantes, aider les élus du Congrès américain à réduire l'incertitude

entourant des lois et des choix de politiques publiques précis. Contrairement à la stratégie du « conflit », qui consiste à imposer un agenda en gagnant en représentativité (Saurugger et Grossmann 2012 ; Klüver 2010), la stratégie de l'expertise consiste à réduire l'incertitude d'une position en gagnant en crédibilité. L'incertitude signifie que, dans une situation particulière, plus d'un résultat est conforme à nos attentes (Pielke 2007 : 55). Sans minimiser leur capacité de délibération, on peut supposer que les groupes d'intérêt font un usage avant tout instrumental de l'information qu'ils mobilisent. Contrairement aux scientifiques qui, par défaut, mettent l'accent sur l'incertitude (Sasewitz 2012), les groupes d'intérêt identifient à la fois des causes, des effets et des solutions concrètes aux enjeux sur lesquels ils se positionnent. La stratégie de l'expertise consiste à rendre crédibles les relations de cause à effet identifiées et les solutions proposées à l'aide de procédés argumentatifs empruntés au langage de l'expert et à la démarche scientifique.

Trois grandes composantes de cette stratégie permettent d'établir une connexion entre incertitude, expertise et crédibilité. La première correspond à ce qu'on pourrait appeler la traçabilité analytique. Cela désigne le processus par lequel on bâtit des fondations valides sur lesquelles des acteurs s'entendent pour faire des affirmations fondées sur des faits. Déjà appliqué à d'autres contextes (Jenkins 1990 ; Weible 2008), ce concept sied bien à la production d'information : un groupe d'intérêt appuie-t-il ses arguments sur des sources ou non ? La science est une activité sociale où les participants reconnaissent collectivement la crédibilité de certains acteurs. Il s'agit donc d'une propriété fondamentale de l'expertise. On peut distinguer les sources d'information courantes (médias, agences gouvernementales, firmes de consultants, organisations internationales, etc.) des sources d'information scientifiques comme telles. Nous savons que des groupes environnementaux embauchent des scientifiques pour réaliser des études à leur compte. On observe la même chose pour les entreprises minières, par exemple, qui jouissent de l'expertise de géologues maison, à qui on demande des rapports détaillés sur les projets qui seront proposés aux gouvernements et aux fonctionnaires concernés.

Une deuxième composante est l'utilisation de données chiffrées. Le recours à des données est important, dans la mesure où il permet aux groupes d'intérêt de traiter l'incertitude de façon concrète. Certains enjeux sont complexes. Ils s'accompagnent d'un degré de conflit plus élevé, rendant leur issue d'autant plus incertaine. Certaines études ont montré que l'utilisation de données quantitatives et de graphiques reflétait la structure de la hiérarchie des sciences dans le monde académique (Cleveland 1984 ;

Smith *et al.* 2000). Notons qu'un groupe d'intérêt peut se limiter à utiliser des connaissances existantes (données secondaires), mais également créer lui-même de nouvelles connaissances (données primaires). À la manière des entreprises qui investissent une fraction de leurs profits en recherche et développement, soit pour exploiter la recherche externe et/ou pour générer des innovations internes, les groupes d'intérêt peuvent choisir de produire eux-mêmes des données maison.

Troisièmement, que ce soit par l'entremise de la traçabilité analytique ou du recours à des données chiffrées, l'évaluation des effets d'un problème est centrale. L'incertitude se transforme en risque lorsque les probabilités entre les actions et les conséquences sont connues (Knight 2012). Un groupe d'intérêt peut donc tenter de souligner ou minimiser les risques entourant un enjeu donné afin de faire valoir son point de vue. De la même manière, il peut décider d'évaluer les gains associés à un enjeu. La théorie des perspectives (Kahneman et Tversky 1979; Tversky et Kahneman 1992) suggère que l'aversion aux risques favorise des solutions qui minimisent les pertes. Ensemble, ces trois composantes forment l'appareil argumentatif des groupes d'intérêt qui mobilisent la stratégie de l'expertise.

## MÉTHODOLOGIE

Afin de vérifier si la stratégie de l'expertise est efficace, 1855 mémoires déposés lors des audiences publiques de 108 commissions d'enquête uniques du BAPE entre 2003 et 2016 ont été codés. L'analyse de contenu a été réalisée en partie par deux codeurs, avec un pourcentage d'accord moyen de plus de 95 % pour les variables codées conjointement. Deux scores de fiabilité supplémentaires ont été mesurés pour sept commissions d'enquête (n=144, soit environ 8 % de la banque de données) : l'alpha de Krippendorff et le kappa de Cohen. Les trois scores démontrent une fiabilité inter-codeur adéquate. Pour plus de détails, consulter le Tableau 1a en annexe.

## Le processus d'évaluation environnementale au Québec

Créé en 1978, le BAPE est un forum de politiques publiques typique (Fischer et Leifeld 2015). Il remplit essentiellement deux missions : i) documenter les conséquences environnementales et sociales de projets industriels majeurs qui présentent des risques potentiels pour l'environnement et ii) réunir les préoccupations des acteurs concernés et y répondre au moyen des audiences publiques (BAPE 2015). Les audiences publiques, qui se déroulent en deux

phases distinctes, sont fortement institutionnalisées. Durant la première phase, les intervenants (groupes d'intérêt, municipalités, citoyens) questionnent les experts du promoteur du projet sur les aspects qu'ils jugent les plus lacunaires en présentant des documents qui illustrent ces lacunes. Durant la deuxième phase, ils peuvent déposer un mémoire qui synthétise leur position sur le projet. Chaque intervention codifiée regroupe les documents qu'un groupe d'intérêt dépose lors des deux phases d'audiences publiques.

Les audiences publiques du BAPE ne sont qu'une étape d'un processus plus large d'évaluation environnementale. Une fois les consultations terminées, les commissaires du BAPE produisent un rapport dans lequel ils analysent l'étude d'impact produite par le promoteur du projet et les interventions des acteurs de la société civile qui se sont prononcés lors des audiences publiques et émettent des recommandations sous forme d'avis. Ce rapport est ensuite utilisé par les fonctionnaires du ministère de l'Environnement, qui produiront leur propre évaluation environnementale. En effet, le BAPE est un organisme consultatif et n'a pas de pouvoir décisionnel. Le choix d'accepter ou de refuser un projet revient en fin de compte au gouvernement qui, au fil d'arrivée du processus décisionnel, produit un décret gouvernemental dans lequel il émet ses propres conditions. Lorsque le gouvernement finit par rejeter un projet, aucun décret n'est émis.

### **Un exemple individuel d'influence**

La Figure 1 illustre comment un groupe d'intérêt peut influencer la formulation des politiques publiques. Cet exemple présente l'intervention de Regroupement Québec Oiseaux lors d'un projet d'aménagement d'un parc éolien dans le Centre-du-Québec en 2009. L'organisme jugeait les inventaires du promoteur du projet lacunaires. Il soulignait notamment « l'absence de considération sur la migration nocturne des oiseaux [et] l'absence de mesure d'atténuation pour protéger un site de nidification d'une espèce menacée, la Paruline du Canada », et suggérait de réaliser un inventaire nocturne et un suivi télémétrique (Regroupement Québec Oiseaux 2009). Son intervention, appuyée par des données observationnelles et de nombreuses sources scientifiques, avait été retenue par le BAPE, qui recommandait au promoteur de « prendre connaissance des avis de Regroupement Québec Oiseaux » dans son rapport (BAPE 2010 : 58). Cela démontre que les commissaires du BAPE ont jugé crédible la position de l'organisme ainsi que les solutions qu'il propose. Au fil d'arrivée du processus législatif, l'effet de l'intervention

de Regroupement Québec Oiseaux s'était maintenu : le décret gouvernemental incluait plusieurs conditions précises relatives à la protection de la faune aviaire, dont un suivi télémétrique des rapaces (Gouvernement du Québec 2011).

Cet exemple démontre qu'il est possible de mesurer directement l'influence des groupes d'intérêt sur la prise de décision publique en juxtaposant leurs interventions (*policy inputs*) aux décisions des commissaires du BAPE dans leur rapport d'enquête et du gouvernement dans son décret (*policy outputs*). Pris isolément, une condition sur la protection de la faune aviaire peut sembler anodine. Mais lorsqu'on les additionne, ces changements marginaux reflètent un degré d'incertitude de plus en plus grand qui, à terme, peut forcer le BAPE ou le gouvernement à modifier substantiellement un projet, voire à refuser sa mise en œuvre.

### **Opérationnalisation des variables**

L'influence d'un groupe d'intérêt se mesure de deux façons. D'une part, je mesure la crédibilité *individuelle* d'un groupe d'intérêt selon qu'il mobilise ou non la stratégie de l'expertise. La crédibilité est mesurée par le nombre de citations du mémoire du groupe d'intérêt dans le rapport d'enquête du BAPE. Notons qu'il ne s'agit pas de la réputation *ex ante* dont jouit un groupe d'intérêt dans l'arène publique, mais bien de la crédibilité accordée à son argumentation développée dans son mémoire lors du cadre circonscrit des audiences publiques.

D'autre part, je mesure l'influence *collective* des coalitions d'intérêts sur les décisions des commissaires du BAPE, soit le nombre de conditions émises et le refus d'un projet. Les coalitions sont regroupées en fonction de leur positionnement par rapport aux projets évalués par le BAPE. Le nombre d'avis ou conditions émis par le BAPE ou le gouvernement sur un projet donné, ainsi que les décisions qu'ils rendent, illustre le degré d'incertitude qui l'entoure. Plus le nombre de conditions émises est élevé, plus le projet est jugé incertain. De la même manière, un projet refusé reflète une incertitude plus grande qu'un projet qui ne l'est pas.

L'utilisation de la stratégie de l'expertise est mesurée à l'aide d'un index regroupant sept procédés argumentatifs distincts : la citation de sources courantes, la citation de sources scientifiques, le recours à des données primaires, le recours à des données secondaires, l'évaluation chiffrée des risques, l'évaluation chiffrée des gains et le recours à des experts externes.

Puisque les groupes d'intérêt combinent souvent deux ou trois procédés, parfois plus, afin d'étayer leur propos (par exemple, chiffrer des risques environnementaux en citant des sources précises), l'utilisation d'un index est appropriée.

Des variables contrôles ont été codées, notamment une variable mesurant une stratégie d'influence concurrente, soit la stratégie de la représentation. Lorsque, dans son mémoire, un groupe d'intérêt se présente comme le représentant d'un public, d'une clientèle, de ses membres ou de la population en général, il mobilise cette stratégie. L'opérationnalisation et les statistiques descriptives des autres variables sont présentées plus en détail dans le Tableau 2a en annexe.

Dans la section qui suit, les résultats sont présentés en trois temps. Je vérifie d'abord si le gouvernement est réactif aux décisions du BAPE. L'idée est la suivante: si le gouvernement est réactif aux recommandations du BAPE, on peut penser qu'un groupe d'intérêt qui influence les décisions du BAPE influence indirectement celle du gouvernement. Je mesure ensuite la crédibilité individuelle des groupes d'intérêt, puis l'influence collective des coalitions d'intérêt (opposées ou en faveur des projets évalués par le BAPE) selon leur mobilisation de la stratégie de l'expertise.

## RÉSULTATS

### Réactivité gouvernementale et décisions du BAPE

De manière générale, le gouvernement est-il réactif aux recommandations du BAPE? Le Tableau 1 présente les résultats de deux modèles de régression. Le Modèle 1 montre les résultats d'une régression linéaire des conditions émises dans le décret gouvernemental. On voit que les décisions prises par le BAPE ont un impact significatif. Chaque condition émise par le BAPE génère en moyenne 0,12 condition dans le décret gouvernemental, qui en compte en moyenne 8,9. Lorsque le gouvernement accepte un projet malgré le refus antérieur du BAPE, le décret qu'il émet inclut néanmoins en moyenne près de 3,8 conditions supplémentaires. Le modèle explique 32 % de la variance expliquée.

Le Modèle 2 est une régression logistique du refus d'un projet par le gouvernement. Ainsi, le log de la probabilité qu'un projet soit refusé par le gouvernement augmente de plus de trois fois si les commissaires ont au

**Figure 1** Exemple individuel de l'influence d'un groupe d'intérêt**Mémoire du groupe d'intérêt**

Le Regroupement QuébecOiseaux (RQO), en collaboration avec le Club des ornithologues de la région de l'Amiante (CORA), ont examiné les études d'impacts associées au projet d'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de l'Érable, notamment en ce qui concerne les oiseaux. Nous tenons à souligner l'absence de considération sur la migration nocturne des oiseaux, l'absence de mesure d'atténuation pour protéger un site de nidification d'une espèce menacée, la Paruline du Canada. Par ailleurs, une récente découverte d'un site de nidification du Pygargue à tête blanche en périphérie de l'aire d'implantation des éoliennes devraient amener le promoteur à évaluer les impacts à ce niveau. Le Regroupement QuébecOiseaux suggère qu'un inventaire nocturne en période de migration soit effectué, qu'un suivi télémétrique pour les Pygargues à tête blanche se retrouvant au site soit établi et que les deux éoliennes posées dans l'habitat de nidification de la Paruline du Canada soit installées sur un site alternatif. Dans le cadre actuel de l'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de l'Érable, le Regroupement QuébecOiseaux ne peut appuyer le projet en regard des informations susmentionnées. Il considère que si le projet va de l'avant, il devrait y avoir un suivi de la mortalité des oiseaux causée par les collisions avec les éoliennes, lequel devrait être effectué par une firme indépendante.

**Condition du BAPE (rapport d'enquête)**

*Avis — La commission d'enquête est d'avis que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune devraient prendre connaissance des avis du Regroupement Québec Oiseaux dans l'analyse environnementale du projet en ce qui a trait à la protection de la faune aviaire et à l'impact potentiel du projet, notamment sur la faune menacée, pour préserver la biodiversité.*

**Condition du gouvernement (décret)****CONDITION 3  
SUIVI TÉLÉMÉTRIQUE DES RAPACES**

Advenant la découverte d'un nid de pygargues à tête blanche dans un rayon inférieur à 20 kilomètres du parc éolien sur le territoire de la municipalité régionale de comté de L'Érable d'ici à sa mise en exploitation, les Éoliennes de L'Érable inc. devront participer financièrement à l'étude des déplacements de ces individus à l'aide d'équipements télémétriques. Les modalités de participation devront être convenues avec le ministère des Ressources naturelles et de la Faune;

préalable refusé le projet. Les deux modèles de régression tiennent compte de la complexité de l'enjeu, soit le nombre de « personnes-ressources » (organismes, ministères, études, etc.) auxquelles les commissaires du BAPE vont faire appel durant l'évaluation d'un projet donné. Comme on peut s'y attendre, les enjeux les plus complexes génèrent plus d'incertitude – et par conséquent plus de conditions et de refus du gouvernement. Par ailleurs, les 19 projets refusés par le gouvernement ont tous été rejetés préalablement par le BAPE. Bien qu'imparfaite, la réactivité du gouvernement à l'égard des décisions du BAPE est manifeste.

### **Stratégie de l'expertise et crédibilité individuelle**

La stratégie de l'expertise est-elle une stratégie efficace au niveau individuel? Le Tableau 1 présente les résultats de deux régressions binomiales négatives du nombre de citations des mémoires déposés par les groupes d'intérêt lors de la période à l'étude. Ce modèle est utilisé car le nombre de citations est une variable comptée dont la distribution est asymétrique et surdispersée – la variance (10,76) est près de trois fois plus grande que la moyenne (3,23 citations). Il n'est toutefois pas nécessaire d'utiliser un modèle avec inflation des zéros: ils ne représentent qu'environ 10 % du corpus de données.

Les Modèle 1 et Modèle 2 présentent respectivement les résultats pour les opposants et les défenseurs des projets. Dans les deux modèles, la relation entre la stratégie de l'expertise est contrôlée par la stratégie concurrente de la représentation, la complexité de l'enjeu et le type de groupe d'intérêt, que j'ai classé en trois catégories: les groupes d'intérêt « public », soit les groupes citoyens, les groupes environnementaux et les syndicats (N = 718); les groupes d'intérêt « économique », soit les entreprises et les associations de commerce (N = 811); et les groupes d'intérêt « expert », soit les associations professionnelles, les collectifs scientifiques, les *think tanks* et les organisations parapubliques (N = 326).

Le Tableau 1 montre que la stratégie de l'expertise génère de la crédibilité, et ce, quelle que soit la position défendue par le groupe d'intérêt. En tenant compte des autres variables du modèle, chaque unité additionnelle au score de l'index d'expertise, la différence du log du nombre de citations attendu d'un mémoire d'un groupe d'intérêt qui s'oppose à/défend un projet augmente de 0,26 (0,31). Ainsi, la stratégie de l'expertise est plus payante pour les défenseurs des projets. Cet avantage relatif ne tient pas s'il s'agit d'un groupe d'intérêt économique, comme une entreprise ou une chambre de commerce, qui sont significativement moins citées ( $\beta = -0,37$ ) que les

groupes d'intérêt public. Parmi les opposants à un projet, la crédibilité ne varie pas significativement selon le type de groupe d'intérêt. Globalement, les opposants aux projets sont considérés plus crédibles que les défenseurs : l'ordonnée à l'origine du Modèle 1 commence à 1,11 citation alors qu'elle se situe à 0,90 citation chez les défenseurs, un écart de 0,21. Ainsi, en moyenne, un groupe d'intérêt qui défend un projet parvient à « rattraper » son opposant avec un score de quatre points dans l'index d'expertise. À ce niveau, un mémoire sera en moyenne cité 2,15 fois. Cela n'est pas étonnant : le BAPE est un organisme d'évaluation environnementale dont le travail consiste davantage à mettre en lumière les risques associés à un projet que les gains économiques potentiels. La complexité de l'enjeu a un effet négatif sur la crédibilité des opposants : plus un projet est complexe, moins les groupes d'intérêt qui s'y opposent seront cités. Cet effet est toutefois très faible ( $\beta = -0,003$ ). La stratégie de la représentation, qui mesure la représentativité d'un groupe d'intérêt, n'a aucun effet sur sa crédibilité.

**TABEAU 1** RÉACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE AUX RECOMMANDATIONS DU BAPE

	Modèle 1	Modèle 2
	Conditions (gouvernement)	Refus (gouvernement)
CONDITIONS (BAPE)	0,12** (0,05)	-0,01 (0,00)
REFUS (BAPE)	3,84*** (1,20)	3,10*** (0,84)
COMPLEXITÉ DE L'ENJEU	0,06** (0,03)	0,04** (0,02)
CONSTANTE	3,27*** (1,16)	-4,49*** (0,95)
N	86	105
R <sup>2</sup> AJUSTÉ	0,32	
PSEUDO R <sup>2</sup>		0,35

Erreurs standard entre parenthèses.

\*\*p<0,05 \*\*\*p<0,01

Note : parmi les 108 projets uniques analysés, 86 ont été approuvés par le gouvernement et 105 avaient terminé le processus d'évaluation environnementale du ministère de l'environnement.

**TABLEAU 2** EFFET DE LA STRATÉGIE DE L'EXPERTISE  
SUR LA CRÉDIBILITÉ D'UN GROUPE D'INTÉRÊT

	Modèle 1	Modèle 2
	OPPOSANTS	DÉFENSEURS
EXPERTISE (INDEX)	0,26*** (0,03)	0,31*** (0,03)
REPRÉSENTATION	-0,03 (0,08)	-0,01 (0,08)
TYPE DE GROUPE D'INTÉRÊT		
GROUPE D'INTÉRÊT PUBLIC	Référence	Référence
GROUPE D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE	-0,03 (0,10)	-0,37*** (0,10)
GROUPE D'INTÉRÊT EXPERT	0,05 (0,07)	-0,16 (0,10)
COMPLEXITÉ DE L'ENJEU	-0,003** (0,001)	-0,00 (0,00)
CONSTANTE	1,11*** (0,11)	0,90*** (0,16)
N	996	851
CLUSTERS	95	98
PSEUDO R <sup>2</sup>	0,04	0,06

Erreurs standard robustes entre parenthèses (cluster : commission d'enquête).

\*\*p<0,05 \*\*\*p<0,01

Note : parmi les 108 commissions uniques analysées, 95 comptaient au moins un groupe d'intérêt s'opposant au projet et 98 au moins un groupe d'intérêt défendant le projet.

### Stratégie de l'expertise et influence collective

Nous savons que la stratégie de l'expertise permet aux groupes d'intérêt de gagner en crédibilité, et ce, peu importe la position qu'ils défendent. Mais cette stratégie influence-t-elle la prise de décision des commissaires du BAPE ? Pour le vérifier, il est préférable de changer d'unité d'analyse et d'analyser les commissions d'enquête séparément, en leur attribuant une

importance équivalente. En effet, chaque commission est en quelque sorte une histoire autonome, où deux camps s'affrontent et tentent de convaincre les commissaires du BAPE chargés de l'enquête.

Le Tableau 3 montre l'effet de la stratégie de l'expertise, agrégée au niveau des coalitions, sur les décisions prises par les commissaires du BAPE. Le Modèle 1 présente les résultats d'une régression linéaire des conditions émises tandis que le Modèle 2 présente les résultats d'une régression logistique du refus d'un projet par le BAPE. Dans les deux modèles, la relation entre la stratégie de l'expertise est contrôlée par la complexité de l'enjeu et le nombre de groupes d'intérêt formant chacune des coalitions qui s'affrontent, ce qui reflète leur niveau de mobilisation respectif. Durant la période d'analyse, 85 commissions d'enquête sur 108 ont opposé deux camps distincts lors des audiences publiques.

**TABLEAU 3** EFFET COLLECTIF DE LA STRATÉGIE DE L'EXPERTISE SUR LES DÉCISIONS DU BAPE

	Modèle 1	Modèle 2
	CONDITIONS	REFUS DE PROJET SS/OR
EXPERTISE (OPPOSANTS)	5,30** (2,17)	0,17/1,18 (0,36)
EXPERTISE (DÉFENSEURS)	0,83 (2,18)	-0,44/0,64 (0,36)
REPRÉSENTATION (OPPOSANTS)	12,71 (7,72)	1,08/2,94 (1,28)
REPRÉSENTATION (DÉFENSEURS)	7,72 (8,90)	-0,93/0,40 (1,54)
NOMBRE (OPPOSANTS)	0,76*** (0,17)	0,12/1,12** (0,05)
NOMBRE (DÉFENSEURS)	0,18 (0,17)	-0,08/0,92** (0,03)
COMPLEXITÉ DE L'ENJEU	0,20** (0,08)	0,03/1,02 (0,01)
CONSTANTE	-0,01 (4,82)	-1,15/0,32 (0,83)

	Modèle 1	Modèle 2
N	85	85
R <sup>2</sup> AJUSTÉ	0,46	
PSEUDO R <sup>2</sup>		0,18

Erreurs standard entre parenthèses.

\*\*p<0,05 \*\*\*p<0,01

Note : parmi les 108 commissions uniques analysées, 85 opposaient deux coalitions de groupes d'intérêt lors des audiences publiques.

Considérons le Modèle 1. Le recours à la stratégie de l'expertise par les opposants aux projets a un effet significatif sur le nombre de conditions émises par les commissaires ( $\beta = 5,30$ ,  $p < 0,05$ ). Ainsi, selon ce modèle, chaque point additionnel au score moyen agrégé de l'index d'expertise d'une coalition opposée à un projet génère des conditions additionnelles. Chez les coalitions en faveur des projets, la relation entre le nombre de conditions émises et la stratégie de l'expertise est positive, telle qu'on peut s'y attendre, mais non significative. Comment l'expliquer ? En fait, les groupes d'intérêt qui défendent les projets émettent parfois eux-mêmes des recommandations pour en améliorer les paramètres (22,2 % le font, contre 43,4 % pour les opposants). Cela n'est pas si surprenant : les groupes d'intérêt recherchent souvent des voies de consensus, leurs désaccords étant généralement moins grands que ce que les médias projettent (Holyoke 2011 ; Montpetit 2016). La stratégie de la représentation, chez les opposants comme les défenseurs, de même que la complexité de l'enjeu, n'ont pas d'effet significatif sur le nombre de conditions. Par contre, le niveau de mobilisation des opposants à un projet exerce une influence sur le nombre de conditions émises par les commissaires. Cette dernière variable est la plus puissante du modèle ( $\beta = 0,78$ ,  $p < 0,01$ ). Autrement dit, chaque groupe d'intérêt supplémentaire au sein d'une coalition opposée à un projet génère en moyenne 0,78 condition additionnelle. Le modèle explique 46 % de la variance expliquée.

Le Modèle 2 présente les données autrement. On s'intéresse à la décision officielle du BAPE : accepte-t-il ou non un projet ? Il s'agit d'une décision importante, qui influence celle prise ultérieurement par le gouvernement. Dans ce modèle, les deux stratégies concurrentes des groupes d'intérêt, que ce soit la représentativité ou l'expertise, n'ont pas d'effet significatif sur la décision des commissaires de refuser un projet. La direction des relations selon la position de la coalition est cependant conforme aux attentes, les coefficients des stratégies des opposants (défenseurs) étant positifs (négatifs).

Cela paraît raisonnable : cette stratégie, fondée sur l'argumentation, est plus susceptible de produire des modifications marginales que des changements radicaux. Pour expliquer le refus d'un projet par le BAPE, on doit plutôt regarder du côté du niveau de mobilisation des coalitions. Ainsi, le nombre de groupes d'intérêt au sein d'une coalition, opposée ou non à un projet, a un effet significatif sur la prise de décision. Chaque groupe d'intérêt additionnel au sein d'une coalition opposée à un projet, qui en compte en moyenne 8,9, augmente de 11 % la probabilité que le projet soit refusé ( $p < 0,05$ ). À l'opposé, cette probabilité diminue de 8 % ( $p < 0,05$ ) lorsqu'un groupe d'intérêt s'ajoute à une coalition qui défend un projet (moyenne de 10,2 groupes d'intérêt).

### **DISCUSSION : RÉACTIVITÉ DÉMOCRATIQUE ET CONTEXTE INSTITUTIONNEL**

Au début de ce chapitre, j'ai posé la question suivante : la stratégie de l'expertise est-elle efficace ? On peut répondre à cette question par l'affirmative, mais les résultats présentés incitent à la prudence. J'ai montré que la stratégie de l'expertise permet à un groupe d'intérêt qui participe aux audiences publiques du BAPE de se rendre crédible aux yeux des commissaires du BAPE, mais que son influence sur la prise de décision finale demeure limitée. La stratégie de l'expertise permet néanmoins à certains types d'acteurs de la société civile, notamment des groupes environnementaux et des groupes citoyens, de modifier les balises des projets évalués par le BAPE.

Bien que les analyses statistiques de ce chapitre montrent que, de manière générale, la stratégie de l'expertise n'a pas d'effet significatif sur la décision des commissaires du BAPE de refuser ou non un projet, certains projets évalués par le BAPE sont tout de même modifiés, voire refusés ou acceptés en partie parce que certains groupes d'intérêt se sont distingués des autres et ont su convaincre les commissaires du BAPE du bien-fondé de leurs arguments grâce à la stratégie de l'expertise.

Un examen qualitatif approfondi et systématique requerrait un développement qui dépasse les limites de ce chapitre, mais un exemple révélateur est celui de l'intervention d'un groupe de citoyens lors d'un projet d'agrandissement d'un dépotoir en 2002, dans la ville de Lachenaie. Ce projet a suscité une opposition citoyenne importante, mais la « contre-expertise » de la coalition opposée à sa réalisation provenait essentiellement du travail du Comité des citoyens de la Presqu'île de Lanaudière qui, par l'intermédiaire de la Fondation ECO1, avait fait appel à des chercheurs de l'Université du

Québec à Montréal et de l'Institut national de la recherche scientifique-Institut Armand-Frappier afin de concevoir et d'effectuer un programme de recherche pour déterminer les risques potentiels pour la santé des écosystèmes près du lieu d'enfouissement.

Le BAPE soutenait fortement cette initiative, qui « permettrait l'acquisition de connaissances supplémentaires sur la santé des résidents du secteur, en plus de bonifier les données du bilan sanitaire » (BAPE 2003), et invitait le ministère de l'Environnement et le promoteur à y collaborer dans un avis officiel. Le ministère de l'Environnement rejeta la création d'un programme de recherche et d'analyse des risques. Toutefois, la critique principale des chercheurs de l'Université du Québec à Montréal était que la prévision d'émissions de biogaz était fondée sur des taux d'émissions modélisés plutôt que des mesures directes d'exposition (BAPE 2003 : 40). Avec son décret, le gouvernement a confirmé la réalisation du projet, mais à condition que le promoteur produise un « suivi des taux d'émissions modélisés des biogaz en comparaison avec des taux d'émissions mesurées afin de valider les concentrations qui ont été estimées dans les études d'analyse de risques toxicologiques » (Gouvernement du Québec 2009).

Certaines théories en science politique – la plus célèbre étant celle de l'action collective de Mancur Olson (1965) – suggèrent que les demandes des groupes d'intérêt créent une distorsion entre les décideurs et les citoyens, notamment parce que les intérêts d'affaires détiennent un avantage structurel. Le rôle des ressources matérielles est en effet une variable fondamentale dans l'analyse de l'influence des groupes d'intérêt (Lindblom 1977). Or ce n'est pas ce qui est reflété dans les résultats présentés, non plus que ce que démontre l'exemple du Comité des citoyens de la Presqu'île de Lanaudière.

En un sens, ce n'est pas étonnant. On remarque en effet une divergence entre les études sur les consultations publiques, dans lesquelles plusieurs auteurs soutiennent que le biais en faveur du monde des affaires est surestimé (Cropper *et al.* 1992 ; Golden 1998), et les travaux sur les groupes d'intérêt, où l'on juge que les intérêts d'affaires bénéficient d'avantages considérables (Baumgartner et Leech 1998, 2001 ; Gilens 2012 ; Gilens et Page 2014). Il est probable que l'avantage détenu par les intérêts d'affaires soit médié par le contexte institutionnel propre aux commissions législatives ou aux forums de politiques publiques (pour un avis contraire, voir Yackee et Yackee 2006). Dans un processus consultatif relativement clos, fondé sur la délibération, la diversité des points de vue et l'analyse des faits comme celui du BAPE, la stratégie de l'expertise permet, peut-être davantage que dans d'autres

espaces d'influence comme le lobbying traditionnel ou la prise de parole médiatique, à n'importe quel acteur qui détient une expertise sur un enjeu de se démarquer.

L'une des raisons pour lesquelles les audiences publiques du BAPE constituent un corpus de données particulièrement intéressant est que chaque commission d'enquête est suivie d'une décision exécutive du gouvernement (émission ou non d'un décret). On peut ainsi non seulement suivre avec précision l'évolution de la formulation d'une politique publique en détail, mais également relier les demandes des acteurs de la société civile à la prise de décision gouvernementale. Globalement, les résultats présentés dans ce chapitre témoignent d'une certaine réactivité des décideurs aux demandes des acteurs qui participent à la formulation des politiques publiques. En ce sens, le portrait que je dresse du processus politique est positif. On y retrouve l'essentiel de ce qu'on attend d'une société démocratique et pluraliste : devant un problème entourant un enjeu donné, les parties prenantes se réunissent et font valoir leurs points de vue dans un contexte de délibération et d'analyse. Si une coalition d'intérêts ne peut espérer infléchir à elle seule la décision d'accepter ou de refuser promptement un projet, elle peut néanmoins viser à en modifier les paramètres et, incidemment, trouver un terrain de compromis avec le camp opposé.

Le contexte institutionnel du BAPE, un espace de participation publique fortement institutionnalisé, facilite une telle réactivité démocratique. Il existe deux façons d'établir la réactivité d'un gouvernement. La première est de mesurer la correspondance entre ce que les gouvernements font et ce que les citoyens veulent (Gilens 2012). Une deuxième approche est la résolution de problèmes – la façon dont le gouvernement s'y prend pour trouver des solutions à des problèmes de politiques publiques comme les changements climatiques, la pauvreté, etc. C'est sous cet angle que l'on peut juger de la réactivité démocratique d'une institution telle que le BAPE. Dans *The Politics of Information*, Baumgartner et Jones (2015) illustrent comment le rôle de l'information est central dans la détection et la priorisation des problèmes. Ils établissent entre autres une distinction entre la recherche d'expertise, qui repose sur une volonté de contrôle, et la recherche « entropique », à savoir la prise en compte d'une diversité de points de vue. L'expertise aide les décideurs à déterminer des solutions précises à des problèmes et l'information entropique aide à déterminer les différents problèmes potentiels auxquels le gouvernement est confronté. Appliqué au cas d'étude du BAPE, on peut

dire que les deux formes de recherche d'information sont combinées : les audiences publiques servent à recueillir l'information entropique tandis que le rapport du BAPE correspond davantage à une expertise ciblée, où on propose des solutions précises aux problèmes soulevés par les projets évalués.

Le BAPE n'est pas exempt de critiques pour autant. Les municipalités et la communauté des affaires, par exemple, se plaignent régulièrement du fait que les décisions négatives du BAPE favorisent l'immobilisme. Par exemple, dans un rapport d'enquête qui évaluait un projet de réseau électrique de transport en commun initié entre autres par la Caisse de dépôt et placement du Québec, les commissaires du BAPE recommandaient au gouvernement du Québec de faire une analyse complète des répercussions du projet, notamment sur le territoire agricole, avant d'autoriser sa mise en œuvre. Plusieurs intervenants, notamment le maire de Montréal, se sont interposés dans les médias en remettant en cause la crédibilité de l'organisme (Radio-Canada 2017a, 2017b). Or, quelques mois après la publication du rapport, le promoteur du projet, la Communauté métropolitaine de Montréal et l'UPA, qui avait initialement présenté ses doléances aux audiences publiques du BAPE, ont conclu une entente concernant la création d'une fiducie foncière agricole et d'un parc agricole métropolitain dans le but de limiter l'étalement urbain autour du tracé du projet (UPA 2017). D'ailleurs les municipalités elles-mêmes se mobilisent parfois contre les projets évalués, comme ce fut le cas lors du débat entourant la filière du gaz de schiste.

De la même façon, plusieurs groupes citoyens et environnementalistes, la plupart du temps opposés aux projets, jugent souvent les mandats octroyés au BAPE « édulcorés » (voir, par exemple, AQLPA 2015). Au-delà du fondement de leur critique, il est possible que le déclin de leur participation aux audiences publiques ces dernières années – en 2003, les groupes d'intérêt public représentaient environ 40 % des participants aux audiences publiques alors que ce chiffre a baissé à moins de 20 % en 2016 – ait eu un effet négatif sur leur influence. En somme, sans évaluer directement la qualité des projets d'un point de vue économique ou environnemental, le processus d'évaluation du BAPE reflète au moins en partie les demandes et les préférences des acteurs qui se mobilisent lors des audiences publiques. Si, d'un côté, près de quatre sur cinq projets industriels sont ratifiés par un décret gouvernemental, de l'autre, aucun n'est accepté sans être modifié, souvent substantiellement.

## ANNEXES

**TABLEAU 1A** FIABILITÉ INTER-CODEUR (INDEX D'EXPERTISE)

Variable	% d'accord	Kappa de Cohen	Alpha de Krippendorff
Source courantes	0,92	0,81	0,81
Sources scientifiques	0,99	0,96	0,96
Données primaires	0,95	0,87	0,87
Évaluation des risques	0,93	0,83	0,83
Évaluation des gains	0,90	0,77	0,77
Expert externe	0,97	0,91	0,91
Moyenne	0,95	0,85	0,85

**TABLEAU 2A** STATISTIQUES DESCRIPTIVES DES VARIABLES

Variable	Description	N	Moyenne	S	Min.	Max.
SOURCE COURANTES	Citation de sources non scientifiques dans le mémoire	644	0,35	0,48	0	1
SOURCES SCIENTIFIQUES	Citation de sources scientifiques dans le mémoire	197	0,11	0,31	0	1
DONNÉES PRIMAIRES	Recours à des données primaires dans le mémoire	584	0,37	0,48	0	1
DONNÉES SECONDAIRES	Recours à des données secondaires dans le mémoire	263	0,14	0,34	0	1
ÉVALUATION DES RISQUES	Évaluation chiffrée des risques dans le mémoire	594	0,32	0,47	0	1
ÉVALUATION DES GAINS	Évaluation chiffrée des gains dans le mémoire	352	0,19	0,39	0	1

Variable	Description	N	Moyenne	S	Min.	Max.
EXPERT EXTERNE	Recours à un expert externe dans le mémoire	118	0,06	0,24	0	1
REPRÉSENTATION	Représentation d'un public, d'une clientèle, de membres ou de la population dans le mémoire	339	0,18	0,39	0	1
CRÉDIBILITÉ	Nombre de citations du mémoire dans le rapport d'enquête	1855	3,21	3,28	0	28
COMPLEXITÉ DE L'ENJEU	Nombre de personnes-ressources dans le rapport d'enquête	108	32,16	22,71	1	129
NOMBRE (OPPOSANTS)	Nombre de groupes d'intérêt par coalition d'opposants	95	8,98	10,20	1	70
NOMBRE (DÉFENSEURS)	Nombre de groupes d'intérêt par coalition de défenseurs	98	10,27	9,77	1	48
CONDITIONS (BAPE)	Nombre de conditions émises dans le rapport d'enquête du BAPE 108	108	25,7	18,2	2	134
REFUS DE PROJET (BAPE)	Refus d'un projet par les commissaires du BAPE	108	0,38	0,49	0	1
CONDITIONS (GOUVERNEMENT)	Nombre de conditions émises dans décret gouvernemental	86	8,90	5,73	0	22
REFUS DE PROJET (GOUVERNEMENT)	Refus d'un projet par le gouvernement	105	0,19	0,39	0	1

## RÉFÉRENCES

- Ainsworth, Scott (1993) «Regulating lobbyists and interest group influence». *The Journal of Politics*, vol. 55, n° 1, p. 41-56.
- AQLPA (2015) *Un BAPE à rabais pour Énergie-Est*. Montréal, Association québécoise pour la lutte contre la pollution atmosphérique.
- BAPE (2003) *Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie (secteur nord) par BFI Usine de triage Lachenaie liée*. Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- BAPE (2010) *Projet d'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de L'Érable par Éoliennes de L'Érable inc.* Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- BAPE (2014) *Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent*. Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- BAPE (2015) *Rapport de gestion annuel 2014-2015*. Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- Baumgartner, Frank, Jeffrey Berry, Marie Hojnacki, Beth Leech et David Kimball (2009) *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. Chicago, University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank et Beth Leech (1998) *Basic interests: The importance of groups in politics and in political science*. Princeton, Princeton University Press.
- Baumgartner, Frank et Beth Leech (2001) «Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics». *Journal of Politics*, vol. 63, n° 4, p. 1191-1213.
- Beck, Ulrich (1992) *Risk society: Towards a new modernity*. Londres et New York, Sage.
- Bherer, Laurence, Pascale Dufour et Christine Rothmayr Allison (2013) *Analyse comparée des mobilisations autour du développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique*. Montréal, Université de Montréal.
- Bischoff, Ivo (2003) «Determinants of the increase in the number of interest groups in western democracies: theoretical considerations and evidence from 21 OECD countries». *Public Choice*, vol. 114, n° 1-2, p. 197-218.
- Browne, William (1990) «Organized interests and their issue niches: A search for pluralism in a policy domain». *The Journal of Politics*, vol. 52, n° 2, p. 477-509.
- Burstein, Paul et Elizabeth Hirsh (2007) «Interest organizations, information, and policy innovation in the US Congress». *Sociological Forum*, vol. 22, n° 2, p. 174-199.
- Chailieux, Sébastien (2015) «De la revendication locale à la mise en cause globale: trajectoire du mouvement d'opposition au gaz de schiste au Québec». *Recherches sociographiques*, vol. 56, n° 2-3, p. 325-351.

- Chalmers, Adam (2013) « Trading information for access : Informational lobbying strategies and interest group access to the European Union ». *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 1, p. 39-58.
- Collectif scientifique sur la question des gaz de schiste (2017) *Collectif scientifique sur la question des gaz de schiste*. Montréal, Collectif scientifique sur la question des gaz de schiste.
- Cropper, Maureen, William Evans, Stephen Berardi *et al.* (1992) « The determinants of pesticide regulation : A statistical analysis of EPA decision making », *Journal of Political Economy*, vol. 100, n° 1, p. 175-197.
- Dufour, Pascale, Laurence Bherer et Christine Rothmayr Allison (2015) « Faire la politique soi-même : le cas des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 48, n° 1, p. 125-146.
- Esterling, Kevin (2004) *The political economy of expertise: Information and efficiency in American national politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Fischer, Martin et Philipp Leifeld (2015) « Policy forums: Why do they exist and what are they used for? » *Policy Sciences*, vol. 48, n° 3, p. 363-382.
- Fortin, Marie-Josée et Yann Fournis (2013) *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial. L'industrie du gaz de schiste au Québec*. Rimouski, Université du Québec à Rimouski.
- Gauthier, Mario et Louis Simard (2007) « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets ». Dans Martine Revel (dir.), *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 78-91.
- Gauthier, Mario et Louis Simard (2011) « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec. Genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique ». *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67.
- Gilens, Martin (2012) *Affluence and influence: Economic inequality and political power in America*. Princeton, Princeton University Press.
- Gilens, Martin et Benjamin Page (2014) « Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens ». *Perspectives on Politics*, vol. 12, n° 3, p. 564-581.
- Golden, Marissa Martino (1998) « Interest groups in the rule-making process: Who participates? Whose voices get heard? » *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n° 2, p. 245-270.
- Gouvernement du Québec (2009) *Décret 827-2009*. Québec, Gouvernement du Québec.
- Gouvernement du Québec (2011) *Décret 159-2011*. Québec, Gouvernement du Québec.
- Heinz, John (1993) *The hollow core: Private interests in national policy making*. Cambridge, Harvard University Press.
- Holyoke, Thomas (2014) *Interest groups and lobbying: Pursuing political interests in America*. Boulder, Westview Press.
- Jasanoff, Sheila (2009) *The fifth branch: Science advisers as policymakers*. Harvard, Harvard University Press.

- Jones, Bryan et Frank Baumgartner (2005) *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago, University of Chicago Press.
- Kahneman, Daniel et Anton Tversky (1979) «Prospect theory: An analysis of decision under risk». *Econometrica*, vol. 47, n° 2, p. 263-291.
- Tversky, Anton et Daniel Kahneman (1992) «Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty». *Journal of Risk and uncertainty*, vol. 5 n° 4, p. 297-323.
- Klüver, Heike (2013) *Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. Oxford, Oxford University Press.
- Knight, Frank (2012) *Risk, uncertainty and profit*. Courier Corporation.
- Lindblom, Charles (1977) *Politics and markets: the world's political economy*. New York, Basic Books.
- Mahoney, Christine (2008) *Brussels versus the beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Washington, Georgetown University Press.
- McCarthy, John et Mayer Zald (1977) *The trend of social movements in America: Professionalization and resource mobilization*. New York, General Learning Press.
- Meyer, David et Sydney Tarrow (1998) *The social movement society: Contentious politics for a new century*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Montpetit, Éric (2016) *In defense of pluralism: Policy disagreement and its media coverage*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Montpetit, Éric et Eric Lachapelle (2015) «Information, values and expert decision-making: the case of soil decontamination». *Policy Sciences*, vol. 49, n° 2, p. 155-171.
- Montpetit, Éric, Erick Lachapelle et Alexandre Harvey (2016) «Advocacy coalitions, the media, and hydraulic fracturing in the Canadian provinces of British Columbia and Quebec». Dans Christopher Weible (dir.), *Policy debates on hydraulic fracturing*, New York, Palgrave Macmillan, p. 53-79.
- Montpetit, Éric et Alexandre Harvey (à paraître) «Media storms and expert information: How advocacy journalists gained influence during a shale gas controversy». *The International Journal of Press/Politics*.
- Newig, Jens et Oliver Fritsch (2009) «Environmental governance: participatory, multi-level – and effective?» *Environmental Policy and Governance*, vol. 19, n° 3, p. 197-214.
- Olson, Mancur (1965) *The logic of collective action*. Harvard, Harvard University Press.
- Pielke, Robert (2007) *The honest broker: Making sense of science in policy and politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Popper, Karl (2005) *The logic of scientific discovery*. Londres et New York, Routledge.
- Radio-Canada (2017a) «Réseau électrique métropolitain: “le BAPE, ce n’est pas le pape”, dit Coderre», en ligne [<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1013518/train-caisse-depot-bape-pape-coderre-rem-reseau-electique-metropolitain>].

- Radio-Canada (2017b) « La Caisse estime que le rapport du BAPE sur son train “ignore les faits” », en ligne [<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1012425/reseau-electrique-metro-politain-cdpq-rem-infra-critique-rapport-bape-cdpq-critique>].
- Regroupement Québec Oiseaux (2009) *Atténuation des impacts sur les oiseaux. Mémoire présenté à la commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*. Montréal, Regroupement Québec Oiseaux.
- Rosenstone, Steven et John Hansen (1993) *Mobilization, participation, and democracy in America*. New York, MacMillan.
- Shields, Alexandre (2016) « L'appétit pour le gaz de schiste ne tarit pas », *Le Devoir*, 17 août.
- Salisbury, Robert (1991) « The Paradox of Interest in Washington : More Groups, Less Clout ». Dans Anthony King (dir.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute Press, p. 203-230.
- UPA (2017) *Réseau électrique métropolitain - Une entente novatrice entre CDPQ Infra, l'UPA et la CMM pour valoriser le territoire agricole*. Montréal, Union des producteurs agricoles.
- Weible, Christopher (2008) « Expert-based information and policy subsystems: A review and synthesis ». *Policy Studies Journal*, vol. 36, n° 4, p. 615-635.
- Yackee, Jason Webb et Susan Webb Yackee (2006) « A bias towards business? Assessing interest group influence on the US bureaucracy ». *Journal of Politics*, vol. 68, n° 1, p. 128-139.



## *Think tanks* et politiques publiques

### La relation des élus avec l'IRIS et l'IEDM à l'Assemblée nationale du Québec

**Guillaume Lamy**

#### **INTRODUCTION**

Malgré la profondeur des clivages qui les divise, tous les *think tanks* affirment se porter à la défense de l'intérêt général et tiennent à se présenter comme des lieux de production et de transferts de connaissances entre la population et l'univers de la recherche. En conséquence de cela, comment doit-on interpréter les débats qui font rage entre ces formations au sujet des politiques publiques? Y aurait-il dans un camp de réels scientifiques et dans l'autre de vulgaires charlatans cherchant à tromper le public comme sauraient le faire des mercenaires de l'information qui ont appris à jongler avec les faits?

Avec Fischer (1991), peut-être vaudrait-il mieux interpréter le dissensus permanent qui s'exprime entre les *think tanks* comme le résultat de la politisation de la recherche. À ce titre, afin de nourrir la réflexion sur l'imputabilité politique, une question mérite d'être posée : quelle relation les élus québécois ont-ils développée avec ce genre d'organisations professionnelles de recherche engagée et dont les travaux ne font pas l'unanimité sur le territoire politique et encore moins dans l'univers de la recherche académique?

Pour mesurer un segment du phénomène de la politisation de la recherche au Québec, ce chapitre analyse la relation qui s'est développée entre les élus de l'Assemblée nationale du Québec et les deux *think tanks* québécois les plus médiatisés et politisés que sont l'Institut économique de Montréal (IEDM) et l'Institut de recherches et d'informations socioéconomiques (IRIS). Ensuite, à une fin de comparaison, ce rapport avec ces deux *think tanks* sera comparé avec la relation que ces mêmes élus entretiennent avec une organisation de recherche apolitique (l'Institut de la statistique du Québec, ISQ) dans le but de voir si les *think tanks* sont considérés comme des organes d'informations neutres ou comme des sources d'informations politisées par la classe politique québécoise. Cette recherche est d'autant plus nécessaire qu'elle s'avère être la première mesure du rapport entre la classe politique et le phénomène de la politisation de la recherche au Québec.

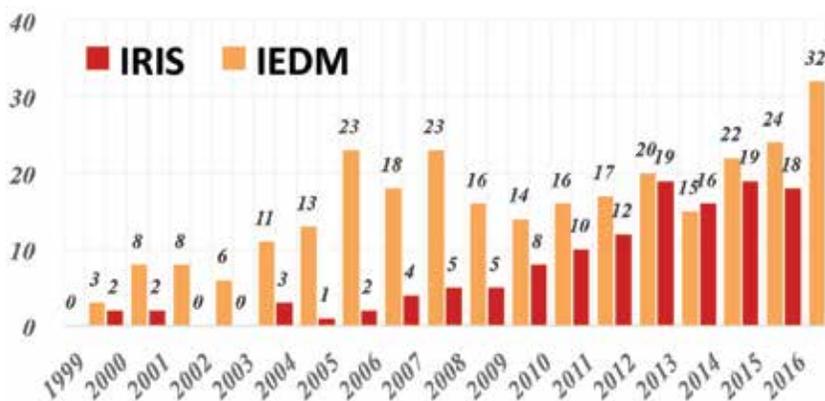
### **SAISIR LES THINK TANKS DANS UN CADRE DE SOCIOLOGIE POLITIQUE**

Aux côtés des groupes de pression, il est possible de faire entrer les *think tanks* que sont l'IRIS et l'IEDM dans la catégorie des entrepreneurs en politiques publiques (Kingdon 2010), de les voir comme des acteurs programmatiques (Genieys et Hassenteufel 2012) ou même de les présenter comme des courtiers d'idées entre le monde savant et les politiques (Smith 1993). Quelle que soit la façon de les catégoriser, les *think tanks* investissent des ressources pour influencer les élites et la population de manière continue ou de manière intensive lorsque s'ouvrent des fenêtres d'opportunités. Ces moments opportuns peuvent très bien être des moments de crise politique ou économique. Avec Peter Hall (1993), on peut avancer que les périodes où éclatent des faillites politiques (*policy failures*) sont propices à des transformations paradigmatiques ou à une évolution du référentiel des politiques publiques selon Bruno Jobert (1992). Sans qu'on puisse déterminer s'ils ont eu une influence décisive, plusieurs *think tanks* ont été particulièrement actifs depuis les dernières décennies aux États-Unis lors de moments pivots, comme *Heritage Foundation* en ce qui concerne la transition néolibérale sous Ronald Reagan (Smith 1993) et *the Project for a New American Century* concernant la guerre en Irak (Altheide et Grimes 2005).

Pour arriver à favoriser ces transitions, qu'elles soient lentes ou accélérées, les *think tanks* s'adonnent à diverses activités, dont la principale est de produire des informations – sous la forme d'études, de recherches, de rapports, etc. – afin de mettre des idées à l'agenda dans le but de susciter l'intérêt et l'attention sur des enjeux spécifiques. Surtout, leur objectif est de permettre

à certaines idées de se tailler une place dans la discussion publique sur le court, moyen ou long terme.

**Figure 1** Publications de l'IEDM et de l'IRIS (1999-2016)



Comme le montre la Figure 1, l'IEDM et l'IRIS ont visiblement investi la stratégie de production de contenu original afin d'outiller la population et les élites pour promouvoir ou critiquer des politiques publiques. C'est à partir des archives disponibles sur leurs sites Internet qu'il a été possible de comptabiliser la production documentaire qu'ils ont mise en circulation depuis leur fondation respective. La contribution de ces organisations n'est pas négligeable : on compte 126 documents pour l'IRIS et 289 pour l'IEDM de 1999 à 2016.

### **POLARISATION IDÉOLOGIQUE ENTRE L'IRIS ET L'IEDM**

En dehors des partis politiques, aux côtés de ce qui oppose le patronat et les syndicats, la dyade IRIS-IEDM forme une des rivalités les plus médiatisées au Québec en ce qui concerne les politiques sociales et économiques. Le clivage qui les sépare demeure facile à détecter pour tout observateur et un petit tour d'horizon suffira pour faire comprendre qu'ils incarnent les deux faces de Janus de nos débats sur les politiques publiques. Alors que l'un obtient des contrats de recherche des syndicats, des associations étudiantes et des groupes environnementaux et communautaires, l'autre reçoit des fonds des entreprises privées et des fondations cherchant à promouvoir le libéralisme économique.

Le tableau ci-dessous dresse un sommaire de la polarisation observable entre les positions défendues par l'IRIS et l'IEDM depuis leur fondation sur plusieurs débats de sociétés qui ont eu lieu au Québec au XXI<sup>e</sup> siècle.

**TABEAU 1** SYNTHÈSE DE LA POLARISATION ENTRE L'IRIS ET L'IEDM  
CONCERNANT CERTAINES POLITIQUES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES

Sujet	IEDM	IRIS
Privatisation de la Société des alcools du Québec	Pour	Contre
Privatisation partielle ou totale d'Hydro-Québec	Pour	Contre
Hausse des droits de scolarité postsecondaires	Pour	Contre
Instauration d'un prix unique du livre	Contre	Pour
Réduction de la dette publique du Québec	Pour	Contre
Élargissement du rôle du privé en santé	Pour	Contre
Accroissement de la concurrence fiscale	Pour	Contre
Renforcement du réseau de garderies publiques	Contre	Pour
Accroissement significatif du salaire minimum	Contre	Pour

D'autres de leurs recherches et positions publiques affichent aussi cet effet d'images renversées, comme en ce qui a trait à l'histoire économique du Québec. Pour Jean-Luc Migué (1999) et Vincent Geloso (2013), chercheurs associés à l'IEDM, la Révolution tranquille fut une période économiquement moins performante que la précédente, car elle signe le début des interventions massives de l'État dans l'économie. Selon cette lecture, c'est la croissance du rôle et de la taille de l'État qui doit être mise en cause pour expliquer le *retard économique* du Québec par rapport au reste de l'Amérique du Nord.

À l'opposé, dans *Dépossessions, une histoire économique du Québec contemporain* (IRIS 2015), les chercheurs de l'IRIS expliquent que la situation collective dans laquelle se trouve la société québécoise découle de l'adhésion de la classe politique à de mauvais postulats : concurrence fiscale entre États, privatisations, développement des mécanismes de marchés, affaiblissement du monde communautaire (CLSC) et syndical, refus d'accorder un réel pouvoir citoyen grâce à des structures de décisions collectives (communes), etc. Ce regroupement de chercheurs a d'ailleurs proposé un programme politique pour renouer avec ces idéaux (IRIS 2016).

À ce chapitre, ces interprétations divergentes de l'histoire économique du Québec que nous offrent ces deux *think tanks* relèvent une intrication qui ressemble à bien des égards à une collaboration antagoniste. De nos jours, la rivalité IRIS-IEDM est devenue indépassable et bon nombre de médias ne peuvent plus imaginer inviter l'un des deux frères ennemis sans l'autre. Cet antagonisme a même été institué médiatiquement sur le site du *Journal de Montréal* qui a offert un espace blogue permanent à chacune des formations.

Il ne fait aucun doute que l'IRIS et l'IEDM ont réussi leur pénétration de l'univers médiatique québécois, mais qu'en est-il de leur succès auprès de la classe politique? Les sections qui suivent s'attardent à répondre à cette question.

## MÉTHODOLOGIE

Quelle relation les élus québécois ont-ils développée avec les organisations professionnelles de recherche engagée que sont l'IRIS et l'IEDM? À cet effet, les archives de l'*Assemblée nationale du Québec* permettent d'étudier comment le discours des *think tanks* est mobilisé à la fois lors des débats en chambre et lors des commissions parlementaires par nos représentants élus.

Dans un premier temps, à l'aide d'une recherche textuelle ciblant le nom des deux *think tanks* sélectionnés, leurs acronymes et des variantes orthographiques, il a été possible de rassembler, de leur fondation jusqu'au 31 mai 2017, 118 citations où des élus ont fait référence à la production documentaire ou aux positions éditoriales que l'IRIS et l'IEDM ont exprimées publiquement. Toute autre mention de ces *think tanks*, comme le fait de les inviter en commission parlementaire ou de célébrer leur anniversaire a été exclue du compte, car le but était d'étudier explicitement l'arrimage entre le discours des élus et celui des *think tanks* en question. Afin d'éliminer les redondances, il a été décidé de ne pas comptabiliser plus d'une mention par élu lors d'une séance en chambre ou d'une même commission parlementaire, car il s'avère que certains parlementaires ont eu tendance à répéter les mêmes arguments tirés du discours d'un même *think tank*.

À la suite de ce premier tri, chaque mention d'un *think tank* par un élu se devait d'être classée dans l'une des trois catégories suivantes: favorable, défavorable ou neutre. Une mention était considérée comme favorable si un élu se référait au travail du *think tank* de manière à soutenir sa position politique, par exemple en attaquant un parti adverse ou pour défendre les positions et idées de sa propre formation politique. Une mention était jugée

défavorable si l'élus se référait au discours du *think tank* de manière péjorative : soit en critiquant une étude, un rapport ou toute autre position émise par le *think tank* en question dans l'espace public. Enfin, une mention était classée comme neutre lorsqu'il n'était pas possible de la ranger dans les deux catégories précédentes. Ce fut souvent le cas en commission parlementaire lorsque des élus ont posé des questions à leurs collègues en se référant à des informations produites par ces *think tanks*.

Enfin, 118 citations (sur un total de 1445) des élus renvoyant aux documents et informations de l'Institut de la statistique du Québec ont été recueillies aléatoirement sur la même période (du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 mai 2017). Elles ont également été classées dans les trois catégories susmentionnées (favorable, défavorable, neutre) dans le but de savoir si les représentants de l'Assemblée nationale entretiennent une même relation avec les *think tanks* identifiés ici qu'avec l'ISQ qui est en quelque sorte l'équivalent de Statistique Canada au Québec.

## RÉSULTATS

Le tableau 2 montre la somme des mentions de l'IEDM et de l'IRIS ainsi que le taux de citations favorables, défavorables et neutres dont ils ont fait l'objet depuis leur fondation respective. Il en ressort, dans un premier temps, que les élus, en tant que groupe, affichent une première tendance : celle de se référer avant tout aux *think tanks* favorablement.

L'asymétrie de la distribution du nombre de citations entre l'IEDM et l'IRIS (91 mentions contre 27) s'explique par le fait que l'IRIS était pratiquement inactif durant ses cinq premières années d'existence. Cette organisation a été relancée par une nouvelle administration à la suite de la grève des étudiants du printemps 2005. Le nombre moins élevé de citations dont elle fait l'objet s'explique aussi parce que le parti qui se réfère le plus à lui, Québec Solidaire, n'est présent à l'Assemblée nationale que depuis 2008 et parce que cette formation n'a compté qu'un maximum de trois élus – diminuant ainsi le temps de parole disponible lors des débats en chambre et en commission pour s'y référer.

**TABLEAU 2** MENTIONS À L'IEDM ET À L'IRIS

Think tank	Mentions défavorables		Mentions neutres		Mentions favorables	
	N	%	N	%	N	%
IEDM	21	23,10	13	14,30	57	62,60
IRIS	3	11,10	5	18,50	19	70,40

### POLARISER LES PARTIS AVEC L'IRIS ET L'IEDM

Quelques travaux universitaires ont tenté de classer les programmes politiques sur le spectre droite gauche (Pétry 2006; Colette et Pétry 2013). Dans le même sens, l'analyse des mentions de l'IRIS et l'IEDM par les élus permet d'opérer une classification intéressante du discours des formations politiques du Québec. En effet, comme le montrent les tableaux 3 et 4, les jeux de citations favorables et défavorables permettent de projeter différents profils morphologiques sur les partis du Québec.

**TABLEAU 3** MENTIONS DES ÉLUS LIÉES À L'IEDM

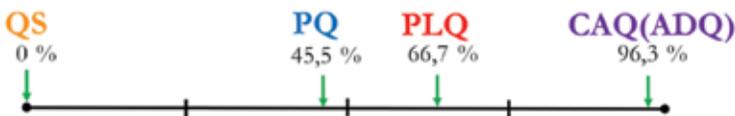
Parti	Mentions défavorables		Mentions neutres		Mentions favorables		Total
	N	%	N	%	N	%	
ADQ-CAQ	0	0,00	1	3,70	26	96,30	27
PLQ	3	12,50	5	20,80	16	66,70	24
PQ	11	33,30	7	21,20	15	45,50	33
QS	7	100,00	0	0,00	0	0,00	7
TOTAL	21	23,30	13	14,40	56	62,20	91

**TABEAU 4** MENTIONS DES ÉLUS LIÉES À L'IRIS

Parti	Mentions défavorables		Mentions neutres		Mentions favorables		Total
	N	%	N	%	N	%	
ADQ-CAQ	1	33,30	1	33,30	1	33,30	3
PLQ	2	50,00	2	50,00	0	0,00	4
PQ	0	0,00	2	20,00	8	80,00	10
QS	0	0,00	0	0,00	10	100,00	10
TOTAL	3	11,10	5	18,50	19	70,40	27

À la lumière de ces données, Québec Solidaire ressemble en quelque sorte à un type pur qui se réfère toujours favorablement à l'IRIS et toujours défavorablement aux travaux de l'IEDM en raison des positions systématiquement libérales que ce dernier défend en économie. La relation entre l'ADQ (devenue la CAQ en 2012) et l'IEDM est également notable. Avec 26 mentions favorables, une neutre, et aucune défavorable, le parti de Mario Dumont et ensuite celui de François Legault montre qu'il a su trouver en l'IEDM une ressource pour défendre ses positions et attaquer les idées du parti au pouvoir ainsi que son bilan.

**Figure 2** Polarisation des partis politiques du Québec en fonction des mentions favorables à l'IEDM du 1<sup>er</sup> janvier 1999 au 31 mai 2017

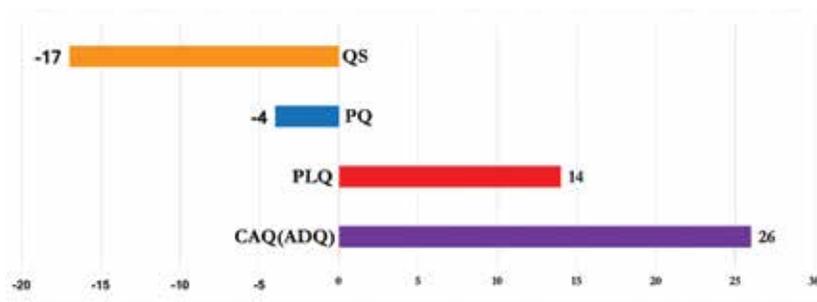


Comme le montre la figure 2, les mentions favorables de l'IEDM émises par les élus du Québec indiquent que la pénétration de ce *think tank* à l'Assemblée nationale reproduit les clivages idéologiques qui existaient déjà entre les partis. En ce qui a trait aux références à l'IRIS, le nombre de mentions demeure insuffisant pour dresser une polarisation des partis. Le PLQ (4 mentions) et la CAQ (3 mentions) se sont faits plutôt avares à l'égard de cette organisation de recherche. Néanmoins, il est important de souligner

qu'en matière de citations, les silences ont une signification, car ces deux partis ont eu amplement le temps de lire et de commenter les travaux de ce *think tank* de gauche. L'absence de mention favorable du PLQ à l'égard de l'IRIS peut être vu comme un refus d'accorder du crédit à cet institut qui, depuis plusieurs années, sert de citerne à critiques pour les détracteurs des gouvernements Charest (2003-2012) et Couillard (2014-2018) en ce qui a trait aux politiques du Parti libéral, comme la hausse des droits de scolarité, les compressions budgétaires, les partenariats public-privé en santé et le déficit zéro.

En réunissant toutes les mentions favorables et défavorables à l'égard de l'IRIS et de l'IEDM et en fonctionnant par pointage<sup>1</sup>, la figure 3 montre – d'une autre manière – que ces deux *advocacy tanks* polarisent les partis entre eux et qu'ils n'ont en aucune façon permis à la classe politique de se rassembler autour de recherches capables de transcender les clivages préexistants.

**Figure 3** Polarisation des partis politiques en fonction des mentions de l'IEDM et de l'IRIS



## CHAMBRE D'ÉCHO

Les usages rhétoriques qui ont été recensés par la présente démarche permettent de souligner que les élus ont érigé une chambre d'écho autour de leurs positions politiques à l'aide du discours des *think tanks* que sont

1. Le système de pointage étant le suivant : une mention favorable à l'IEDM vaut un point à droite, une défavorable vaut un point à gauche et inversement pour l'IRIS ; les mentions neutres ne sont pas retenues.

l'IRIS et l'IEDM. Un échantillon de citations sera présenté ci-dessous pour illustrer le genre d'interaction qui s'est développé en ce sens.

Lors d'un débat sur une motion proposée par Québec solidaire demandant à l'Assemblée nationale de se prononcer pour l'abolition du financement public destiné aux écoles privées, David Birdbaum a défendu la position du Parti libéral en se référant explicitement aux propos du directeur de l'IEDM.

Finally [voici] une citation de Michel Kelly-Gagnon, P.D.G. de l'Institut économique de Montréal, et je le cite : « Certains souhaitent que le gouvernement mette fin au financement public des écoles privées. Pourtant, il n'existe aucune preuve que la présence de ce secteur nuit à la performance des écoles publiques. Au contraire, une majorité d'études le démontrent : la présence d'écoles privées performantes entraîne un effet d'émulation par les écoles publiques qui profite à tous ». (David Birdbaum, 12 avril 2017)

L'effet de caisse de résonance a également été observé lors d'une séance en chambre lorsque François Bonnardel, de l'Action démocratique du Québec, s'est référé à l'IEDM pour critiquer le Parti libéral par la droite en cherchant à démontrer que le gouvernement en place depuis 2003 n'avait pas réussi à alléger le taux d'imposition des Québécois comme il l'avait promis.

65 % des Québécois affirment aujourd'hui que c'est l'incompétence du gouvernement libéral qui est responsable de la situation catastrophique des finances publiques. En 2003, le Premier ministre soutenait qu'il était inacceptable que le niveau de vie des Québécois les place au 52<sup>e</sup> rang sur 60 États en Amérique du Nord. Pourtant, selon une étude de l'Institut économique de Montréal (sic), on a glissé au 53<sup>e</sup> rang. (François Bonnardel, 30 septembre 2009)

À gauche, par exemple, Amir Khadir s'est référé à l'IRIS pour défendre la position de la gratuité scolaire qu'endossait Québec solidaire depuis sa fondation. Ce fut le cas dans une commission sur le financement des universités où on a pu l'entendre dire qu'il

[...] y a une étude qui montre très clairement que [...] la fin de la tarification de l'éducation puis le financement adéquat [et] un financement accru de l'enseignement, de tout le système d'enseignement, ça coûte 1,2 milliard. On vous a même présenté – ça, c'est l'étude de l'IRIS d'octobre 2007 – trois scénarios immédiats, sur trois ans, sur 10 ans, pour arriver à un financement adéquat et à une gratuité scolaire. (Amir Khadir, 4 mai 2010)

Mais la chambre d'écho n'est pas la seule utilisation rhétorique qu'ont montrée les élus de l'Assemblée nationale du Québec à l'égard de ces deux instituts. Au moins deux autres types d'utilisation ressortent du lot : l'utilisation stratégique et la disqualification.

## UTILISATION STRATÉGIQUE ET DISQUALIFICATION

Le PQ est la formation politique qui entretient la relation la plus complexe avec la dyade IRIS-IEDM. Bien que cette formation dise essentiellement du bien de l'IRIS (huit mentions favorables, deux neutres et aucune défavorable), ce parti manifeste une certaine ambivalence à l'égard de l'IEDM (quinze mentions favorables, onze défavorables et sept neutres). Cela peut s'expliquer par le fait que le PQ est un parti de coalition qui rassemble des élus dispersés sur le spectre économique. Par exemple, François Legault (avant qu'il ne passe à la CAQ) compte à lui seul trois mentions favorables de l'IEDM.

En plus de cela, certains élus du PQ, qui sont pourtant favorable à la redistribution de la richesse, ont fait des utilisations stratégiques des propos de l'IEDM afin de pouvoir le faire jouer contre les positions du PLQ qui a souvent fait référence à cet institut pour défendre son bilan et plusieurs de ses projets de loi. Une de ces utilisations stratégiques s'observe par exemple chez Camil Bouchard, lorsqu'il a invoqué en chambre les propos de l'IEDM tenus en commission parlementaire pour critiquer la volonté de hausser les tarifs des services de garde initiés par le PLQ.

Hier, des chercheurs de l'Institut économique ont dit : « L'augmentation des tarifs, là, ça risque d'abîmer sérieusement la capacité et la qualité de vie des familles dont les revenus sont les plus modestes. Ça risque, de fait, disent-ils, et ça menace la qualité de vie des personnes les plus démunies, des personnes et des familles pauvres ». Alors, venant de l'Institut économique de Montréal, je me suis dit : il y a quelque chose-là qui est intéressant, n'est-ce pas ? Même les chercheurs qui pourraient éventuellement émettre des avis favorables à un gouvernement conservateur le mettent en garde contre le fait de détériorer la qualité de vie des familles dont les revenus sont les plus modestes dans notre société. Et ils ajoutaient : « À moins que le gouvernement ne corrige quelque part dans sa fiscalité les iniquités ou les inégalités qu'elles auraient pu créer par une hausse de tarif... » (Camil Bouchard, 10 décembre 2003)

Bernard Drainville a lui aussi fait une utilisation stratégique de la position de l'IEDM lors d'un débat en chambre sur la renégociation des ententes de retraite avec les employés municipaux à laquelle était favorable le PLQ.

Puis certains l'ont dit, notamment Michel Kelly-Gagnon, président-directeur général de l'Institut économique de Montréal... On s'entend-tu (sic) que ce n'est pas un péquiste, ça, chers amis, hein ? Le président-directeur général de l'Institut économique de Montréal, je vous garantis une chose, ce n'est pas un péquiste, [...] plaide le respect du contrat signé. Michel Kelly-Gagnon plaide dans une lettre qu'il a envoyée aux journaux le 19 août 2014, il parle

du projet de loi n° 3, puis il dit : « Le problème [de la sous-capitalisation] est sérieux pour certaines municipalités [...] mais il doit pouvoir se régler tout en respectant les contrats signés. Le respect des contrats et, plus généralement, de la parole donnée, est un des piliers d'une économie de marché fonctionnelle ». Écoutez-le un petit peu. En général, il est d'accord avec vous autres, mais là il n'est pas d'accord avec vous autres. Il doit avoir une bonne raison pour ça ». (Bernard Drainville, 24 septembre 2014)

Enfin, quelques députés du PQ et de QS ont remis explicitement en cause la crédibilité des travaux de l'IEDM. Ce genre d'attaque frontale visant à disqualifier l'œuvre général de l'IEDM s'est manifestée, entre autres, chez Elsie Lefebvre le 26 novembre 2004 en chambre lorsqu'elle a qualifié cette organisation de « ramassis d'idéologues », mais aussi chez Daniel Breton, élu du PQ provenant du milieu environnemental, lors d'une commission parlementaire sur la culture le 6 novembre 2013. Ce dernier a, en effet, directement remis en question la crédibilité de l'IEDM.

Je voudrais juste brièvement réagir aux commentaires et questionnements du député de La Prairie – je ne me suis pas trompé? – par rapport au mot « institut », parce que c'est drôle [...] au fil des ans j'ai eu à composer avec plusieurs instituts qui avaient justement une espèce de prétention d'élévation du mot « institut », et je voulais mentionner l'Institut économique de Montréal, qui a fait beaucoup d'analyses à vocation, justement, supposément scientifique et rigoureuse, et souvent qui n'avait pas cette rigueur-là ; le Heartland Institute, qui remettait en question le réchauffement climatique, qui était financé par des compagnies pétrolières. Et, si on veut parler d'instituts, il y a le Herzing Institute, mais le dernier, je voulais le garder, c'est l'institut capillaire de Montréal, qui vend des perruques. Voilà. (Daniel Breton, 6 novembre 2013)

Comme cela a été mentionné précédemment, l'objectif fondamental des *think tanks* demeure celui d'orienter le cours historique des politiques publiques à partir d'une production documentaire originale capable d'influencer ou de défendre les décisions des politiciens en place. À la lumière des résultats dégagés par la présente démarche, il est tout à fait possible d'avancer que l'arrimage est réussi entre les *think tanks* que sont l'IRIS et l'IEDM et les élus. En suivant le principe des affinités électives, les représentants politiques des Québécois ont intégré de manière féconde la production documentaire de ces organisations dans leur rhétorique persuasive. En conséquence de cela, il est même possible d'avancer que les partis politiques ont même « appris » à utiliser les travaux des *think tanks* pour légitimer leurs positions plutôt que de se voir transformer par eux.

## LES ÉLUS ET L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

Comme le montre le tableau qui suit, la relation entre les élus et l'ISQ laisse voir un tout autre genre de rapport avec l'information qui y est produite. Il est notable dans un premier temps de souligner que l'ISQ ne fait l'objet que d'une seule mention défavorable de la part du député du Parti québécois Martin Ouellet, le 21 novembre 2016, au sujet d'un point de méthode concernant une enquête dont les résultats ne prenaient pas en compte les municipalités de moins de 25 000 habitants.

Surtout, en ce qui concerne les trois principaux partis (PQ, PLQ, CAQ-ADQ), comme le montrent le tableau 5 et la figure 4, le ratio des mentions favorable/défavorable ne permet pas de polariser les partis comme c'est le cas avec la dyade IRIS-IEDM.

De plus, bien que de nombreuses mentions de l'ISQ soient intégrées dans des démarches polémiques (en ce qui a trait surtout à la situation économique, comme l'évolution du taux de chômage, d'investissement et de croissance de la productivité), jamais une seule fois la crédibilité de cet institut n'a été remise en question et aucun des principaux partis ne refuse de s'y référer. Au contraire, comme en fait part le député François Bonnardel lors d'un débat en chambre, la crédibilité de cet organe de recherche est louée comme étant apolitique, voire inattaquable.

Quand j'entends le Parti québécois nous dire [...] « on envoie 45 milliards à Ottawa » [...] oui, vous avez raison, M. le député, mais vous ne dites pas que le fédéral en envoie, en moyenne, 60 milliards dans les dernières années.

**TABEAU 5** MENTIONS DES ÉLUS LIÉES À L'ISQ

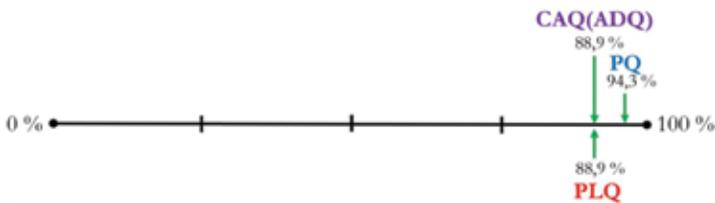
Parti	Mentions défavorables		Mentions neutres		Mentions favorables		Total
	N	%	N	%	N	%	
ADQ-CAQ	0	0,00	2	11,10	16	88,90	18
PLQ	0	0,00	5	11,10	40	88,90	45
PQ	1	1,90	2	3,80	50	94,30	53
QS	0	0,00	0	0,00	1	100	1
Indépendant	0	0,00	0	0,00	1	100	1
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0,80</b>	<b>9</b>	<b>7,60</b>	<b>108</b>	<b>91,50</b>	<b>118</b>

Et je n'ai pas inventé ça, ce n'est pas un think tank de gauche ni de droite, c'est l'Institut de la statistique qui dit que, depuis une dizaine d'années, il y a une balance négative. Et, dans cette balance négative, il y a cette fameuse péréquation. (François Bonnardel, 16 septembre 2015)

Une même interprétation de la crédibilité de l'ISQ est visible de la part de Jean D'Amour, du Parti libéral, lors d'un échange en chambre sur la situation économique de certaines régions du Québec.

On parle de 200 000 emplois créés au Canada au cours de la dernière année, alors qu'ici, au Québec, on en a perdu. Le gouvernement [du Parti québécois] le nie carrément. Ça, c'est un peu sa marque de commerce, on nie la réalité. N'empêche que l'Institut de la statistique du Québec, ce n'est pas une organisation partisane, là, ce n'est pas financé par un parti politique. L'Institut de la statistique du Québec, un organisme indépendant, nous dit que, dans certaines régions du Québec, bien, ça ne va pas tellement bien. On parle de 14 %, 15 % de chômage en Gaspésie aujourd'hui. On parle de 11 % de chômage dans le Nord-du-Québec. On parle de taux de chômage qui augmentent dans le Saguenay-Lac-Saint-Jean. On parle de taux de chômage qui augmentent à peu près partout dans la grande partie des régions ressources du Québec. (Jean D'Amour, 7 novembre 2013)

**Figure 4** Polarisation des partis politiques en fonction des mentions à l'ISQ du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 mai 2017.



Même si l'échantillon n'a récolté qu'une citation de la part de Québec Solidaire, il est possible de voir que l'ISQ facilite la communion de l'essentiel de la classe politique québécoise autour d'informations partagées et que cela rend le débat possible tout en obligeant les partis à tenir compte d'une même réalité.

## DISCUSSION : THINK TANKS DE COMBAT, ÉLUS ET IMPUTABILITÉ

La thèse de ce chapitre est que, contrairement aux idéologies, les faits scientifiques renferment le potentiel de rassembler une communauté politique autour d'une même lecture de la réalité. Par sa réputation, l'ISQ jouit d'une aura de scientificité auprès de la classe politique québécoise. Néanmoins, comme en témoigne le rapport asymétrique des élus à l'égard des *think tanks* retenus dans cette analyse, cette scientificité ne va pas de soi en ce qui concerne l'IRIS et l'IEDM.

En réitérant des clivages idéologiques qui existaient déjà à l'aide des positions publiques de l'IRIS et de l'IEDM, les élus démontrent surtout qu'ils ont trouvé en ces discours d'experts une ressource et qu'ils ont appris à la mobiliser dans leurs démarches rhétoriques. Plutôt que de permettre de dépasser des désaccords, la politisation de la recherche les renforce et fait passer les débats idéologiques à un autre niveau. Les débats ne renvoient plus au conflit des volontés que devraient incarner les partis politiques, mais au conflit entre chercheurs qui se retrouvent à débattre du bien et du juste au nom de la population, mais sans elle. Le rapport qui se développe entre les *think tanks* engagés et les élus ressemble à un geste de délégation de la légitimité politique vers un autre champ qui est tout autant pénétré par le politique, mais où la population n'a aucune représentation, et encore moins le pouvoir de congédier ceux qui prétendent la représenter. En conséquence de cela, l'émergence des *think tanks* de combat au Québec renforce l'*élitisation* de la discussion politique et contribue à accentuer l'*expertisation* de la conversation démocratique.

Les références croissantes des élus de l'Assemblée nationale à ces deux groupes de chercheurs permettent de soulever un second enjeu d'imputabilité, car les élus, qui doivent rendre des comptes à la population, se retrouvent à justifier leurs positions et décisions à l'aide d'une production documentaire (de droite ou de gauche) qui a été construite précisément dans le but de servir d'outil de persuasion et dont le contenu ne respecte pas les règles de la production rigoureuse comme l'évaluation par les pairs à double insu et le refus des sources de financement intéressées. Ainsi, au lieu de puiser des arguments dans un réservoir commun considéré comme légitime et fiable par tous, comme c'est le cas avec l'ISQ, les élus mobilisent avec l'IRIS et l'IEDM des informations considérées comme partiales et dont la légitimité n'est partagée ni par l'ensemble des citoyens ni par la communauté des chercheurs académiques.

Le rapport qu'ont développé les élus du Québec avec les deux faces de Janus que sont l'IRIS et l'IEDM démontre, au moins partiellement, que ces derniers entretiennent un rapport instrumental avec les faits, alors que des recherches scientifiques ou universitaires plus robustes seraient plus adéquates, considérant les responsabilités qui incombent à ceux qui sont en charge du pouvoir.

Échafauder une chambre d'écho autour de la classe politique contribue à déconnecter cette dernière de la réalité et à convertir l'espace parlementaire en une arène où les idéologies politiques arrivent en collision frontale plutôt que d'être conjuguées et harnachées par des faits solidement construits capables de transcender les clivages politiques. Cela nuit en conséquence aux moments de communion qui sont nécessaires et préalables à toute volonté de mettre en place des politiques publiques basées sur des données probantes (*evidence-based politics*).

Les nombreux *think tanks* qui investissent désormais l'univers médiatico-politique obligent à reconnaître que les débats politiques sont maintenant investis par une nouvelle classe d'intervenants professionnels indépendants des partis politiques et de l'État qui ont établi de petites ambassades sur le territoire de la recherche en sciences sociales. Cela fait dire à McGann (2016) que les *think tanks* composent désormais un cinquième pouvoir qu'il faut juxtaposer à celui des journalistes. C'est peut-être bien cela qui devrait susciter l'intérêt de la science politique en ce qui a trait à l'imputabilité des élus, car c'est dans un contexte d'affaiblissement des institutions d'informations que s'élève le pouvoir des organisations de recherche engagée.

Surtout, la meilleure réponse à la politisation de la recherche demeure la fortification de la recherche publique et des contre-expertises désintéressées. Cela peut se faire par un accroissement des ressources des organisations indépendantes telles que les vérificateurs généraux, les commissaires d'enquêtes, les chaires de recherche universitaires, l'Institut de la statistique du Québec, etc.

Cette mesure paraît d'autant plus nécessaire que les groupes d'experts militants ne sauraient informer adéquatement la population et les élites en continuant à se contredire systématiquement et en contribuant à conforter l'impression que chacun a droit à sa vérité. De surcroît, la relation des élus avec les groupes de recherche engagés mérite d'être examinée de plus près parce que l'on sait maintenant que divers intérêts ont su instrumentaliser la forme du *think tank* pour faire de la propagande étrangère (Lipton, Williams et Confessore 2014), pour défendre des intérêts corporatistes

(Lipton et Williams 2016) ou même pour nier l'origine anthropologique du réchauffement climatique (Beder 2001 ; Jacques, Dunlap et Freeman 2008).

Enfin, on ne saurait compter sur les seuls acteurs politiques, quelle que soit la forme qu'ils empruntent, pour informer la population. Les forces politiques ne peuvent se laisser conférer la responsabilité de départager le vrai du faux, qu'elles soient des formations politiques, des groupes d'intérêts ou des *think tanks* au service d'une cause. Il ne faudrait pas oublier que la politisation de la recherche est l'autre nom de la politisation de l'information.

## RÉFÉRENCES

- Altheide, David L. et Jennifer N. Grimes (2005) « War Programming: The Propaganda Project and the Iraq War ». *The Sociological Quarterly*, vol. 46, n° 4, p. 617-643.
- Beder, Sharon (2001) « Neoliberal Think Tanks and Free Market Environmentalism ». *Environmental Politics*, vol. 10, n° 2, p. 128-133.
- Birkland, Thomas A. (1997) *Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Georgetown, Georgetown University Press.
- Colette, Benoît et François Pétry (2013) « Le positionnement des partis sur l'échiquier politique québécois ». Dans Réjean Pelletier (dir.), *Les partis politiques québécois dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 111-131.
- Fischer, Frank (1991) « American Think Tanks: Policy Elites and the Politicization of Expertise ». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 4, n° 3, p. 332-353.
- Geloso, Vincent (2013) *Du grand rattrapage au déclin tranquille. Une histoire économique et sociale du Québec de 1900 à nos jours*. Montréal, Accent grave.
- Genieys, William et Patrick Hassenteufel (2012) « Qui gouverne les politiques publiques? Par-delà la sociologie des élites ». *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, p. 89-115.
- Hall, Peter (1993) « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.
- IRIS (2015) *Dépossession. Une histoire économique du Québec contemporain*. Montréal, Lux.
- IRIS (2016) *Cinq chantiers pour changer le Québec: temps, démocratie, bien-être, territoire*. Montréal, Écosociété.
- Jacques, Peter J., Riley E. Dunlap et Mark Freeman (2008) « The organisation of denial: Conservative think tanks and environmental skepticism ». *Environmental Politics*, vol. 17, n° 3, p. 349-385.
- Jobert, Bruno (1992) « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, p. 219-234.

- Kingdon, John W. (2010) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, Longman.
- Lipton, Eric et Brooke Williams (2016) «How Think Tanks Amplify Corporate America's Influence». *The New York Times*, 7 août 2016.
- Lipton, Eric, Brooke Williams et Nicholas Confessore (2014) «Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks». *The New York Times*, 6 septembre 2014.
- McGann, James G. (2016) *The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance*. Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Migué, Jean-Luc (1999) *Étatisme et déclin du Québec. Bilan de la Révolution tranquille*. Montréal, Éditions Varia.
- Pétry, François (2006) «Comparaison chiffrée des plateformes électorales». Dans François Pétry, Éric Bélanger et Louis Imbeault (dir.), *Le Parti libéral. Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec Presses de l'Université Laval, p. 67-81.
- Smith, James Allen (1993) *The idea brokers: think tanks and the rise of the new policy elite*. New York, The Free Press.

# Imputabilité et réactivité des experts

## Une question d'acceptabilité sociale

**Guy-Serge Côté**

### **INTRODUCTION<sup>1</sup>**

Depuis les années 1990, nous assistons à ce qu'il est convenu d'appeler le « tournant délibératif », caractérisé par une participation citoyenne accrue aux processus décisionnels, notamment en ce qui concerne les enjeux sociotechniques et le développement de grands projets d'infrastructure. Ce tournant est le résultat d'un désenchantement du citoyen envers la démocratie représentative, l'apparition de nouveaux mouvements sociaux sur la scène politique, dont le mouvement écologiste et la complexification des enjeux sociotechniques (enjeux caractérisés par une interface entre le social et la technologie et/ou les techniques). C'est pour cette raison que durant les dernières années, certaines institutions ont été mises en place, d'autres renforcées, pour répondre aux exigences des citoyens pour une plus grande participation aux affaires publiques.

En plus de donner à la démocratie tout son sens, la participation publique contribue à combler le fossé entre le citoyen et l'expert lors de consultations publiques. Ce fossé s'est élargi au cours des années qui ont précédé la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle à cause principalement de la dichotomie, voire de la schizophrénie (Schiffino et Jacob 2011), entre le savoir scientifique, objectif

---

1. L'auteur remercie Louis Simard pour ses commentaires durant la rédaction de ce chapitre.

et capable de répondre à la plupart des défis auxquels est confrontée la société, et le savoir populaire ou profane – le premier type de savoir étant détenu par les experts.

Ces derniers sont reconnaissables par quatre caractéristiques. La première est l'expérience (Raufer 2015 ; Bouchard et Claveau 2015 ; Bocking 2004). L'expert est capable de comprendre, d'analyser et de résoudre un problème donné à partir de son expérience des enjeux sociotechniques. La deuxième caractéristique est la quête de l'universel. L'expert travaille dans l'optique de résoudre un problème de sorte que ses conclusions peuvent s'appliquer sans égard au temps ou à l'espace. Pour être universel, le savoir doit être rigoureux et objectif. La troisième caractéristique est la reconnaissance (Raufer 2015 ; Bocking 2004 ; Bouchard et Claveau 2015). Cette dernière lui est attribuée par ses pairs et par les citoyens en général. Quatrièmement, l'expert est en mesure de mobiliser les citoyens autour de son savoir (Bouchard et Claveau 2015) dans le but de les guider lorsque vient le temps de prendre une décision qui a un impact sur la communauté.

L'expert est souvent considéré comme un intermédiaire entre le citoyen et le gouvernement ou encore entre le citoyen et le promoteur d'un projet d'infrastructure (Theys 1996). Il se retrouve dans toutes les couches de la société. Il est présent dans de nombreuses organisations gouvernementales et privées. Il est pourtant difficile à repérer puisqu'il se fonde dans l'organisation<sup>2</sup> et hésite trop souvent à prendre la parole en préférant la déléguer à d'autres autorités. Dans le cas du Réseau express métropolitain, dont il sera question un peu plus loin, l'expert provient des divers ministères impliqués, des firmes d'ingénierie privées ou encore de diverses organisations écologistes.

L'expert est souvent le porte-parole du promoteur et porte souvent à bout de bras le projet sociotechnique. Il est aussi envoyé au front lors de consultations publiques afin d'informer le citoyen des détails du projet en question. La consultation publique s'articule donc, en partie, autour de l'expert et du citoyen. Cependant, dans de nombreux cas, le comment et le pourquoi de la participation citoyenne ne sont pas résolus. Comment faire en sorte que la voix du citoyen ne soit pas étouffée par l'autorité des experts ? Comment s'assurer que la participation citoyenne soit prise au sérieux dans le cadre du processus décisionnel ? Ces questions ont aussi été accompagnées par l'apparition de nombreux outils conceptuels dont l'objectif est de permettre

---

2. Depuis la publication du rapport du BAPE, le REM est l'abréviation de Réseau express métropolitain plutôt que Réseau électrique métropolitain, comme c'était le cas auparavant.

de mieux comprendre les dynamiques et les négociations encadrant le développement de grands projets d'infrastructure. Consultation publique, forum hybride, redevabilité, transparence et acceptabilité sociale en sont quelques exemples. C'est sur ce dernier concept de l'acceptabilité sociale que portera ce chapitre.

Plus précisément, la question de recherche au cœur de ce chapitre est la suivante : quelles sont les conditions idéales permettant d'assurer l'acceptabilité sociale autour des enjeux sociotechniques ou du développement de grands projets d'infrastructure ? L'hypothèse que je mettrai de l'avant est que l'imputabilité des experts et leur réactivité face aux exigences des citoyens constituent deux des conditions essentielles à l'acceptabilité sociale. En d'autres termes, l'idée véhiculée dans ce chapitre est que l'acceptabilité sociale repose sur une participation plus active des experts au processus de consultations publiques rattachées au développement du projet, tout en respectant les exigences liées à un tel processus. L'acceptabilité sociale est donc tributaire d'un respect des règles du jeu du processus consultatif par les experts et par les citoyens.

Afin de démontrer cette hypothèse, je me tournerai vers les STS (Science and Technology Studies), plus particulièrement vers le concept de démocratie dialogique de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (2001). Plus précisément, ce chapitre est essentiellement une analyse critique du rôle des experts dans le cadre de consultations publiques. La critique est développée à partir d'une grille d'analyse basée sur une approche de la sociologie des sciences, inspirée par la théorie de l'Acteur-Réseau. L'intérêt porté à cette grille s'explique par le fait qu'elle offre des repères importants pour mieux saisir le niveau d'imputabilité et de réactivité des experts autour des enjeux sociotechniques. Les critères énoncés dans la grille d'analyse permettent également d'établir certaines balises autour du rôle des experts dans l'atteinte de l'acceptabilité sociale.

Afin d'illustrer mes propos, je ferai une très brève incursion dans les débats entourant le projet de Réseau électrique métropolitain (REM), l'objectif étant d'examiner comment l'absence d'imputabilité et de réactivité des experts peut fragiliser l'acceptabilité sociale autour de ce projet.

La méthodologie employée dans ce chapitre est essentiellement un examen de certains concepts tels que l'acceptabilité sociale, l'imputabilité des experts et leur réactivité face aux exigences des citoyens à partir d'une brève étude de cas sur le réseau express métropolitain (REM). Cette étude de cas se fera à partir du rapport du Bureau des audiences publiques du Québec (BAPE)

ainsi que sur les mémoires déposés par les citoyens et par les experts dans le cadre des consultations publiques. Cet exercice nous permettra de mesurer le niveau d'imputabilité et de réactivité des experts à partir d'une grille d'analyse proposée par Callon *et al.* (2001)

Ce chapitre est divisé en quatre parties. La première est axée sur le concept de démocratie dialogique de Callon *et al.* et, plus particulièrement, sur les critères qu'ils identifient comme pierres d'assises pour de véritables négociations entre les experts et les citoyens, c'est-à-dire des négociations inclusives où chaque participant est appelé à prendre part aux discussions et aux controverses. La mise en œuvre de ces critères me permettra d'examiner de plus près les conditions dans lesquelles les débats entre experts et citoyens se sont tenus lors des consultations publiques concernant le REM.

La deuxième partie est essentiellement une mise en contexte des rapports entre les experts et les citoyens. Dans la troisième partie, je tente d'établir l'imputabilité des experts ainsi que leur réactivité aux exigences des citoyens comme conditions à l'acceptabilité sociale. Finalement, la quatrième partie est axée sur une brève étude de cas du projet du REM afin de comprendre les débats qui ont eu lieu entre les experts et les citoyens autour de l'acceptabilité sociale du projet.

## LA DÉMOCRATIE DIALOGIQUE

Les STS, dans les dernières années, ont développé de nombreuses approches pour tenter de réconcilier l'expert et le citoyen. Depuis les années 1990, les penseurs des STS cherchent le moyen de rendre à l'expert le rôle essentiel qui lui appartient. Ce rôle se résume à nourrir les controverses autour des enjeux sociotechniques afin de favoriser l'apprentissage tout en respectant le droit des citoyens de discuter et de débattre de ces enjeux dans le cadre de consultations publiques.

Plusieurs approches ont mis l'accent sur le besoin d'éduquer le citoyen de manière à lui permettre de participer aux débats qui touchent les questions sociotechniques. À titre d'exemple, Alan Irwin et Mike Michael (2003) se questionnent sur l'apport des citoyens au cours du processus scientifique, dans l'établissement et la construction des faits. Selon Irwin et Michael, il faut contrer l'aliénation du public vis-à-vis des sciences et des technologies. Pour ce faire, il faut donner aux citoyens les moyens et les ressources qui leur permettront de participer pleinement à la construction des faits et au processus décisionnel et de combler le fossé entre le citoyen et l'expert.

Par l'éducation du public, il serait possible de rééquilibrer le pouvoir entre l'expert et le citoyen.

D'autres approches ont plutôt misé sur la démocratisation de l'expertise. C'est le cas, entre autres, de Frank Fisher (2000, 2009) qui se questionne sur la pérennité de la démocratie dans un contexte de développement des sciences et des technologies. Selon Fisher, les experts mettent souvent fin aux débats politiques grâce à l'autorité que représentent les sciences. Afin de préserver la démocratie, il faut mettre l'accent sur l'aspect délibératif du processus scientifique et sur l'importance pour la population d'y participer. Fisher cherche un moyen de faire entrer les sciences dans la démocratie car ces dernières sont bénéfiques à la démocratie pour trois raisons : d'abord, elles donnent un sens au processus démocratique ; puis elles contribuent à la légitimation des décisions prises dans le contexte écologique ; et finalement elles contribuent à la science elle-même.

Enfin, certaines approches des STS se concentrent plutôt sur la co-production de faits scientifiques afin de rééquilibrer le pouvoir entre les citoyens et les experts. Nowotny, Scott et Gibbons (2002) affirment que nous sommes passés de la production du savoir qui a lieu dans des laboratoires isolés du public, à une production du savoir caractérisée par la participation citoyenne. Nowotny *et al.* portent une attention toute spéciale aux diverses transformations dont la société post-industrielle a fait l'objet, et à leurs impacts sur la production des savoirs.

Dans le cadre de ce chapitre, mon attention est davantage tournée vers le concept de démocratie dialogique tel que développé par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (2001) qui offre, à mon avis, une vision plus complète sur la façon de rééquilibrer la relation entre le citoyen et l'expert lors de consultations publiques. Dans *Agir dans un monde incertain*, Callon *et al.* tentent de combler le fossé entre les experts et les profanes dans le cadre de délibérations autour de questions sociotechniques, sans mettre l'accent sur l'éducation du citoyen mais plutôt en favorisant une pluralité de types de savoir. La démocratie dialogique est, selon ces auteurs, la pierre angulaire d'un processus de négociations, dans le cadre d'un forum hybride, entre experts et citoyens afin de réduire les incertitudes et de favoriser l'apprentissage à propos des ces enjeux.

L'intérêt pour la démocratie dialogique provient du fait qu'il n'est pas question chez Callon *et al.* d'éduquer le citoyen mais plutôt de lui permettre de participer aux débats autour des défis sociotechniques avec ses propres outils conceptuels et ses expériences, ce qui a pour effet d'enrichir le débat

public et d'alimenter les controverses. Le forum hybride, tel que décrit par Callon, Lascoumes et Barthes, fournit un cadre pour de véritables négociations entre les experts et les citoyens, négociations qui exigent de l'expert une imputabilité et une réactivité face aux exigences des citoyens. L'aboutissement de ces négociations est une forme d'acceptabilité sociale, et par le fait même un enrichissement de la démocratie.

La démocratie dialogique constitue donc une approche intéressante dans le cadre de ce chapitre puisqu'elle établit des critères précis afin d'identifier certaines lacunes qui peuvent survenir lors du processus consultatif. Dans ce chapitre j'applique ces critères au cas de la consultation publique à propos du REM et, plus particulièrement, les critères qui touchent l'implication des experts dans le processus consultatif.

Les critères établis par Callon, Lascoumes et Barthe sont divisés en deux groupes. Le premier comprend les critères qui mesurent le degré de dialogisme dans les procédures de consultations publiques, c'est-à-dire le niveau d'apprentissage et d'expérimentation que l'on retrouve dans les forums hybrides qui réunissent des profanes et des experts (Callon *et al.* 2001). Ces critères sont l'intensité, qui mesure la « précocité » de la participation des profanes dans le processus dialogique; l'ouverture, c'est-à-dire le degré de diversité des groupes invités autour de la table de négociations; et la qualité, plus précisément le degré de prise au sérieux des procédures par les participants.

Le deuxième groupe de critères est celui de la mise en œuvre des procédures, ou encore les critères autour de l'organisation des forums hybrides. Callon, Lascoumes et Barthe (2001) incluent dans ce groupe le critère d'égalité au niveau de l'accès aux débats, de transparence des débats et enfin de clarté des règles du jeu au niveau des débats.

Grâce à ces critères, Callon *et al.* ouvrent la voie à une réflexion plus approfondie sur le déroulement des négociations entre les experts et les citoyens autour des enjeux sociotechniques. Selon eux, il est essentiel que le citoyen se réapproprie l'espace politique qui, jusqu'à présent, était trop souvent occupé par les experts. Ces critères permettent donc de transformer la recherche, c'est-à-dire de la faire passer d'une expertise « confinée » entre les quatre murs d'un laboratoire ou d'un bureau, à la recherche en « plein air », c'est-à-dire de remettre la recherche dans un contexte sociopolitique. Je reviendrai sur ces critères de Callon *et al.* dans la quatrième section afin d'examiner la nature et le niveau d'implication des experts dans les débats entourant l'acceptabilité sociale concernant le projet du REM.

## DE L'AUTORITÉ DES EXPERTS À L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Cette section a pour objectif principal d'examiner l'autorité des experts dans le cadre de débats publics autour de grands projets d'infrastructure. Il s'agit d'une remise en question de cette autorité que l'on peut remarquer depuis le tournant délibératif.

Par autorité des experts, nous entendons la capacité que possèdent ces derniers de clore les débats publics en imposant, en quelque sorte, une vérité objective et universelle. L'une des explications de l'autorité des experts est leur capacité de pacifier les débats, les controverses, dans le contexte de consultations publiques, ce qui a pour effet d'évacuer le politique du processus de consultation publique. Cette capacité de créer un régime de vérité (Foucault 2004) qui permet de clore le débat grâce à la faculté de mobilisation de l'expert, de rallier les citoyens autour d'une vérité qui se veut être objective, constitue souvent une entrave au politique. Elle évacue toute forme de contestation ou de confrontations.

Cette autorité dont jouit l'expert a donc pour conséquence de court-circuiter le processus démocratique autour de questions qui ont souvent un impact direct sur les citoyens. Cette tendance s'est accentuée à partir des années 1980 avec l'apparition de ce que John Dryzek (2005) appelle le rationalisme administratif, axé principalement sur la solution technique de problèmes grâce à la collusion entre les experts et le politique. Ce type de démarche, toujours selon Dryzek, a pour conséquence un rejet de toutes formes de controverses ou de débats car le rationalisme administratif est plutôt axé sur des moyens tels que les interdictions, l'imposition d'amendes ou encore de taxes (Gorz 2008). Le rationalisme administratif peut se maintenir, selon Dryzek, pourvu qu'il livre la marchandise. Ce qui pour certains citoyens n'a pas toujours été le cas.

André Gorz (2008) propose une version assez similaire du phénomène qu'il nomme « expertocratie ». Il décrit un système gouvernemental caractérisé par l'aliénation du citoyen face à l'intérêt dit général qui est déterminé par certains mécanismes comme le marché, mais aussi par les experts. Il s'agit alors de gérer les motivations des individus afin de développer un intérêt général qui sera, trop souvent, étranger aux citoyens. Jacques Theys (1995), quant à lui, préfère le concept de despotisme éclairé quand vient le temps d'expliquer le rôle des experts dans le processus décisionnel.

Cependant, on remarque qu'au cours des trois dernières décennies les choses ont quelque peu changé. L'incapacité des experts à régler seuls certains défis

sociotechniques de plus en plus complexes a provoqué un certain désenchantement vis-à-vis de l'expertise. La remise en question de l'autorité qu'exerce (ou qu'exerçait) l'expert dans le processus décisionnel et son impact sur les principes démocratiques sont quelques exemples des conséquences de ce désenchantement. Cette perte de confiance envers les experts s'explique aussi par certaines erreurs commises par ces derniers sur des questions telles que la gestion des déchets nucléaires, les changements climatiques ou encore la perte de la biodiversité. Les murs du temple de l'autorité de l'expert sont donc ébranlés par ces nouvelles exigences des citoyens.

C'est dans ce contexte qu'est apparu au début des années 2000 le concept d'acceptabilité sociale, qui vient en partie reconfigurer le rôle de l'expert et du citoyen dans le cadre de consultations publiques autour de questions sociotechniques. L'acceptabilité sociale est un concept dont la définition est multiple et souvent débattue. Cependant, on reconnaît qu'elle se trouve au cœur de tout débat autour d'un projet. Elle est un « marqueur structurel du fonctionnement social », une *condition inhérente* à tout dispositif socio-technique (Barbier et Nadaï 2015 : 2).

Caron-Malenfant *et al.* (2009 : 14) définissent l'acceptabilité sociale comme étant « le résultat du processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain ». Cette construction des conditions minimales a lieu lors de négociations entre les parties prenantes, plus particulièrement, selon l'idée avancée dans ce chapitre, entre les experts et les citoyens.

L'aspect intéressant de l'acceptabilité sociale, dans le contexte d'une négociation, est qu'elle ouvre la porte à une plus grande diffusion du pouvoir (Gendron *et al.* 2016) et qu'elle engendre donc un déplacement, depuis le centre névralgique de la prise de décision, confiné entre les quatre murs d'un laboratoire ou d'un bureau, à la place publique. Le citoyen est alors appelé à se réapproprier une légitimité lors du processus décisionnel au sujet des questions sociotechniques.

Yann Fournis et Marie-Josée Fortin (2015) abondent dans ce sens. Ils confirment que la pertinence du concept d'acceptabilité sociale se trouve dans sa capacité à comprendre certaines dynamiques autour du développement au Canada et dans sa capacité de remettre en question les desseins économiques liés à l'exploitation des ressources naturelles, entre autres. Selon Fournis et Fortin, la notion d'acceptabilité sociale est d'abord et avant tout politique.

L'acceptabilité sociale nous ramène donc au politique et à l'exercice démocratique qui est, malheureusement, trop souvent éclipsé au profit d'un autoritarisme éclairé dominé par les experts. Elle constitue, par le fait même, un frein aux prétentions des experts à vouloir pacifier les débats en voulant imposer une vérité qui serait objective et impartiale. C'est en ce sens que Fournis et Fortin (2015) affirment que l'acceptabilité sociale est un nouvel équilibre des pouvoirs entre le citoyen et l'expert. Cette reconfiguration est d'autant plus importante que les enjeux sont de plus en plus complexes, particulièrement autour des questions sociotechniques. La prise de décision ne peut plus se faire sur la base de chiffres, de tableaux ou de rationalité économique. L'expert doit dorénavant prendre en considération le facteur humain et les demandes et les exigences des citoyens (Beaulieu 2013).

L'acceptabilité sociale rappelle à la table des négociations les experts qui se voyaient souvent au-dessus de tout débat politique. Ces derniers sont donc incités à retourner à leur table à dessin afin de prendre en considération des exigences des citoyens. Dorénavant, on leur demande des explications au sujet de leurs choix concernant tout nouveau dispositif sociotechnique. Ils doivent justifier leurs choix et s'en porter garants. C'est la survie même du dispositif sociotechnique qui en dépend.

Lucie Beaulieu (2013), quant à elle, a dégagé certaines bonnes pratiques nécessaires à l'acceptabilité sociale qui permettent de conserver une dimension politique aux négociations entre les experts et les citoyens. Ces bonnes pratiques se résument, entre autres, à la liberté de décision, c'est-à-dire à la possibilité pour le citoyen de se faire une idée sur le projet grâce à des informations claires et compréhensibles; à la consultation en amont, qui consiste donc à ne pas placer le citoyen devant un fait accompli; à la communication, qui doit être bidirectionnelle; à la souplesse ainsi qu'à l'ouverture, c'est-à-dire à la création de liens de confiance et d'empathie entre les divers acteurs.

## **L'IMPUTABILITÉ ET LA RÉACTIVITÉ DES EXPERTS**

À partir des bonnes pratiques définies par Lucie Beaulieu (2013), cette section a pour objectif de démontrer que l'imputabilité des experts ainsi que leur réactivité face aux exigences des citoyens sont deux des conditions essentielles à l'acceptabilité sociale. En fait, l'imputabilité et la réactivité sont nécessaires au bon déroulement des négociations sur les incertitudes entourant les questions sociotechniques. En plus de contribuer à la démocratisation des relations entre les experts et les citoyens, l'imputabilité et la réactivité enfoncent le dernier clou dans le cercueil de l'autorité de l'expertise

en exigeant des experts qu'ils s'assoient à la même table de négociations que les citoyens.

Le concept d'imputabilité est au cœur, non seulement des relations entre l'État et le citoyen, mais également de celles entre les experts et les citoyens. Il s'agit d'un exercice de reddition de comptes. L'imputabilité, dans le cadre de ce chapitre, est la reprise du contrôle de l'action publique. Pour ce faire, les experts doivent être incités à répondre de leurs actions et de leurs décisions. Grâce à l'imputabilité, le citoyen s'affiche comme source de légitimité de l'action politique. Quant à la réactivité des experts face aux exigences des citoyens, elle se définit par les actions concrètes posées par les experts pour répondre aux questions et aux doléances des citoyens. Ces deux concepts forment ce que j'ai identifié tout au long de ce chapitre, à savoir deux des étapes essentielles à l'acceptabilité sociale.

Pour le démontrer plus concrètement, il est primordial de revenir aux bonnes pratiques de l'acceptabilité sociale selon Lucie Beaulieu, telles que mentionné plus haut. En premier lieu, l'imputabilité et la réactivité des experts procurent aux citoyens la possibilité de jouir d'une certaine liberté de décision et la possibilité de se faire une idée autour de grands projets d'infrastructure. Dans ce contexte, les experts ont le rôle de diffuser de l'information précise qui servira à nourrir les controverses autour des enjeux sociotechniques. Étape essentielle vers l'acceptabilité sociale, selon Beaulieu.

Deuxièmement, selon Beaulieu, la participation en amont constitue également une bonne pratique pour parvenir à l'acceptabilité sociale. L'imputabilité et la réactivité des experts y contribuent en sortant la recherche de son confinement. En effet, les experts doivent répondre aux questions des citoyens et apporter des modifications au projet d'infrastructure proposé tout au long de son développement. La participation publique incite l'expert à prendre en considération la présence de citoyens lors des débats publics tout au long du processus décisionnel dès la conception du projet jusqu'à sa mise en œuvre. Il s'agit d'un pas important vers la démocratisation de l'expertise (Callon *et al.* 2001 ; Latour 2004). Dans ce contexte, le rôle du citoyen est de questionner, contester et remettre en doute la parole des experts lors des consultations publiques à propos d'enjeux sociotechniques.

Sur la participation viennent se greffer d'autres conditions préalables à l'acceptabilité sociale, telles que la communication, qui doit être bidirectionnelle. Forcer les experts à être redevables et réactifs, c'est assurer qu'ils soient prêts à répondre aux questions des citoyens, à expliquer et alimenter

les controverses, mais également à écouter les doléances, les craintes et les demandes pour plus de précisions des citoyens.

L'imputabilité des experts et leur réactivité permettent aussi de créer un lien de confiance avec le citoyen. Cela contribue par le fait même à une plus grande diffusion du pouvoir puisque les citoyens demandent des comptes aux experts. Le public agit comme un chien de garde pour entretenir les débats et empêcher les experts de retourner à une recherche qui demeure confinée.

## **ÉTUDE DE CAS DU REM**

Dans cette section, il sera question du projet du Réseau express métropolitain, afin de voir si les audiences publiques du BAPE ont permis de dégager une acceptabilité sociale en répondant aux conditions essentielles que nous avons mentionnées dans la deuxième section de ce chapitre. Plus précisément, il s'agit de voir si les audiences publiques du BAPE ont suscité une plus grande réactivité et imputabilité de la part des experts. Les critères de Callon, Lascoumes et Barthe nous permettront de trancher sur la question de l'acceptabilité sociale autour de ce projet. En bref, cette section est un examen, à partir du rapport du BAPE et des mémoires présentés par les experts et les citoyens lors des audiences publiques, afin de vérifier si les experts ont fait preuve de réactivité et d'imputabilité dans le cas du REM.

## **LE PROJET ET LA CONSULTATION PUBLIQUE**

En 2016, la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) répondait à une demande du gouvernement du Québec et de la ville de Montréal dans le domaine du transport collectif, en déposant le projet du Réseau express métropolitain (REM). Ce dernier a pour objectif de relier la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal, en passant par le tunnel du Mont-Royal pour ensuite relier la Rive-Nord, l'ouest de la ville et l'aéroport de Montréal. En tout, le REM serait d'une longueur totale de 67 km et comprendrait quatre antennes : Rive-Sud, Deux-Montagnes, Sainte-Anne-de-Bellevue et l'aéroport ainsi que 27 stations. Le réseau sera automatisé et fonctionnera pendant 20 heures par jour, 7 jours par semaine. La CDPQ Infra prévoyait obtenir les autorisations gouvernementales à l'hiver 2017 et commencer la construction au printemps 2017. Le tout serait prêt pour accueillir les premiers passagers en 2020.

L'intérêt pour ce projet dans le cadre de ce chapitre est qu'il s'inscrit dans un contexte sociopolitique dans lequel on réévalue les relations entre les

experts et les citoyens dans le cadre du développement de grands projets d'infrastructure. L'examen plus approfondi des questions d'imputabilité et de réactivité des experts se fera à partir du rapport du BAPE sur le REM.

En tout premier lieu, il est important de mentionner que le but du rapport du BAPE est d'éclairer le gouvernement sur les enjeux liés au développement durable mais aussi les enjeux liés à l'acceptabilité sociale du projet. Les avis et constats du BAPE qui ont été développés à partir des consultations publiques ont pour objectif de conseiller le gouvernement sur les actions à entreprendre afin d'assurer l'acceptabilité sociale du REM. Le rapport du BAPE est d'abord une expression des requêtes des citoyens en ce qui concerne l'imputabilité et la transparence des experts; il démontre la volonté des ces derniers de faire valoir leurs exigences dans le cadre du projet sur le REM en questionnant, en mettant en doute les décisions prises par les experts et endossées par le politique.

Les deux parties de l'audience publique se sont déroulées dans la région de Montréal. Lors de la première partie de l'audience, qui s'est déroulée du 29 au 31 août 2016, la commission d'enquête a tenu cinq séances, diffusées dans trois salles satellites, situées à Brossard, Sainte-Anne-de-Bellevue et Deux-Montagnes. À cette occasion, le promoteur a fait la présentation de son projet. Celui-ci, de même que les personnes-ressources des différents ministères et organismes présents, devait répondre aux questions des citoyens et de la commission. La seconde partie de l'audience, qui s'est tenue à Montréal, a permis aux participants d'exprimer leurs opinions au cours de neuf séances publiques qui se sont tenues du 26 au 30 septembre 2016. À cette occasion, la commission a reçu 108 mémoires, dont 73 ont été présentés à la commission par leurs auteurs, ainsi que sept présentations verbales (BAPE 2016).

Les conclusions du rapport soulignent que ce projet provoque un certain questionnement de la part des citoyens intéressés, particulièrement en ce qui a trait à la localisation des stations, la privatisation du tunnel du Mont-Royal, la protection de l'environnement et de certaines espèces animales, l'éventuelle tarification, l'absence de vue d'ensemble sur la stratégie du gouvernement provincial et municipal sur le transport collectif, les coûts liés au projet par rapport aux bénéfices, le tracé du REM, l'achalandage et l'arrimage avec le réseau existant de transport collectif.

Dans le contexte de la consultation publique entreprise par le BAPE, le promoteur du projet a dû soumettre environ 105 documents allant de l'étude d'impacts aux conséquences du projet sur la toponymie et le patrimoine

architectural, en passant par la protection des terres agricoles, les émissions de gaz à effet de serre, les retombées économiques jusqu'aux études sur l'impact sur la circulation et les études d'achalandage.

En parallèle au processus du BAPE, la CDPQ Infra confirme aussi avoir établi un processus de consultations incluant plus de 3000 citoyens et 300 organismes. Des tables de travail avec les experts des municipalités et les sociétés de transport ont été mises sur pied afin d'examiner les aspects techniques du projet. Le travail technique du projet n'est pas resté au niveau des tables de travail des experts. Les consultations publiques ont été l'occasion pour les citoyens de participer à des soirées portes ouvertes qui ont été organisées par le promoteur afin d'expliquer le projet. Des séances informelles d'information et d'échange ont également fait partie de la stratégie de communication de la CDPQ Infra.

### **LES CRITÈRES D'ORGANISATION DE CALLON ET AL.**

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, selon Callon *et al.*, les critères d'organisation qui posent les jalons de la démocratie dialogique qui sont de deux ordres : les critères au niveau de l'organisation et ceux au niveau des procédures. Ils sont d'autant plus importants dans le cas qui nous concerne dans la mesure où ils permettent de mesurer à quel point le processus consultatif du BAPE a favorisé l'imputabilité des experts et leur réactivité face aux préoccupations des citoyens.

Le premier de ces critères est celui de l'intensité de l'engagement des citoyens dans les diverses étapes de la consultation publique. Concernant ce critère, peu d'efforts ont été déployés pour inclure les citoyens dans les discussions « techniques » du projet du REM. Les questions qu'ont posées ces derniers au sujet du choix de la technologie pour le REM n'ont pas obtenu de réponses de la part des experts de la CDPQ Infra et du gouvernement du Québec, selon les participants (BAPE 2016).

Plusieurs mémoires de citoyens ont été déposés devant le BAPE. Ceux-ci remettent en question le choix technologique de la CDPQ Infra, en comparant le REM avec le réseau existant de la ville de Vancouver. Ces mémoires émettent un doute quant aux choix et aux décisions prises par les experts. Ce doute de la part des citoyens s'explique par le fait qu'ils n'ont pas été inclus en amont du développement du projet. Le processus consultatif mis en marche par la CDPQ Infra n'est bien que consultatif et n'a pas de portée décisionnelle. Il se résume essentiellement à deux volets, soit la création

d'un comité réunissant les experts et l'organisation d'événements portes ouvertes dans le but d'informer le public sur le projet. Il n'y a donc pas eu de création d'un véritable forum hybride afin de discuter et de négocier les paramètres du projet du REM.

S'il est difficile de déterminer s'il s'agit là d'une tactique de la part des experts pour ne pas répondre aux questions et aux préoccupations des citoyens, il reste qu'il s'agit, du moins, d'un manque d'égard ou de sérieux de la part des experts face au processus consultatif. Le BAPE a même noté le manque d'information disponible concernant le projet dans son intégralité (BAPE 2016). Les citoyens n'ont pas eu accès au cadre financier du projet (BAPE 2016). Il est difficile dans pareil cas de parler d'imputabilité et de réactivité de la part des experts.

Le deuxième critère d'organisation est l'ouverture. Elle se définit par la diversité des parties prenantes qui participent au processus consultatif. À ce niveau, pour ce qui est des consultations publiques menées par le BAPE, les citoyens, les experts et autres parties prenantes, telles que les organisations écologistes et les municipalités, ont été invités à participer au processus. Selon les mémoires des citoyens déposés lors des audiences publiques, le BAPE semble avoir fait preuve d'une grande ouverture. Les participants provenaient de divers milieux tels que des municipalités, des groupes écologistes, des MRC, tandis que de nombreux citoyens y figuraient à titre privé.

Le dernier critère d'organisation est celui de la qualité, c'est-à-dire du sérieux des participants. Les experts ne paraissant pas avoir pris le processus du BAPE au sérieux, il est difficile de parler de qualité des débats. Ceci a pu être observé par le peu de réponses fournies par les experts aux questions et commentaires des citoyens; on a donc constaté peu d'imputabilité et de réactivité face aux préoccupations des citoyens de la part des experts. Ceci s'explique par le fait que ces derniers n'étaient pas en mesure de jouer leur rôle d'intermédiaires entre le promoteur du projet et les citoyens, et entre le gouvernement et les citoyens.

Dans son mémoire déposé lors des audiences publiques, Jean Paré, un urbaniste, affirme que « entre l'avis de projet révisé et le début de l'audience publique, il s'est écoulé 8 mois; pour les projets comparables des 25 dernières années, cette période varie de 21 à 84 mois avec une moyenne de 55 mois ».

On remarque la même chose en ce qui concerne la préparation et la validation de l'étude d'impact. En moyenne, ce processus dure entre 19 et 83 mois, avec une moyenne de 44 mois. Dans le cas du REM, il est question de 3 à

6 mois. De plus, certains ministères et agences du gouvernement ont affirmé qu'un grand nombre d'enjeux n'ont pas été abordés (Paré 2016).

Encore une fois, ces courts délais démontrent à quel point les experts prennent le processus consultatif au sérieux. Le fait qu'ils semblent avoir déposé le minimum de documents dans un court laps de temps illustre bien à quel niveau des priorités des experts se situent l'imputabilité et les exigences des citoyens.

En comparant les critères d'organisation de Callon, Lascoumes et Barthe aux efforts déployés par les experts pour participer pleinement à la recherche en plein air, on remarque de graves lacunes. L'intensité et la qualité ne sont pas au rendez-vous, ce qui laisse l'impression que les experts éprouvent peu d'intérêt pour la recherche en plein air et qu'ils préfèrent se cantonner aux quatre murs confortables de la recherche confinée.

Cependant, il faut modérer ce jugement avec le fait que les experts ont peut-être été pris en otage par le politique et par le promoteur. Le REM étant essentiellement une commande politique, il faut avouer que les experts peuvent avoir été forcés par les circonstances à escamoter le processus du BAPE. La vitesse à laquelle les experts ont déposé les documents devant les audiences publiques, tel que mentionné plus haut, et le fait que beaucoup de documents essentiels, comme l'étude d'impact, étaient incomplets, constituent des exemples que les experts ont réagi rapidement aux attentes du politique. Donc si l'expert a manqué d'imputabilité et de réactivité, le promoteur et le gouvernement y sont aussi pour quelque chose. Mais étant donné que ce sont les experts chargés de répondre aux questions qui sont en quelque sorte le visage du promoteur, il est normal de se questionner sur leur imputabilité et leur réactivité face aux exigences des citoyens. C'est la capacité de l'expert de participer véritablement aux négociations sur l'acceptabilité sociale qui est remise en cause ici.

Dans ce contexte, il est difficile de percevoir la volonté des experts à être redevables ainsi que réactifs face aux exigences des citoyens. Leur peu d'intérêt se manifeste par le fait qu'ils ne font rien pour nourrir le débat politique avec des réponses ou de nouvelles informations, comme il en a été question un peu plus haut. Dans cette optique, la consultation publique devient donc un passage obligé ou encore un mauvais moment à passer pour le promoteur, le gouvernement et les experts.

Le tableau 1 synthétise la performance des experts au niveau des critères d'organisation de Callon, Lascoumes et Barthe.

**TABLEAU 1**

Intensité	Précocité de l'engagement des profanes	Faible
Ouverture	Diversité des groupes	Fort
Qualité	Sérieux au niveau de la prise de parole	Faible

### LES CRITÈRES DE MISE EN ŒUVRE

Callon *et al.* ont développé trois critères sur la mise en œuvre des procédures de consultation. Ces critères sont l'égalité des conditions d'accès au débat, la transparence et la traçabilité des débats, ainsi que la clarté des règles du jeu. À ce sujet, Jean Paré (2016) est inquiet en ce qui concerne le cas du REM. Selon ce dernier, les experts de la CDPQ Infra et ceux des gouvernements n'ont pas respecté les mécanismes de participation publique dans le cadre du développement de grands projets au Québec. Paré s'inquiète de ce que cette nouvelle façon de faire des experts et du promoteur puisse devenir monnaie courante et qu'elle entache les normes de consultation publique dont s'est doté le Québec. Dans ce contexte, comment parler d'imputabilité et de réactivité des experts?

De plus, dans la conclusion de son rapport, le BAPE (2016) confirme que lors des audiences publiques, très peu d'informations étaient disponibles pour le public. Les experts qui représentaient le promoteur n'ont pas été en mesure de faire connaître les détails essentiels du projet, ce qui a eu pour conséquence de les soustraire à la consultation publique.

Les experts qui sont les porte-parole du promoteur n'ont pas fait preuve de transparence selon le BAPE (2016). À titre d'exemple, les experts n'ont pas été en mesure de rendre publiques les prévisions au niveau de l'achalandage des trois antennes de l'ouest.

De plus, les experts ont fait très peu d'efforts pour faire circuler l'information au sujet des données techniques concernant le REM. « Pour la commission, la documentation incomplète au moment de ses travaux... ne [respecte] pas l'esprit et la lettre des principes participation et engagement et accès au pouvoir (BAPE 2016: 217).

La mise en œuvre des procédures de consultation publique a fait aussi l'objet d'un questionnement lors de la publication du rapport du BAPE. Les réactions du promoteur et des gouvernements ont été de jeter un doute sur le mandat même du BAPE en accusant ce dernier de l'avoir outrepassé en se

penchant sur les aspects économiques et techniques du projet. Le BAPE s'est défendu en mettant en lumière son rôle au niveau du développement durable.

Ce débat autour du mandat du BAPE a eu comme impact de détourner l'attention des véritables enjeux autour du REM, en plus de jeter un doute important sur les procédures de consultations publiques au Québec en rappelant l'aspect consultatif du BAPE et non pas décisionnel.

Dans ce contexte, il est facile pour les experts de remettre en question la légitimité même du processus consultatif et de faire fi, par le fait même, des revendications de plus d'imputabilité et de réactivité de leur part. Par ricochet, c'est l'acceptabilité sociale qui est fragilisée. En effet, remettre en question la légitimité du processus consultatif revient à jeter à bas le pilier principal de l'acceptabilité sociale.

Le tableau 2 démontre que les critères associés à la mise en œuvre des procédures entourant les consultations du BAPE n'ont pas été respectés.

**TABLEAU 2**

Égalité	Accès aux débats	Moyen
Transparence	Transparence des débats	Faible
Clarté des règles	Organisation des débats	Faible

## CONCLUSION

Ce qu'il faut retenir de ce chapitre, c'est que l'application des critères de Callon *et al.* sur la façon dont s'est déroulée la consultation publique laisse peu de doute sur le fait que les procédures ont été quelque peu escamotées par les experts, ce qui a eu pour conséquence de fragiliser l'acceptabilité sociale autour du REM. Lors des consultations autour du REM, les experts qui parlaient au nom du promoteur se sont mis dans une position intenable. En effet, ils n'ont fait qu'accroître la méfiance des citoyens à leur endroit en ne répondant pas à leurs préoccupations au sujet du projet du REM. C'est en ce sens que les experts se retrouvent à la croisée des chemins. En voulant s'en tenir à la recherche confinée, les experts risquent d'être tout simplement évincés du débat public. À vouloir protéger leur autorité, ils risquent de perdre l'accès à la recherche en plein air.

En revenant sur les raisons pour lesquelles l'imputabilité et la réactivité des experts sont essentielles à l'acceptabilité sociale, il est possible de constater que ces conditions n'ont pas été remplies dans le cadre du REM. Le peu de liberté de décision, le peu d'information de la part des experts, l'absence de communication bidirectionnelle, le peu de confiance qu'ont suscitée les experts expliquent le manque d'imputabilité et de réactivité. Une fois ces conditions essentielles escamotées, c'est tout le projet du REM qui se trouve fragilisé.

Cependant, des ajustements ont été apportés par la CDPQ Infra pour répondre à certaines critiques. À titre d'exemple, le promoteur a créé, dans un souci de répondre aux préoccupations de l'UPA, une fiducie foncière afin de valoriser le territoire agricole dans le but de limiter l'étalement urbain. Le deuxième volet est une entente sur la création d'un parc agricole métropolitain afin de mettre en valeur le territoire et les activités agricoles.

Dans un autre ordre d'idées, certaines améliorations ont aussi été apportées au niveau de la fréquence du service aux heures de pointe. Un accroissement de 20 % a été prévu. L'ajout de trois nouvelles stations et de deux connexions au métro de Montréal fait aussi partie des bonifications. Il s'agit donc d'exemples importants de l'imputabilité des experts dans le but d'atteindre l'acceptabilité sociale sur la question du REM. Par contre, même si ces efforts sont louables, de nombreuses questions demeurent en suspens et ne font pas l'objet d'actions concrètes.

De plus, ces modifications, mineures dans l'ensemble, sont de faible poids devant les mesures que s'apprête à adopter le gouvernement du Québec pour réduire ses obligations en matière d'expropriations, celles-ci étant rendues nécessaires par le tracé du REM. Grâce au projet de Loi 38, il ne sera plus possible pour une personne expropriée de multiplier les recours qui pourraient ralentir la construction du REM. Ce projet de loi vient donc en quelque sorte menotter les citoyens en les empêchant de négocier davantage sur le projet du REM, et compromet leurs demandes de plus d'imputabilité et de réactivité. Du même coup, cela ne fait que fragiliser l'acceptabilité sociale autour du projet du REM.

En conclusion, en ne répondant pas aux questions des citoyens concernant le projet du REM, les experts n'ont pas renversé la vapeur en ce qui a trait au désenchantement des citoyens à l'endroit des sciences et de l'expertise. Au contraire, les experts, dans le cadre des audiences publiques du BAPE, ont semé le doute quant à leur volonté de participer à de véritables négociations au sujet de grands projets d'infrastructure. Ils ont plutôt démontré leur

insouciance face aux revendications des citoyens. En procédant ainsi, ils n'ont fait qu'apporter de l'eau au moulin de ceux qui remettent en question leur pertinence et leur légitimité au risque de se voir exclus des prochaines négociations sur un autre projet. Il s'agirait là d'une grande perte puisqu'ils ont, malgré tout, une contribution importante à apporter au niveau de l'alimentation des controverses, pourvu qu'ils respectent les règles du jeu d'une telle négociation. Par le fait même, c'est l'acceptabilité sociale du projet qui est mise en péril.

Le BAPE, comme toute autre institution chargée des débats publics, doit mettre de l'avant l'imputabilité et la redevabilité des experts comme conditions essentielles de l'acceptabilité sociale autour des grands enjeux socio-techniques.

## RÉFÉRENCES

- Aggeri, Frank (2002) « La démocratie technique en débat ». *Gérer et comprendre*, n° 68, p. 55-60.
- BAPE (2016) *Projet de Réseau électrique métropolitain de transport collectif. Rapport d'enquête et d'audience publique*. Gouvernement du Québec.
- Barbier, Rémi et Alain Nadaï (2015) « Acceptabilité sociale : partager l'embarras ». *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol 15, n° 3.
- Bocking, Stephen (2006) *Nature's Experts. Science, Politics, and the Environment*. New Brunswick, Rutgers University Press.
- Brown, Mark B. (2009) *Science in Democracy. Expertise, Institutions, and Representations*. Cambridge, The MIT Press.
- Callon, Michel, Yannick Barthe et Pierre Lascoumes (2001) *Agir dans un monde incertain*. Paris, Le Seuil.
- Dryzek, John S. et David Schlosberg (2005) *Debating the Earth. The Environmental Politics Reader*. Oxford, Oxford University Press.
- Dryzek, John S. et Patrick Dunleavy (2009) *Theories of the Democratic State*. Londres, Palgrave MacMillan.
- Fischer, Frank (2000) *Citizens, Experts, and the Environment. The politics of local knowledge*. Durham, Duke University Press.
- Foucault, Michel (2004) *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*. Paris, Gallimard.
- Fournis, Yann et Marie-Josée Fortin (2015) « Une définition territoriale de l'acceptabilité sociale : pièges et défis conceptuels ». *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 15, n° 3.

- Gendron, Corinne, Stéphanie Yates et Bernard Motulsky (2016) « L'acceptabilité sociale, les décideurs public et l'environnement. Légitimité et défis du pouvoir exécutif ». *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 16, n° 1.
- Gerstlé, Jacques (2003) « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 53, p. 859-885.
- Gorz, André (2008) *Ecologica*. Paris, Galilée.
- Irwin, Alan (2003) *Citizen Science*. Londres, Routledge.
- Irwin, Alan et Mike Micheal (2003) *Science, Social Theory and Public Knowledge*. Maidenhead, Open University Press.
- Latour, Bruno (2004) *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris, La Découverte.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (2015) *Orientations du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*. Gouvernement du Québec.
- Nowotny, Helga, Peter Scott et Michael Gibbons (2008) *Re-thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge, Polity.
- Paré, Jean (2016) « Projet de réseau électrique métropolitain par la CDPQ-infra ». *Mémoire au Bureau des audiences publiques du Québec*, BAPE.
- Schiffino, Nathalie et Steve Jacob (2011) « Risk, Democracy and Schizophrenia: The Changing Roles of Citizens in Risk Policy-Making. Putting GMO Policy to the Test ». *Journal of Risk Research*, vol. 14, n° 8, p. 983-993.
- Theys, Jacques (1996) « L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement ». Paris, Centre de prospective et veille scientifique, en ligne [<http://hdl.handle.net/2332/1602>].

# *Euro-think tank*, acteur au cœur d'une gouvernance européenne multiniveaux

**Rosetta Collura**

## **INTRODUCTION**

« L'une des caractéristiques essentielles de la démocratie consiste en la réactivité (*responsiveness*) continue du gouvernement aux préférences des citoyens » (Dahl 1971 cité par Gerstlé 2003 : 852). Cette remarque était une réponse à l'idée de l'influence minimaliste développée par Schumpeter (1961), qui considérait que les citoyens peuvent exercer une influence modérée sur les choix des décideurs politiques élus. Cependant, l'exercice de cette influence peut émaner de groupes organisés, non étatiques, inscrits dans un large processus décisionnel de gouvernance. Cette dernière s'inscrit dans différentes dimensions : réseaux, hiérarchique, de marché, multiniveaux.

En termes de gouvernance, l'Union Européenne (UE) reste une exception en la matière, puisqu'elle est considérée comme un mélange unique de gouvernance (Börzel 2012 : 12). L'UE a, en effet, fait l'objet de nombreuses tentatives théoriques afin de conceptualiser sa prise de décision. Notre objectif n'étant pas d'entrer dans le débat, ce chapitre s'inscrira davantage dans la compréhension de la nature multiniveaux de l'UE, et ce, à travers l'analyse d'un acteur spécifique, le *think tank*. Ce dernier désigne « la réunion d'un ensemble de personnes et/ou de ressources intellectuelles engagées dans la recherche, la production et la diffusion d'analyses en politiques publiques

à destination des autorités et, en certains cas même, des entreprises et des organisations non gouvernementales» (Geuens 2009 : 5).

L'une des principales caractéristiques de la gouvernance tient à la participation et au rôle d'acteurs non étatiques dans l'élaboration des politiques publiques (Stoker 1998). Dès lors, l'approche multiniveaux de la gouvernance permet d'éclairer la présence et les actions des *think tanks* au sein du processus décisionnel européen. Par conséquent, nous nous intéresserons essentiellement à la capacité de ces derniers d'influencer l'issue de politiques européennes.

Au niveau européen, on dénombre 413 groupes de réflexion et institutions de recherche (Europa.eu 2015), ce qui représente 5,1 % de tous les groupes représentés. Malgré leur faible pourcentage, divers chercheurs (Sherrington 2000 ; Ullrich 2004) ont reconnu le rôle actif des *think tanks*, ou groupes de réflexion, dans le processus décisionnel européen. Ces derniers sont en effet actifs dans différents domaines politiques soumis aux compétences de l'UE.

Bien qu'une grande partie des travaux de recherche européens se concentre sur les *think tanks* dits « nationaux » (c'est-à-dire axés sur les questions nationales et/ou internationales), peu de recherches prenant l'UE comme objet central d'étude ont été menées sur les euro-*think tanks* basés à Bruxelles. Cependant, dans la réalité bruxelloise, ces derniers sont de plus en plus pris en considération par un important ensemble d'acteurs (non) étatiques européens et nationaux. Cette double inclusion s'explique en grande partie par le caractère multiniveaux de la gouvernance européenne. Il est dès lors intéressant de penser la manière dont sont construits les objets de la « politique publique européenne ». Le choix de l'outil d'analyse est en effet étroitement lié à la façon dont l'objet est construit. Par conséquent, comme l'ont souligné Hassenteufel et Surel (2000), la construction de cet objet peut être basée sur l'idée selon laquelle l'analyse met l'accent sur l'UE en tant qu'acteur clé en matière de politiques publiques.

Dans le cadre de ce chapitre, notre intérêt se concentrera sur l'analyse d'un acteur unique, s'inscrivant dans la production de politiques européennes. Cela permettra de mieux appréhender l'action spécifique de cet acteur sur la scène européenne.

Malgré le caractère « récent » du développement des *think tanks* dans le paysage politique européen, ils sont aujourd'hui reconnus et analysés comme des acteurs non institutionnels participant au processus décisionnel public (Abelson 2009). Nous partons dès lors du postulat selon lequel ces *think tanks* s'inscrivent dans un processus de gouvernance à travers une relation

de dépendance envers les ressources (Rhodes 2006). Face à la réactivité des gouvernants aux demandes et attentes citoyennes, et à l'imputabilité politique qui leur incombe, ces *think tanks* profitent de certaines fenêtres d'opportunité (Mercier 2007) afin d'exercer une influence sur le résultat des politiques publiques européennes.

Considéré par Stone (2012) comme des agents de connaissance, les *think tanks* ont vu leur activité politique s'accroître au niveau de l'UE, en conséquence, en grande partie, de l'augmentation des besoins et/ou demandes institutionnels et administratifs européens pour un plus important plaidoyer politique. Afin de comprendre l'exercice d'influence dans une perspective multinationale, notre recherche reposera sur une étude de cas, Bruegel, sélectionné en raison de sa représentativité (Thomas 2011). Nous cherchons à comprendre comment cet euro-*think tank* exerce une influence sur le processus décisionnel européen par le biais du caractère multinationale de l'UE.

L'objectif de ce chapitre est d'offrir une première analyse de la manière dont un euro-*think tank* contribue à la formulation des politiques européennes. Tout d'abord, nous présentons le système politique de l'UE et les processus politiques formels et informels pouvant offrir des fenêtres d'opportunités à ces entrepreneurs politiques. Ensuite, nous identifions les différents types d'activités de l'euro-*think tank*, plus particulièrement à travers la prise en considération de l'aspect multinationale de l'UE. Compte tenu du caractère exploratoire de cette recherche, la nature de l'activité est évaluée pour fournir une évaluation préliminaire de la pertinence des *think tanks* dans l'arène européenne pour générer des idées et fournir des connaissances sur les problématiques dans le giron des compétences européennes. Ce chapitre ne prétend donc pas proposer une étude détaillée des capacités ou de l'influence de tous les *think tanks* situés sur le territoire européen.

### **THINK TANKS AU SEIN DE L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE DE L'UE**

Comme l'a précisé Börzel (2012), l'UE est un mélange unique de gouvernance. Plusieurs théoriciens ont tenté de conceptualiser la prise de décision européenne. Mais, comme l'a souligné Sherrington (2000 : 174), « un modèle unique est inapproprié pour l'analyse de l'élaboration des politiques européennes – la nature multinationale du système, les différences opérationnelles entre les secteurs politiques, et la nature aussi bien formelle qu'informelle de l'élaboration des politiques nécessite une flexibilité théorique ». Même si certains chercheurs mettent davantage l'accent sur de nouvelles analyses

des politiques européennes à travers l'institutionnalisme ou la gouvernance multiniveaux, la communauté scientifique s'accorde sur l'idée selon laquelle le processus décisionnel de l'UE ne peut être résolu comme une « simple » négociation entre États membres. Une reconnaissance accrue du rôle joué par les acteurs non étatiques, lors de l'élaboration de politiques publiques, est aujourd'hui souligné par de nombreux chercheurs (Abelson 2009 ; Ahmad 2008 ; Grossman et Saurugger 2006). Ce consensus se réfère essentiellement à la capacité des acteurs non étatiques de promouvoir certains intérêts lors du processus décisionnel. Dans cette perspective, les *think tanks* disposent de cette capacité de générer des idées et de promouvoir l'expertise sur des politiques spécifiques de l'UE. Ainsi que le souligne Abelson (2009 : 4), « les *think tanks* ont [...] joué un rôle important dans la définition du dialogue politique, des préférences politiques et des choix des décideurs, mais souvent de différentes manières et au cours des différentes étapes du cycle politique ». Par conséquent, il est pertinent d'identifier les euro-*think tanks* et leur « répertoire d'actions » (Fillieule 2010) afin de déterminer leur rôle dans les communautés politiques. En outre, la nature multiniveaux du processus décisionnel européen ouvre différents points d'accès à ces *think tanks*. Comme l'a souligné Sherrington (2000), comparativement à certains systèmes politiques nationaux, l'UE peut être considérée comme relativement ouverte, ou moins formalisée que certains États membres (Peters 1994). Par conséquent, il est assez difficile d'identifier les différentes voies informelles que mobilisent les *think tanks* pour promouvoir leurs idées, alors que ces mécanismes font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques. Ainsi que l'a mis en évidence Sherrington (2000 : 175), « les *think tanks* ont la possibilité d'utiliser diverses voies informelles, soit au sein d'une institution de l'UE, soit entre les institutions de l'UE, dans les structures nationales, soit entre les États membres et les institutions de l'UE ».

Sur la scène européenne, le marché des idées rivalise étroitement avec (entre autres) la représentation des intérêts, considérée par Hix and Hoyland (2011) comme très dense au niveau de l'UE. Par exemple, les groupes d'intérêts commerciaux (qui disposent des ressources financières et politiques les plus importantes) jouent volontiers le jeu bruxellois. En ce qui les concerne, l'UE ressemble au pluralisme primitif des États-Unis ; ce qui signifie qu'il y a un peu de pouvoir compensatoire afin de réduire ou même arrêter la manipulation du processus décisionnel par les groupes d'intérêts commerciaux ou le « propriétaire du capital ». Étant donné qu'il n'y a pas de partis politiques européens, les autres groupes d'intérêts parviennent difficilement à concurrencer les groupes d'intérêts « commerciaux ». Cette vision d'une

UE dominée par des groupes d'intérêts commerciaux (contre « les peuples d'Europe ») était une critique répandue chez les intellectuels des partis de gauche dans les années 1970 et 1980 (Holland 1980). Cependant, « les intérêts commerciaux ne disposent pas de leur propre chemin » (Hix et Hoyland 2011 : 185). D'une part, l'accent est mis sur les intérêts publics (tels que les problèmes syndicaux ou environnementaux) en raison de la centralisation de la réglementation du marché au sein de l'UE, et d'autre part, en raison de la concurrence entre les institutions, la Commission européenne et le Parlement permettent leur accès à des groupes d'intérêt sous-représentés. Selon Hix and Hoyland (2011 : 185), « la promotion d'alliances transnationales couvrant les deux côtés d'un débat politique renforce la capacité d'information et la crédibilité de ces acteurs supranationaux contre le Conseil ». Par conséquent, la Commission européenne et le Parlement renforcent leur soutien public en favorisant l'allégeance des alliances socioéconomiques transnationales – qui surmontent les divisions nationales.

Étant donné que la Commission européenne est chargée de l'initiative législative, elle devient une étape importante pour l'établissement de l'ordre du jour et la formulation des politiques européennes. Ainsi que le soulignent Mazey and Richardson (1995), la Commission européenne est spécifiquement le marché des intérêts et des idées au niveau de l'UE. Les *euro-think tanks* sont confrontés à un public clé étant donné qu'il s'agit de « l'agent qui élabore en grande partie le processus politique en fonction des procédures à utiliser, des acteurs à inclure et de la définition des problèmes politiques » (Haaland Matlary 1997 : 273). Laffan (1997) va même jusqu'à considérer la Commission européenne comme un *think tank* (même si cette dernière dispose de son propre *think tank* interne).

Ensuite, comme précisé par Sherrington (2000 : 175), les *think tanks* entretiennent avec la Commission européenne une relation de dépendance. En tant qu'initiatrice formelle des politiques de l'UE, la Commission européenne constitue « une circonscription naturelle de réflexion ». En tant que « bureaucratie adolescente » (Mazey et Richardson 1993 : 10), la Commission européenne est activement à la recherche d'expertise politique.

Concernant le Parlement européen, celui-ci devient plus attractif pour les *think tanks* en raison des pouvoirs législatifs croissants qu'il acquiert. Néanmoins, le Parlement européen est moins important que la Commission européenne en matière de promotion d'idées. C'est la raison pour laquelle les *think tanks* se tournent vers la Commission européenne (en raison des intérêts supranationaux qu'elle vise à promouvoir) contrairement aux

membres du Parlement européen qui sont toujours orientés vers l'opinion publique nationale (et les électeurs nationaux).

Bien que le Conseil européen puisse constituer une place importante pour les *think tanks* (en raison de sa position décisive sur la scène européenne), le Conseil – et son administration – font rarement appel à ces derniers. « L'accès au Conseil de l'UE se fait par le biais de groupes nationaux, par l'intermédiaire des ministères nationaux plutôt que directement dans l'organe de décision collectif de l'UE » (Eising 2008 : 13). Par conséquent, le Conseil fait rarement l'objet de tentatives d'influence de la part des groupes de réflexion.

Ensuite, en complément de ces cibles d'influence, la Cour de justice de l'Union européenne – en tant que magistrature européenne – constitue également un canal intéressant pour les groupes non étatiques qui jouent avec l'interprétation d'un acte législatif européen afin de l'invalidier (procédure de décision préliminaire). Certains d'entre eux entament une procédure de litige afin d'influencer le résultat d'une politique publique. Toutefois, compte tenu de l'incertitude du résultat, des lourds coûts financiers et de la longueur de la procédure, il est assez rare que de tels recours soient introduits auprès de la Cour de justice de l'Union Européenne. Cette stratégie est mobilisée si les enjeux sont élevés pour le groupe.

## GOVERNANCE MULTINIVEAUX

La gouvernance multiniveaux renvoie aux « systèmes non hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration politiques allant au-delà de l'acceptation traditionnelle de l'État hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits » (Christiansen 1997 : 13). Dès lors, l'analyse de cette gouvernance permet de comprendre la manière dont l'autorité publique est partagée entre les institutions locales, nationales et européenne. La représentation politique s'inscrit alors dans une délégation de pouvoirs politiques, en tant que membre du Parlement européen, de la Commission européenne ou en tant que représentant du Conseil de l'Union Européenne.

Étant donné que la majorité des politiques publiques adoptées par l'Union Européenne sont mises en œuvre par les institutions nationales, celles-ci restent d'importantes interlocutrices pour les *think tanks* nationaux et européens. C'est pour cette raison que de nombreux euro-*think tanks* poursuivent une double stratégie afin de promouvoir leurs idées tant au niveau des institutions nationales que supranationales.

Dès lors, il s'agit d'une conception totalement différente de l'approche libérale de l'intergouvernementalisme, conception accordant une certaine importance aux diverses interactions « non politiques » et soulignant une certaine autonomie dans le cadre de ces rapports politiques. Cependant, Hoffmann and Keohane (1991) mettent en évidence que seules les autorités étatiques, c'est-à-dire les États, sont et restent maîtres de ce processus d'intégration.

C'est pourquoi certains analystes définissent l'Union Européenne comme une « entité politique de réseau ou en tant que système de gouvernance en réseau » (Battistella 2003 : 355). Les analyses de gouvernance multinationales mettent en avant deux raisons selon lesquelles l'Union Européenne constitue un environnement productif pour les *think tanks*. Tout d'abord, la régulation politique, dans le cadre de systèmes multinationaux, permet une variété plus importante des *think tanks*. Ensuite, contrairement aux États unitaires où les *think tanks* ont tendance à se concentrer sur une représentation au niveau central, cette régulation politique permet une dispersion de l'autorité politique, et donc également des *think tanks*.

### **LES THINK TANKS, AGENTS DE CONNAISSANCE**

La compréhension des *think tanks* exige d'abord leur conceptualisation. James McGaan (2007 : 11) les définit comme « des organismes qui génèrent recherches, analyses et conseils axés sur les questions de politiques nationales et internationales afin de permettre aux décideurs et au public de prendre des décisions éclairées sur les questions de politique publique ». Abelson (2009) reste plus prudent et les décrit comme pouvant « être constitué[s] d'une poignée de personnes impliquées activement dans l'étude d'un domaine politique particulier qui cherchent à informer et éduquer les décideurs et le public par une variété de canaux ». Malgré l'absence de consensus sur une définition globale, nous pouvons garder à l'esprit qu'il existe une base commune pour chaque définition (applicable aux *think tanks* européens). Il s'agit d'organisations permanentes, générant des recherches sur diverses politiques. En tant qu'acteurs non étatiques, ces organisations n'ont aucun pouvoir formel dans le processus décisionnel ; ils cherchent néanmoins à façonner le dialogue politique et ses préférences. Nous sommes donc face à des acteurs rédigeant un plaidoyer à base d'idées (*advocacy for ideas*), contrairement aux groupes de pression (*lobbies*) qui plaident en faveur d'intérêts (*advocacy for interest*).

Nous devons également mentionner une différence majeure par rapport aux *think tanks* nord-américains : les sources de financement et la question de l'indépendance. Il existe en effet aux États-Unis deux principaux types de *think tanks* (« indépendants » et « affiliés »). Cependant, Stone, Denham et Garnett (1998) précisent que cette indépendance vis-à-vis de l'État est une notion anglo-américaine qui ne peut être exportée dans d'autres cultures.

C'est pourquoi, au sujet de la question de l'indépendance, différents chercheurs ont établi diverses typologies. Nous retiendrons la typologie élaborée par Ullrich (2004), qui prend en considération trois variables : la position géographique, les fonctions primaires et leur mode organisationnel. La variable géographique est pertinente car elle met en évidence le statut spécifique des *think tanks* européens basés à Bruxelles.

Dans le cadre de ce chapitre, la typologie développée par Ullrich (2004) ne sera mobilisée que partiellement, en raison de la question des trois fonctions principales qu'il établit et qui ne nous paraissent pas appropriées. À première vue, ces fonctions sont déterminées par les déclarations présentées sur le site Internet de chaque *think tank*. En outre, sur la base d'entretiens initiaux, nous pourrions également penser que les *think tanks* européens basés à Bruxelles ont ces trois fonctions, de différentes manières, en fonction des étapes du processus décisionnel. Cela s'explique principalement par l'émergence et le développement « tardif » de ces derniers à Bruxelles. Ils n'ont pas, en effet, dans leur travail général, de fonctions primaires spécifiques. Certains *think tanks* favorisent souvent l'une des trois fonctions dans leur travail quotidien.

Sur la base de cette typologie, ce chapitre se concentrera spécifiquement sur un euro-*think tank*, Bruegel. Puisqu'il est situé à Bruxelles, nous partons du postulat qu'il bénéficie d'une plus grande intégration européenne. En effet, être basé à Bruxelles crée une allégeance à l'intégration européenne ; la scène politique européenne devient alors le lieu « naturel » de l'expression des intérêts et des idées. Il s'ensuit également que l'Union européenne est le lieu légitime, ou lieu du pouvoir. Il y a donc transfert de sites de débat du niveau national au niveau européen.

Si l'on considère les caractéristiques de ces *think tanks* européens, il est impossible de leur transposer le modèle nord-américain. Ils disposent de l'*indépendance juridique*, en étant établis en tant qu'associations internationales sans but lucratif (droit belge) ; de l'*indépendance financière*, en se considérant comme indépendants (à l'exception de l'European Policy Strategy Center), justifiant cette indépendance par le biais de leurs nombreux

intervenants ou membres. Cela leur permet de préserver et de justifier une intégrité intellectuelle. Enfin, ils ont une *indépendance scientifique*; leurs pratiques de recherche ne sont pas liées à des contrats spécifiques ou à des demandes de partis politiques. Cependant, il existe une exigence scientifique qui est, en partie, liée à la définition de l'agenda de recherche et de la révision par les pairs organisée au sein même du *think tank*.

Considérés comme des organisations productrices de connaissances (Stone 2012), les *think tanks* sont des organismes non publics qui entreprennent des recherches sur les politiques publiques. Weidenbaum (2009) précise que les *think tanks* représentent une forme d'organisation de la connaissance cherchant à influencer de manière directe ou indirecte l'issue des politiques publiques. Revendiquant « l'indépendance » de leurs recherches et leurs conclusions, ces derniers cherchent à les rendre plus crédibles que les recherches commandées par une institution publique. Les *think tanks* réclament en effet la liberté « de penser l'impensable et d'interroger l'orthodoxie politique » (Stone 2007 : 344).

C'est l'une des raisons pour laquelle les *think tanks* mobilisent cette ressource de connaissance comme source de dépendance. En effet, Rhodes (1996) souligne la relation inextricable entre les organisations, en raison principalement d'un besoin de ressources (supplémentaires) afin d'atteindre leurs objectifs. Chaque organisation a besoin d'échanger ses ressources. À partir de ce moment, chaque organisation considère chaque relation comme un « jeu », avec ses propres règles. Chaque organisation (chaque acteur) déploie ses propres ressources (de tout type : juridique, financier, informationnel, etc.) afin de maximiser son influence sur les résultats tout en évitant de dépendre des autres acteurs.

Ensuite, dans un environnement inscrit dans une gouvernance multinationale, la notion de connaissance se réfère : 1) à l'ensemble des productions de recherches issues du domaine public ; 2) aux connaissances scientifiques mobilisées lors d'activités de gouvernance ; et 3) à des « analyses indépendantes de politiques et conseils commandés ou donnés sur base d'une expertise reconnue d'individus ou d'organisations » (Stone 2012 : 339). Ensuite, intégrée dans une relation de dépendance, la connaissance exerce une « tâche » particulière : informer et/ou légitimer les politiques publiques. Aujourd'hui, les *think tanks* sont impliqués dans une déconcentration de la gouvernance. À travers la définition de problèmes ou l'engagement dans la définition de toute activité réglementaire, les *think tanks* disposent de capacités de gouvernance intrinsèques à leurs missions, objectifs ou activités (Stone 2012 : 339).

Ensuite, comme souligné par Börzel (2012), le processus décisionnel européen se déroule dans un environnement complexe, diversifié et dynamique. Cet environnement comprend divers acteurs publics nationaux et européens qui dépendent de plus en plus des ressources des acteurs non étatiques. Par conséquent, elle affirme que « les réseaux politiques fournissent une forme de gouvernance la plus efficace au niveau européen et national ». Elle justifie son hypothèse en mentionnant l'inefficacité de la coordination hiérarchique ainsi que les possibilités limitées de privatisation en raison du problème de l'échec du marché. Dans cette perspective, la gouvernance implique divers acteurs non étatiques, disposant de ressources limitées. Aucun acteur ne peut avoir le *leadership* en termes de ressources. Par conséquent, pour comprendre cette dépendance vis-à-vis des ressources au sein du processus de gouvernance, l'accent sera mis sur l'approche de la dépendance envers l'énergie.

### INFLUENCE PUBLIQUE ET PRIVÉE

Sur base des nombreux types de relations État-société, il est important de dissocier chacun des rapports des *think tanks* avec les pouvoirs publics. C'est pourquoi nous nous baserons sur l'hypothèse selon laquelle les groupes d'intérêts ont pour objectif d'être « intégrés aux processus de prise de décision » (Grossman et Saurugger 2006: 83). Deux stratégies se distinguent dans l'exercice d'influence des *think tanks*: l'influence publique et l'influence privée.

Influence publique	Influence privée
Organisation de conférences / forums internes / externes	Relation / représentation auprès des décideurs politiques
Expertise apportée auprès de comités institutionnels	Recrutement d'anciens décideurs politiques de haut niveau
Publication d'ouvrages / rapports / études	Organisation de conférences / séminaires à huis clos
Mise en place d'une liste de diffusion	
Exposition médiatique	

## INFLUENCE PUBLIQUE

Bien que les *think tanks* soient souvent considérés comme des « organisations d'élites composées de chercheurs poursuivant des recherches en isolement relatif » (Abelson 2009 : 78), elles sont de plus en plus visibles. Au cœur du marché des idées, les *think tanks* comptent encore attirer l'attention des décideurs et du public. Dès lors, dans leurs répertoires d'actions, certaines stratégies d'influence, perceptibles par le public, peuvent être facilement identifiées.

L'une des stratégies les plus courantes employées par les *think tanks* – pour accroître la sensibilisation à un problème particulier – est la tenue de forums et de conférences afin de discuter de problématiques spécifiques à l'UE. « Décideurs politiques, journalistes, universitaires et représentants des secteurs privé et à but non lucratif sont régulièrement invités à discuter de questions opportunes et souvent controversées devant un public » (Abelson 2009 : 78). Dès lors, différents types de conférences et de forums sont organisés au sein des *think tanks*.

Une seconde stratégie est l'organisation de conférences publiques. Selon Abelson (2009), le conseil d'administration des *think tanks* encourage ses chercheurs à donner des conférences dans les universités ou toute organisation s'intéressant aux problèmes politiques actuels. Dans cette perspective, les chercheurs deviennent des ambassadeurs au nom de leur organisation. « Plusieurs chercheurs issus de *think tanks* exercent régulièrement ce rôle et, dans le processus, rappellent à leur public les efforts déployés par leurs organisations pour convaincre les décideurs politiques de suivre le bon chemin » (Abelson 2009 : 79).

Dans une même perspective, une troisième stratégie d'influence publique est la participation de ces chercheurs au sein de (sous-)comités d'institutions européennes/nationales. Abelson (2009 : 79) souligne l'idée selon laquelle « plusieurs *think tanks* reconnaissent également l'importance de transmettre des idées aux décideurs et au public de manière plus formelle ». Certains euro-*think tanks* font cet exercice auprès de comités législatifs. Fournir une présentation auprès d'un important comité peut promouvoir ce dernier, et sa crédibilité, aux yeux de certains décideurs politiques.

Dans un autre registre des stratégies d'influence publiques, nous pouvons retrouver la publication de livres, rapports, articles d'opinion, mémos politiques, etc. En effet, afin de commercialiser leurs idées, les *think tanks*

peuvent transposer leurs analyses et études dans différents types de publications. Contrairement aux livres (qui sont souvent dépassés au moment de leur publication), les mémos sur les politiques fournissent aux décideurs un aperçu des problèmes politiques actuels. « Souvent sur un thème particulier, ces publications aident à encadrer les paramètres des débats politiques importants et pertinents, et plus importants encore pour les décideurs, qui ont des emplois du temps chargés, elles ne prennent que quelques minutes à être lues, pas des heures ou des jours » (Abelson 2009 : 80). Cependant, les décideurs ne sont pas les seuls lecteurs de ces mémos politiques ; chercheurs, universitaires et étudiants en sont également des consommateurs.

Dans la même perspective, Stone et Ullrich (2003) ont développé l'idée d'une communication créative. En effet, les chercheurs sont généralement de mauvais communicateurs et ont des difficultés à « commercialiser » leurs résultats. Par conséquent, les *think tanks* embauchent des « entrepreneurs politiques » qui peuvent vulgariser les résultats de recherche. « Habituellement, un entrepreneur est un individu, mais parfois une organisation comme un *think tank* ou un réseau de recherche qui joue un rôle similaire dans le domaine du marketing, de la synthèse et de la vulgarisation de la recherche » (Stone et Ullrich 2003 : 23). Par conséquent, les *think tanks* ciblent des publics clés pour diffuser leurs recherches. D'après Stone et Ullrich (2003), le principal défi des *think tanks* est de déterminer qui sont les acteurs clés d'une communauté politique (à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement) à chaque étape du processus décisionnel.

Dans une perspective similaire, la création de listes de diffusion permet d'envoyer l'ensemble des mises à jour aux chercheurs, universitaires, journalistes, décideurs politiques, et à toutes les personnes intéressées. Cette liste garantit que « tout le monde » pourra être informé des enjeux actuels et des événements organisés par le *think tank*.

Enfin, la dernière stratégie d'influence publique concerne l'exposition médiatique de ces *think tanks*. D'après Stone et Ullrich (2003 : 23), un problème d'approvisionnement est la diffusion inadéquate du résultat de la recherche. Les recherches et les résultats doivent être diffusés par d'autres voies que le milieu universitaire (qui représente un petit lectorat). La diffusion est une importante méthode, également soulignée par Abelson (2009) qui cherche à mesurer l'impact du *think tank* sur l'opinion publique conformément aux publications de recherche de numéros dans les médias.

Par conséquent, et pour concourir sur le marché des idées, l'exposition médiatique constitue l'une des stratégies les plus visibles. Il existe une

concurrence importante entre les *think tanks* pour l'exposition dans les médias. De nombreux directeurs de *think tanks* attribuent leur influence sur les politiques à leur exposition médiatique. Cela peut expliquer pourquoi ces derniers consacrent tant de ressources à une exposition médiatique. « Assurer régulièrement l'accès aux médias fournit aux *think tanks* une occasion précieuse de façonner l'opinion publique et les politiques publiques » (Abelson 2009 : 85). À défaut de façonner l'opinion publique, les *think tanks* peuvent contribuer au débat public sur une problématique politique spécifique. Dans les deux cas, l'exposition médiatique d'un *think tank* produit l'illusion d'une influence politique. Cette illusion d'influence est mobilisée par les directeurs des *think tanks* pour revendiquer leur influence effective sur l'opinion publique.

Ensuite, l'exposition médiatique dépend, en partie, des relations personnelles entretenues avec les journalistes. Selon Crowley (2003), les journalistes cherchent d'abord des relations personnelles ; les idées viennent ensuite. Les journalistes souhaitent disposer d'un réseau d'experts en lesquels ils peuvent avoir confiance. Ainsi, le journaliste peut utiliser les idées développées par ces experts (pour écrire des articles) sans courir le risque de paraître ridicule.

## INFLUENCE PRIVÉE

Bien que les exercices d'influence publique soient plus faciles à observer et à documenter, les stratégies d'influence privée sont beaucoup plus difficiles à souligner. Une première stratégie d'influence privée est le maintien de relations avec des représentants de l'UE/États membres. Comme souligné par Abelson (2009 : 82), « il existe peu de moyens pour les experts des *think tanks* de se rapprocher du processus d'élaboration des politiques, hormis devenir eux-mêmes des décideurs ». Selon Grossman et Saurugger (2006), tout groupe organisé cherche à aborder les décideurs de la manière la plus directe afin de peser sur les politiques publiques. L'objectif est la construction et le maintien de relations stables avec les décideurs.

Dans une même perspective, certains décideurs politiques peuvent rejoindre les rangs d'un *think tank* ; « certains décideurs [...] sont tellement impressionnés par les *think tanks* qu'ils décident d'en faire leur demeure permanente après avoir terminé leur service public » (Abelson 2009 : 84). Cependant, ces « anciens décideurs politiques de haut niveau ne sont pas recrutés au sein de *think tanks* en raison de leur potentiel en tant que chercheurs, mais en raison de leur capacité d'attirer des fonds ».

Ensuite, dans une perspective axée sur le marché des idées, l'une des stratégies d'influence privée est l'organisation de conférences, séminaires ou ateliers à huis clos afin de discuter d'une problématique spécifique en petit comité. Cette stratégie permet aux experts du *think tank* de discuter et communiquer des idées avec les décideurs (qui sont généralement en mesure d'influencer le contenu de la législation) en lien avec une problématique.

## MÉTHODOLOGIE

Premièrement, nous avons procédé à la construction du cadre théorique au moyen des travaux relatifs aux *think tanks* et à l'environnement politique de l'UE. La revue des travaux de recherche a contribué à alimenter le questionnement sur l'étude des euro-*think tanks* au cœur d'une gouvernance européenne multinationale. Pour ce faire, l'analyse des différents types d'influence, publique et privée, est apparue comme une focale de recherche pertinente. Nous avons donc élaboré un tableau reprenant les principaux types d'exercices d'influence, directe ou indirecte.

Deuxièmement, la collecte de données repose sur divers documents administratifs explicitant les missions de Bruegel, ses activités et son bilan financier, ainsi que sur une recherche des profils et expériences professionnelles sur le réseau social LinkedIn. Enfin, vingt entretiens (dont sept auprès de l'équipe de Bruegel) ont été menés entre 2015 et 2017 sur la base de la construction théorique, avec des questions de type ouvert (Flick 2009). Ces entretiens portaient principalement sur leur fonction et travail au sein du *think tank*, leur perception de ce qu'est un *think tank*, ainsi que sur leurs relations avec des décideurs publics et autres *think tanks*, tant au niveau national qu'euro-péen. L'objectif de ces entretiens était de laisser parler les acteurs et de ne pas interpréter leurs dires (Latour 2012). L'ensemble de ces données a été analysé à travers une méthode systématique. Cette méthode permet d'ordonner les phénomènes décrits sous une représentation commune afin de comprendre et mieux appréhender les modes de fonctionnement de ces organisations.

Le cadre d'analyse et son opérationnalisation ayant été posés, nous pouvons passer à notre étude de cas. Pour rappel, nous essayons de comprendre comment Bruegel exerce une influence sur le processus décisionnel européen, à travers le prisme du caractère multinationale de l'UE. Afin d'apporter quelques éléments de réponses, l'analyse se structurera en deux parties : d'une part, une brève présentation de l'euro-*think tank* Bruegel ; et d'autre part, la description des différents exercices d'influence mis en place par ce dernier.

## ÉTUDE DE CAS

Afin d'analyser la compétition sur le marché des idées, au cœur d'une gouvernance multinationale, nous considérerons Bruegel, euro-*think tank*, comme un cas clé (*key case*, Thomas 2011), répondant aux principales caractéristiques théoriques de l'euro-*think tank*. Cette partie soulignera les stratégies mises en place par Bruegel afin de susciter l'attention dans l'arène publique et dans les milieux politiques. Un accent particulier est mis sur le rôle et l'équilibre joués par ce *think tank* dans une gouvernance multinationale. En outre, ainsi que l'ont souligné divers chercheurs (Abelson 2000 ; Gerstlé 2003 ; McGaan 2007 ; Stone et Ullrich 2003 ; Ullrich 2004), une distinction doit être faite, dans le répertoire d'actions des *think tanks*, entre influence publique et influence privée.

### BRUEGEL

Créé en 2005, Bruegel est un euro-*think tank* dont les recherches portent essentiellement sur la politique économique, la réglementation financière et la gouvernance économique mondiale. Se considérant comme indépendant et non doctrinal, il présente sa principale mission comme l'amélioration de « la qualité de la politique économique avec une recherche, une analyse et un débat ouverts et fondés sur des faits » (Bruegel 2015). Initialement créé par la France et l'Allemagne, Bruegel est financé tant par les gouvernements issus des États membres de l'UE que des sociétés internationales et des institutions publiques autonomes (aucun financement supérieur à 5 % du budget global). L'indépendance financière revendiquée par Bruegel est justifiée par le fait que le montant des financements alloués par les différents membres ne représente pas une trop grande partie de leur budget global.

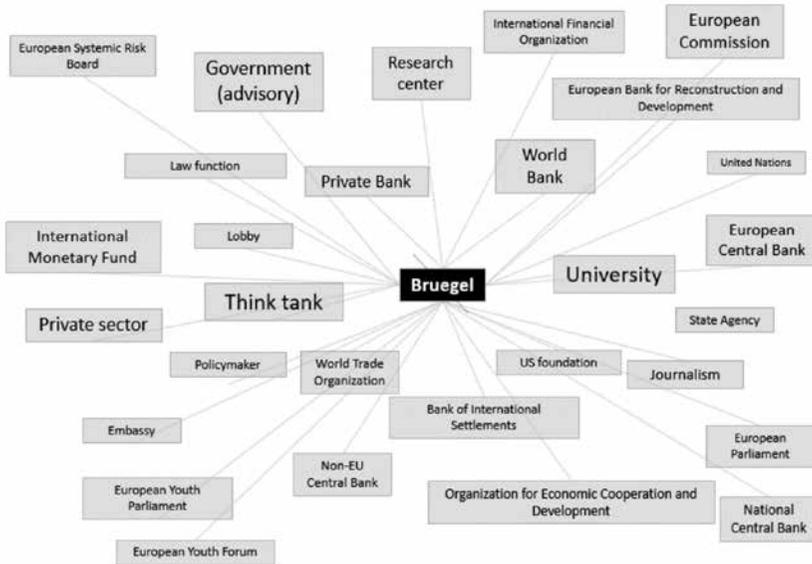
En ce qui concerne les travaux de Bruegel, le programme de recherche est défini par l'ensemble des parties prenantes et approuvé par le conseil. Le programme couvre environ 75 % des recherches menées par Bruegel, qui se réserve du temps et de l'espace pour réagir aux faits nouveaux et à l'actualité. Nous pouvons ainsi considérer Bruegel comme une organisation « parapluie » : chaque chercheur y développe une position qui lui est propre, et Bruegel est davantage considéré comme une « marque » qui assure une certaine qualité des recherches au sein du débat politique. C'est pourquoi une révision interne par les pairs est exercée au sein même de Bruegel, l'objectif étant de se concentrer sur la qualité des travaux ainsi que de la cohérence des développements « scientifiques ».

## ANALYSE DE L'EXERCICE D'INFLUENCE PUBLIQUE ET PRIVÉE DE BRUEGEL

Afin de peser sur le marché des idées, Bruegel accorde une grande importance à ces chercheurs, ainsi qu'à l'ensemble de son personnel. Le développement d'un réseau, tant au niveau national qu'europpéen, constitue une des fondations des stratégies d'influence publique et privée de Bruegel.

Dans le cadre de Bruegel, on peut citer la présence de quelques anciens décideurs politiques de premier plan, tels que Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne, actuellement président de Bruegel, ou André Sapir, ancien conseiller économique de Romano Prodi (président de la Commission européenne), actuel associé chez Bruegel. De tels profils permettent à Bruegel de se constituer notamment un large réseau professionnel et renforcent sa crédibilité auprès des acteurs officiels et non gouvernementaux de l'UE. Si nous prenons un peu de hauteur par rapport à ces deux importants profils, il est intéressant de prendre en considération les carrières professionnelles de l'ensemble du personnel de Bruegel.

**Schéma** Carrières professionnelles du personnel de Bruegel



À travers l'analyse des profils LinkedIn de l'ensemble des personnes travaillant chez Bruegel, nous pouvons mettre en évidence les principaux précédents

« employeurs » de ces derniers. Ils sont généralement issus (par ordre d'importance) d'universités, de *think tanks* européens/nationaux, de gouvernements nationaux (en tant que conseillers politiques), de la Commission européenne, la Banque Mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque centrale européenne, ou la Banque centrale nationale. Ces profils tant nationaux qu'europeens permettent à Bruegel d'étendre son réseau et de renforcer sa réputation au cœur de ces différents niveaux de pouvoir.

Ce réseau élargi permet alors à Bruegel d'organiser divers types d'événements afin de mettre en évidence études, rapports et analyses sur des problématiques ou questions européennes. La participation à ces événements est totalement gratuite ; ils réunissent principalement des représentants d'organisations non étatiques européennes et nationales, ainsi que des représentants d'institutions européennes. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner un événement organisé autour de la publication d'un livre – *Les priorités économiques de l'Europe, 2010-2015. Mémos à la nouvelle Commission* – édité par André Sapir, regroupant différentes études réalisées par les chercheurs de Bruegel.

Certains de ces événements publics peuvent être également organisés à la demande d'un représentant officiel de l'UE. De nombreux événements sont organisés par Bruegel à la demande de commissaires européens. À cet égard, nous pouvons mentionner celui qui a été organisé à la demande d'Andrus Ansip, vice-président de la Commission européenne et Commissaire européen au Marché unique numérique (MUN) le 3 mai 2016. En premier lieu, il a présenté « la place des prestations logistiques dans le MUN ». Ensuite, il a discuté et commenté une recherche menée par un chercheur de Bruegel, « suggérant qu'il existe des parallèles utiles avec l'interconnexion des télécommunications et le *roaming* » (Bruegel 2016).

Cependant, Bruegel organise également des réunions à huis clos. « Le but de l'événement est de faire un remue-méninges avec un petit cercle de chercheurs, de membres et de fonctionnaires sélectionnés par Bruegel sur les priorités de la nouvelle Commission » (Bruegel 2013). Ces types d'événements sont organisés par le *think tank*, dans ses locaux, de sa propre initiative, à la demande d'un décideur politique ou en collaboration avec des institutions européennes (généralement la Commission européenne). Ces ateliers respectent la *Chatham House Rule*, permettant à l'ensemble des interlocuteurs de discuter librement d'un sujet en toute confidentialité. Ce fut par exemple le cas lors d'un événement organisé conjointement avec la Commission européenne sur le développement d'une Union des marchés de capitaux. Un atelier a été organisé dans les locaux de Bruegel, réunissant

des représentants de la Commission européenne, quelques représentants d'États membres de l'UE, des participants aux marchés de capitaux et des experts indépendants. En outre, certains événements à huis clos – organisés par Bruegel – peuvent également réunir des membres et des partenaires de Bruegel.

Ces différents éléments soulignent la zone d'influence développée par les *think tanks* au sein de leurs propres locaux à travers l'organisation d'évènements. En permettant l'échange d'idées et de points de vue, ces derniers peuvent exercer et avoir une influence directe ou indirecte sur les décideurs. En outre, ces événements regroupent de nombreux types d'acteurs, étatiques ou non (associations professionnelles et professionnelles européennes, acteurs diplomatiques, organisations non gouvernementales, etc.). En rassemblant ces différents types d'acteurs (aux niveaux européen ou national), Bruegel devient une « zone tampon » dans laquelle ceux-ci mettent en évidence et argumentent certaines questions nationales spécifiques, en particulier pour les responsables européens. Par conséquent, ces événements où se déroulent des interactions informelles deviennent un lieu de discussion d'idées ou d'intérêts « nationaux » et « locaux ».

Dans la même perspective, nous pouvons également mentionner quelques séances publiques et des ateliers restreints organisés à l'extérieur de Bruxelles. Même si les décideurs politiques européens ne sont pas toujours présents à de tels événements, ces derniers représentent également un moyen pour les acteurs nationaux non étatiques de relayer certaines problématiques auprès de Bruegel. Certaines de ces questions pourraient être prises en considération par Bruegel et être soumises à une contribution/publication spécifique. Nous pouvons donc citer la participation à des conférences « externes » à l'organisation, comme la participation annuelle au Sommet TATRA. Lancé par le Centre pour les affaires européennes, ce sommet a pour objectif de rassembler divers types de participants (représentants des institutions européennes, ministères des États membres, lobbies, *think tanks*). Ce sommet comprend de nombreuses conférences visant à définir la future gouvernance politique et économique de l'UE.

Sur le plan de l'exercice de l'influence privée, la participation de ces mêmes chercheurs à des (sous-)comités d'institutions européennes/nationales est monnaie courante. Au niveau européen, une relation contractuelle est mise en place entre les comités parlementaires et les *think tanks*. Schématiquement, le Parlement européen lance un appel d'offres auprès de l'ensemble des organisations non étatiques inscrites sur un registre de transparence. Il s'agit d'une position « d'éclaireur de débat ». Pour postuler, le *think tank* doit

faire la preuve de ses compétences dans un domaine particulier. Le Parlement européen sélectionne alors quelques *think tanks* qui figureront sur une liste spécifique pendant cinq ans. Lorsqu'un comité du Parlement européen souhaite avoir un avis ou une position dans un domaine politique particulier, un document de position est demandé à ces différents organismes; le *think tank* se présentera devant le comité pour présenter et discuter ce document de position. Selon Matt Daan, ces comités recherchent principalement des éléments factuels et dépensent peu d'argent pour ces documents de position. Il s'agit donc d'un mauvais rapport travail-prix pour Bruegel. Ces contrats avec le Parlement européen représentent 11 % du budget global de Bruegel; ces présentations devant les comités représentent donc plutôt une excellente opportunité de s'exprimer devant eux. Nous pouvons mentionner l'étude réalisée à la demande de la Commission des affaires économiques et monétaires en février 2014, intitulée *La troïka et l'aide financière dans la zone euro. Réussites et échecs*. De telles études peuvent attirer l'attention; la présentation orale et la contribution à la politique écrite sont incluses dans le rapport officiel. Par conséquent, en plus d'un exercice d'influence auprès de décideurs politique, il permet d'être cité par des universitaires et/ou des journalistes (exercice d'influence indirecte).

Cette influence privée s'exerce également au niveau national, à travers la participation de certains chercheurs à des auditions au sein de différents parlements nationaux. Les participations à ces audiences sont permises en partie grâce aux réseaux précédemment développés par certains membres du personnel de Bruegel. En effet, 57,69 % des membres du personnel de Bruegel ont auparavant eu une carrière au niveau national (au sein de cabinets gouvernementaux, *think tanks*, banques centrales nationales). Nous pouvons mentionner l'audition présentée par Grégory Claeys au Comité des affaires européennes du Sénat français concernant le rôle de la Banque centrale européenne lors de la crise financière. Cette audience fait partie du procès-verbal du comité. Il s'agit là encore d'une opportunité pour Bruegel de diffuser un message auprès de décideurs politiques intégrés de manière indirecte à l'échiquier européen.

Enfin, l'influence publique dépend en grande partie de l'exposition médiatique. Cette dernière est principalement liée aux relations personnelles entretenues avec les journalistes. Selon Crowley (2003), les journalistes cherchent d'abord des relations personnelles; les idées viennent ensuite. Les journalistes souhaitent disposer d'un réseau d'experts en lesquels ils peuvent avoir confiance. Ainsi, le journaliste peut utiliser les idées développées par ces experts (pour écrire des articles) sans courir le risque de paraître ridicule.

L'exposition médiatique d'un *think tank* est assez difficile à mettre en lumière. Nous pouvons mentionner la présence de Bruegel sur Twitter (37 400 *followers*) et Facebook (5000 « amis »). Cependant, les chercheurs de Bruegel sont encouragés à poster des analyses/commentaires sur l'actualité sur leur propre compte Twitter. C'est une façon d'accroître leur visibilité. En outre, Bruegel a également un « responsable de la presse », exclusivement responsable des relations avec la presse nationale (des États membres de l'UE, mais aussi en dehors de l'Europe). Par conséquent, il paraît des entretiens/extraits d'études dans différents canaux d'information (tels que Bloomberg, *El Mundo*, le *New York Times*, etc.). Selon le secrétaire général de Bruegel, l'un des buts de Bruegel est d'être cité dans chaque journal national « pertinent ». Par conséquent, l'exposition dans les médias permet de placer le débat européen au niveau national ; cela, d'une manière indirecte, sera sur la table des discussions intergouvernementales. C'est la raison pour laquelle Bruegel consacre du temps et des ressources pour accéder aux médias « classiques », principalement la presse écrite.

Selon Matt Daan, secrétaire général de Bruegel, les relations fermées et les liaisons ont en effet un avantage indéniable pour l'organisation. Cependant, ces liaisons varient d'un chercheur à l'autre et dépendent de son profil, son expérience, son passé, etc.

## CONCLUSION

Les perspectives théoriques et analytiques sur les euro-*think tanks* procurent diverses opportunités à la recherche empirique. Le but de ce chapitre était de fournir une première photographie des activités des euro-*think tanks* dans le cadre de la gouvernance européenne multiniveaux à travers Bruegel. Dans cette perspective, Bruegel est considéré comme un cas clé, sélectionné en raison de sa représentativité.

Cette première analyse a pu démontrer la forte relation de dépendance (liée à la connaissance) entre Bruegel, euro-*think tank*, et les décideurs/institutions politiques. Devant la responsabilité qui leur incombe, les décideurs politiques sont demandeurs d'analyses et d'études sur des politiques spécifiques ; cependant, ils travaillent aujourd'hui dans un environnement sous pression, avec une exigence implicite de réactivité aux demandes et soutiens des citoyens. Dès lors, les recherches présentées par ces euro-*think tanks* doivent être pertinentes, et surtout orientées vers l'action. Les exigences des décideurs peuvent tenir à deux objectifs différents : certains se renseignent sur les résultats d'études afin de remettre en question un

*statu quo* politique; d'autres recherchent une crédibilité scientifique afin de légitimer leurs actions, leurs décisions et leurs orientations politiques. Le plus important, pour un *think tank*, est de connaître le processus décisionnel et le délai auquel est soumis le décideur.

Afin de créer une relation de dépendance, les euro-*think tanks* mettent en place un répertoire d'actions propre à chaque organisme, afin de peser sur la définition ou la formulation des politiques publiques européennes. En effet, comme l'a souligné Abelson (2007 : 571), « l'influence politique [...] ne consiste pas simplement à obtenir des résultats souhaitables. C'est un processus qui permet à diverses personnes et organisations d'échanger des idées avec des journalistes, des universitaires, des membres attentifs du public et des décideurs politiques à l'échelle du gouvernement. Mais il est important de rappeler que ce processus ne se produit pas du jour au lendemain, mais que cela peut prendre des mois ou des années ».

Dès lors, à travers une approche pluraliste maximaliste de la démocratie contemporaine, les *think tanks* peuvent représenter une nouvelle alternative aux choix politiques. En d'autres termes, les études, les analyses et l'influence de ces acteurs peuvent permettre aux décideurs politiques de revoir leurs postulats ou d'entrevoir de nouvelles alternatives politiques afin de mieux répondre aux demandes et soutiens émanant des citoyens. Il s'agit là d'une réponse supplémentaire à l'idée d'influence minimale développée par Schumpeter (1961). Cependant, nous pouvons rejoindre l'approche de cet auteur en ne surévaluant pas l'influence de ces *think tanks* au sein de ces processus décisionnels.

Nous pouvons donc conclure notre réflexion sur le rôle des euro-*think tanks* au sein de la gouvernance européenne en mettant en garde contre les généralisations hâtives. Même si l'influence des euro-*think tanks* au sein de la gouvernance européenne est difficile à mesurer, d'autres recherches empiriques sont nécessaires pour compléter l'approche théorique des euro-*think tanks*, rassemblant diverses études réalisées à travers différentes méthodologies. Une étude organisationnelle de ces euro-*think tanks*, ainsi qu'une étude sur la perception de ces acteurs auprès des décideurs européens, pourrait compléter nos connaissances à leur sujet au cœur d'une gouvernance européenne unique. Enfin, il est intéressant de souligner l'accent mis sur les structures nationales qui peuvent influencer sur des décisions communautaires. Confondant influence publique et privée, Bruegel s'inscrit dans la lignée définie par Kohler-Koch (1997) et Grant (1993), qui ne négligent pas les structures (non) étatiques nationales, rappelant que l'UE oscille entre supranationalisme et intergouvernementalisme.

## RÉFÉRENCES

- Abelson, Donald E. (2000) «Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constraints and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States». *Global society*, vol. 14, n° 2, p. 213-236.
- Abelson, Donald E. (2007) «Any Ideas? Think tanks and Policy Analysis in Canada». Dans Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett et Davis Laycock (dir.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, p. 551-573.
- Abelson, Donald E. (2009) *Do Think Tanks Matter?* Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Ahmad, Mahmood (2008) «US Think Tanks and the Politics of Expertise: Role, Value and Impact». *The Political Quarterly*, vol. 79, n° 4, p. 529-555.
- Battistella, Dario (2003) *Théories des relations internationales*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Bözel, Tania A. (2012) «The European Union – A Unique Governance Mix». Dans David Levi-Faur (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 613-627.
- Bruegel (2013) «Priorities and challenges for the new Commission», en ligne [<http://bruegel.org/events/priorities-and-challenges-for-the-new-commission/>] (consulté le 5 mars 2013).
- Bruegel (2015) «Transparency», en ligne [<http://bruegel.org/about-old/transparency/>] (consulté le 19 juin 2015).
- Bruegel (2016) «E-commerce in Europe: Lessons for parcel delivery from electronic communications», en ligne [<http://bruegel.org/events/promoting-e-commerce-in-europe-lessons-for-parcel-delivery-from-electronic-communications-policy/>] (consulté le 10 octobre 2016).
- Christiansen, Thomas (1997) «Les tensions de la gouvernance européenne. L'administration politisée et la responsabilité multiple au sein de la Commission européenne». *Politiques et management public*, vol. 15, no 3, p. 187-210.
- Crowley, Brian L. (2003) «How Can Think Tanks Win Friends and Influence People in the Media». Communication présentée à l'Atlas Liberty Forum, Colorado Springs.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- Eising, Rainer (2008) «Interest groups in EU policy-making» *Living Reviews in European Governance*, vol. 3, n° 4, p. 4-23.
- Europa.eu. (2015) «Transparency Register», en ligne [<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?action=prepareView&locale=en#en>] (consulté le 18 novembre 2015).
- Fillieule, Olivier (2010) «Tombeau pour Charles Tilly. Répertoires, performances et stratégies d'action». Dans Olivier Fillieule, Eric Agrikoliansky et Isabelle Sommier (dir.), *Penser*

*les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, p. 77-99.

Flick, Uwe (2009) *An introduction to qualitative research*. Londres, Sage.

Gerstlé, Jacques (2003) « Introduction. Démocratie représentative, réactivité politique et imputabilité ». *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, p. 851.

Geuens, Geoffroy (2009) « Avant-propos. Think tanks, experts et pouvoirs ». *Quaderni*, vol. 70, p. 5-9.

Grant, Wyn (1993) « Pressure Groups in the European Community. An overview ». Dans Sonia Mazey et Jeremy Richardson (dir.), *Public Lobbying in the European Community*. Oxford, Oxford University Press, p. 123-142.

Grossman, Emiliano et Sabine Saurugger (2006) *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentations*. Paris, Armand Colin.

Haaland Matlary, Janne (1997) « The Role of the Commission : A Theoretical Discussion ». Dans Neill Nugent (dir.), *At the Heart of the Union : Studies of the European Commission*, Londres, Macmillan, p. 270-287.

Hassenteufel, Patrick et Yves Surel (2000) « Des politiques publiques comme les autres ? » *Politique européenne*, vol. 1, n° 1, p. 8-24.

Hix, Simon et Bjorn Hoyland (2011) *The political system of the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Hoffmann, Stanley et Robert Keohane (1991) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, Westview Press.

Holland, Stuart (1980) *Uncommon Market: Capital, Class, and Power in the European Community*. Londres, MacMillan.

Kohler-Koch, Beate (1997) « Organized Interests in European Integration : The evolution of a new type of governance ? » Dans Helen Wallace et Alasdair Young (dir.), *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, p. 42-68.

Laffan, Brigid (1997) « From Policy Entrepreneur to Policy Manager. The Challenge facing the European Commission ». *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 3, p. 422-438.

Latour, Bruno (2012) *An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford, Oxford University Press.

Mazey, Sonia et Jeremy Richardson (1993) « Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game ». Dans Sonia Mazey et Jeremy Richardson (dir.), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, p. 3-26.

Mazey, Sonia et Jeremy Richardson (1995) « The Command of the Lobby ». Dans Geoffrey Edwards et David Spence (dir.), *The European Commission*, Londres, Cartmill, p. 169-201.

McGaan, James (2007) *Think tanks and policy advice in the United States: Academics, advisors and advocates*. Oxon, Routledge.

- Mercier, Jean (2007) *L'administration publique. De l'école classique au nouveau management public*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Peters, Guy (1994) « Agenda-setting in the European Community ». *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n° 1, p. 9-26.
- Rhodes, Roderick A.W. (1996) « The New Governance: Governing without government ». *Political Studies*, vol. XLIV, p. 652-667.
- (2006) « Policy Network Analysis ». Dans Michael Moran, Martin Rein et Robert Goodin (dir.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 425-447.
- Schumpeter, Joseph A. (1961) *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris, Payot.
- Sherrington, Philpa (2000) « Shaping the policy agenda: think tank activity in the European Union ». *Global society*, vol. 14, n° 2, p. 173-189.
- Stoker, Gerry (1998) « Governance as theory: 5 propositions ». *International Social Science Journal*, vol. 50, n° 155, p. 17-28.
- Stone, Diane (2007) « Recycling Bins, Garbage Cab or Think tanks? Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes ». *Public Administration*, vol. 85, n° 2, p. 259-278.
- Stone, Diane (2012) « Agents of knowledge ». Dans David Levi-Faur (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 339-352.
- Stone, Diane, Andrew Denham et Mark Garnett (1998) *Think tanks across nations. A comparative approach*. Manchester, Manchester University Press.
- Stone, Diane et Heidi Ullrich (2003) « Policy Research Institutes and Think Tanks in Western: Development Trends and Perspectives ». Communication présentée au Local Government Institute, Budapest.
- Thomas, Gary (2011) « A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure ». *Qualitative Inquiry*, vol. 17, n° 6, p. 511-521.
- Ullrich, Heidi (2004) « European Union think tanks: generating ideas, analysis and debate ». Dans Diane Stone et Andrew Denham (dir.), *Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas*, Manchester, Manchester University Press, p. 51-70.
- Weidenbaum, Murray (2009) *The Competition of Ideas: The World of Washington Think Tanks*. New Brunswick, Transaction.

---

## CONCLUSION

---

# Réenchanter la démocratie et la fabrique des politiques publiques

**Nathalie Schiffino**

### **DES MODÈLES DE DÉMOCRATIE (EN GUISE D'INTRODUCTION)**

« Ta manière de penser est très XX<sup>e</sup> siècle », peut aujourd'hui rétorquer un.e jeune adulte à un senior. Qu'est-ce que cela signifie ? Quelles différences le XXI<sup>e</sup> siècle apporte-t-il à la manière de penser ? Et si, selon la locution latine *verba volant, scripta manent*, nous publions parce que les écrits nous survivent, que voulons-nous laisser à celles et ceux qui nous liront à propos de la démocratie et des politiques publiques ? Que veulent dire la réactivité et l'imputabilité pour la toute première génération du XXI<sup>e</sup> siècle, pour les jeunes qui ont dix-huit ans maintenant et dont certains piloteront la fabrique de l'action publique demain ? Que leur laisser sur ce que nous savons d'elles dans leur articulation à la démocratie, à ce régime politique largement disséminé à travers la planète ? La réactivité et l'imputabilité sont-elles des notions du XX<sup>e</sup> siècle, ancrées dans une démocratie représentative qu'il convient de dépasser ?

D'abord, il ne serait pas complètement inutile de rappeler que les cadres de pensée du XX<sup>e</sup> siècle sont fondamentalement liés à l'ingénierie décisionnelle qui a été mise en place dans les pays situés depuis l'Europe de l'Ouest jusqu'aux frontières Pacifique du Canada et des États-Unis d'Amérique. La réactivité et l'imputabilité sont conceptualisées à partir des systèmes occidentaux, électifs et attachés à la représentation. Certes, ces mécanismes de suffrage progressivement élargi à l'universel sont mis en œuvre à large échelle à travers le globe. Même lorsque des pays sont partiellement démocratiques et les élections au suffrage universel limitées dans leur effectivité (absence de compétition électorale, bourrage des urnes, falsification des résultats, etc.), les fondements de réactivité et d'imputabilité restent invoqués en principe.

Paradoxalement, la démocratie s'affiche pourtant en recul. Sur les 193 États reconnus par l'Organisation des Nations Unies (ONU), moins de la moitié – soit 45 % – seraient libres. Ils se situent majoritairement sur l'axe ouest-atlantique (à l'exception de quelques pays latino-américains, du sud de l'Afrique et du continent australien). Par contraste, 30 % des États ne seraient que partiellement libres (en Amérique centrale, en Afrique de l'Ouest et à son sud-est) et 25 % des pays seraient dominés par des régimes politiques autoritaires, voire totalitaires<sup>1</sup>.

Le fait que la démocratie soit considérée comme étant en recul, sous tension, en transformation (Papadopoulos 2013 ; Rosanvallon 2015) constitue indéniablement un défi pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

Les scénarios futurs de la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle (Sintomer 2016) requièrent de se poser les questions : quelles sont les déperditions dans la relation entre les gouvernants et les gouvernés ? Pourquoi les gouvernants ne sont-ils pas toujours réactifs aux préférences citoyennes ? Pourquoi les citoyens n'imputent-ils pas toujours la responsabilité de leurs actes aux mandataires publics ? Pourquoi les citoyens ne sanctionnent-ils pas toujours les décideurs publics ou ne les récompensent-ils pas toujours ? Cela change-t-il la fabrique des politiques publiques ? Attention, ces questions telles que formulées pourraient laisser penser erronément que la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle sera triste, autant, voire plus dysfonctionnelle qu'au XX<sup>e</sup> siècle. Au contraire, nous partons du principe que tout ne sera pas forcément amplifié

---

1. *Freedom House* (2018), consulté en mai 2018. D'autres enquêtes conduisent à des résultats convergents ; voir, par exemple, *Global Democracy Ranking* ou *The Economist (Intelligence Unit) Democracy Index*.

dans la suite du XXI<sup>e</sup> siècle et que, non, ce n'était pas mieux avant, ainsi que s'exclame le philosophe Michel Serres<sup>2</sup>.

Ces questions réfèrent en réalité directement à la réactivité et à l'imputabilité qui servent d'indicateurs sur la qualité de la démocratie. Inspirés par l'analyse systémique (Easton 1974 [1953]) qui caractérise un système politique en fonction de ce qui y entre (*input*) et de ce qui en sort (*output*), certains auteurs, dont Scharpf (2000), ont montré combien il est important qu'un régime démocratique puisse compter sur la participation des citoyens (*input*) et sur les résultats que les décideurs publics produisent (*output*) en réponse aux attentes que les citoyens expriment à travers leur participation.

La première légitimité, par les inputs, consacre le « gouvernement *par* le peuple » : les choix politiques sont considérés comme légitimes pour autant qu'ils reflètent la volonté des citoyens, c'est-à-dire qu'ils découlent des préférences exprimées par les membres d'une communauté, que ce soit par la représentation, la démocratie directe et/ou la délibération. La seconde légitimité, par les outputs, repose sur le principe démocratique du « gouvernement *pour* le peuple ». De ce point de vue, les choix politiques sont légitimes s'ils favorisent effectivement le bien-être de la communauté, ce que cherche à estimer l'évaluation des effets des politiques appliquées. (Jacob et Schiffino 2007 : 26)<sup>3</sup>

La légitimité et la qualité des *outcomes* (résultats pour les bénéficiaires finaux des politiques publiques) dépendent en grande partie des processus qui y ont conduit (*throughputs*). C'est un apport de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et des deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle que d'avoir placé la focale sur la gouvernance, c'est-à-dire sur la manière dont d'autres acteurs que les élites politiques et administratives, et notamment les citoyens (individuels ou organisés), sont associés à la fabrique de l'action publique (Schmidt 2016).

Les théories de la démocratie ont toujours pensé l'association des citoyens aux processus de décisions publiques puisque c'est le fondement même du régime démocratique. À une extrémité du continuum entre participation et représentation, des théories ou modèles de démocratie confèrent aux élections un rôle central quant à la manière de produire et de mettre en œuvre des politiques publiques. La réactivité et l'imputabilité s'y trouvent

- 
2. Serres, Michel (2017), *C'était mieux avant*. Le Pommier. Le texte est publié dans une collection « Manifeste » et il est vrai que le philosophe nous partage son point de vue : celui de ne pas être passéiste et de regarder avec optimisme la période actuelle.
  3. Voir aussi le chapitre 5 par Mohamed Djouldem, pour une définition générale de légitimité à l'entrée et à la sortie du système politique, intégrant les notions de réactivité, d'imputabilité, de la légitimité et de transparence.

souvent conciliées en termes de reddition de comptes, en anglais *accountability*, c'est-à-dire le fait que les gouvernements soient tenus pour responsables des résultats de leurs actions passées, ce qui les poussera à anticiper les jugements des électeurs (Przeworski *et al.* 1999). À l'autre extrémité du continuum, des modèles ont promu une association constante et influente des citoyens à la fabrique des politiques publiques, au-delà du cycle électoral. Les premiers travaux (Arnstein 1969; Pateman 1970) ont ouvert la voie aux recherches scientifiques sur les démocraties participative et délibérative comme formes distinctes de la démocratie représentative. Au XXI<sup>e</sup> siècle, les auteurs s'accordent généralement sur le fait que « contrairement à ce qu'on imagine, les mécanismes de participation directe ne sont pas une alternative à la représentation ni à l'expertise, mais bien un complément à celles-ci » (Fung 2006: 66).

C'est généralement en période de *policy failures*, selon P. Hall, ou de changement de référentiel, selon P. Muller<sup>4</sup>, que se produisent des révolutions paradigmatiques, c'est-à-dire, selon Kuhn (1972/1962), des transformations radicales sur le consensus établi au sein de la communauté scientifique quant à la manière de concevoir la réalité et les construits sociaux. La mise sous tension de la démocratie (Papadopoulos 2013; Rosanvallon 2015) atteste qu'elle constitue un régime mutant et donc conforme à sa nature intrinsèque : la démocratie est le seul régime politique qui entend les critiques qui lui sont adressées, ouvre le débat à leur sujet et s'y adapte au moins partiellement, modifiant ses acteurs et ses structures pour intégrer des modifications quand ces dernières s'avèrent nécessaires. Quels éléments semblent particulièrement cruciaux dans ce sens ?

## TRANSPARENCE, CONFIANCE ET POUVOIR

La transparence est une exigence de la démocratie dont l'importance ne se démentira pas tout au long du XXI<sup>e</sup> siècle, faisons-en le pari. Les politiques en matière de finances publiques illustrent la primauté qu'a prise la transparence dans les récits des institutions comme dans les attentes des citoyens<sup>5</sup>. Le fait que la transparence puisse être rhétorique, objet de parole, alors même que le contenu d'une politique (dans l'exemple, les finances

4. Sur les fenêtres d'opportunité qui sont autant de moments auxquels des changements sont possibles, voir le chapitre 12, par Guillaume Lamy.

5. Le lecteur trouvera dans le chapitre 5 par Mohamed Djouldem les questions relatives à la transparence des finances publiques.

publiques) peut être si complexe qu'il échappe à la compréhension, voire aux connaissances des citoyens, pose évidemment question. N'oublions pas, comme l'ont montré des précurseurs de la science politique (Platon, Machiavel), que la parole telle qu'utilisée en politique peut devenir langue de bois, peut rendre l'action publique opaque au lieu de l'expliquer (Jacquy et Schiffino 2017).

Et ce n'est pas de l'opportunité du huis clos représentatif qu'il s'agit ici. Car des auteurs ont en effet montré que, pour les représentants, délibérer derrière des portes fermées peut augmenter la qualité des arguments échangés (Chambers 2004). Non, ici, il est question de la dissimulation qui peut aider des décideurs publics à se maintenir au pouvoir, au détriment de la transparence démocratique<sup>6</sup>. Le maintien au pouvoir serait une motivation pour agir sur la transparence dont un corrolaire est la confiance. Arrêtons-nous sur ces trois composantes démocratiques : pouvoir, transparence et confiance.

Ce qui est en jeu dans la réflexion sur la réactivité et l'imputabilité, ce sont les rapports de pouvoir. En démocratie, les décideurs publics doivent accepter d'écouter et de se laisser influencer par des citoyens<sup>7</sup>. Ces derniers peuvent agir à titre individuel ou organisé, ce qui pose la question de l'influence des *think tanks* et des groupes d'intérêt<sup>8</sup>. Certains citoyens s'avèrent être des experts<sup>9</sup>. Quel que soit le statut des interlocuteurs (citoyens, experts, associations ou individus) que les décideurs publics acceptent d'écouter, les transformations des structures démocratiques dépendent de la volonté des mandataires<sup>10</sup> : c'est le dilemme et le paradoxe du régime démocratique, entre représentation et participation, entre transparence et efficacité, entre réactivité et imputabilité.

On se souviendra qu'à un autre siècle, Machiavel conseille au Prince de n'être parfois ni réactif ni imputable de sa manière de rester au pouvoir<sup>11</sup>. On se souviendra également que, dans la conceptualisation que nous offre

---

6. Au chapitre 7, Corinne Mellul aborde de telles questions, y compris à partir des précurseurs de la science politique.

7. Cette nécessité est mentionnée au chapitre 6 par Antonin Lacelle-Webster.

8. Sur les groupes d'intérêt, le lecteur trouvera des éléments dans le chapitre 11 par Marc Tremblay-Faulkner. Sur les *think tanks*, le lecteur peut se reporter au chapitre 12 par Guillaume Lamy et au chapitre 14 par Rosetta Collura.

9. Voir le chapitre 13 par Guy-Serge Côté.

10. Se reporter au chapitre 6 par Antonin Lacelle-Webster.

11. Nicolas Machiavel vit de 1469 à 1527 et son œuvre intitulée *Le Prince* est datée de 1513. Machiavel dédie son ouvrage au prince Laurent de Médicis qui vécut de 1492 à 1519.

le politologue Dahl (1973), le pouvoir comporte une dimension de coût, à la différence de la notion d'influence. Alors que l'influence peut procurer des gains à celui qui s'y soumet, le pouvoir constitue, selon Dahl (1973 : 74), « un cas spécial d'influence qui implique des pertes sévères pour qui refuse de s'y conformer ». On aura spontanément tendance à appliquer la terminologie aux citoyens. Ainsi, en démocratie, les citoyens disposent de droits qui s'apparentent à des avantages, mais ils sont également redevables d'obligations et se soumettent à des devoirs qui comportent une part de contrainte. Ils s'y soumettront pour éviter des pertes (une amende, une peine de prison, par exemple, qui les privent respectivement d'argent ou de liberté). Opérons à présent une translation des notions de Dahl aux décideurs publics (auxquels l'auteur accordait d'ailleurs une grande attention dans ses travaux). En démocratie, dans une réflexion sur la réactivité et l'imputabilité, n'est-il pas intéressant de considérer ces deux dernières comme des coûts qu'encourent potentiellement les décideurs publics lorsqu'ils répondent aux attentes des citoyens et sont rendus responsables des résultats de leurs actions, lesdits décideurs se soumettant donc au pouvoir des citoyens ?

De même, les experts ont le pouvoir de clore un débat en vertu de l'autorité qui leur est conférée dans les structures démocratiques. Pour Dahl (1973 : 86-87), l'autorité est une influence légitime<sup>12</sup>. Les politiques en matière de sciences et technologies illustrent le fait que les experts peuvent être écoutés davantage que les citoyens même lorsque des mécanismes participatifs sont mis en place<sup>13</sup>. Quand arrive-t-il que ce soient des citoyens qui closent un débat ? Ils ne parviennent à influencer la fabrique de l'action publique qu'à travers des mécanismes directs comme le référendum. L'outil référendaire est celui qui paraît le plus influent aux yeux des décideurs publics<sup>14</sup>. Et encore se souviendra-t-on de deux limites à l'utilisation du référendum. Premièrement, hormis la technique de votation populaire en Suisse où une procédure complexe laisse néanmoins une marge d'initiative aux citoyens, le référendum est souvent utilisé quand des élites politiques le décident, par une décision *top-down* donc. Deuxièmement, si – ou même quand –

---

Nous sommes bien loin du XXI<sup>e</sup> siècle mais le chapitre 7 (sur le conseil de Machiavel) par Corinne Mellul nous rappelle l'utilité de maîtriser les classiques.

12. Dahl lui-même revient à Machiavel pour souligner que, tout intéressé qu'était Machiavel par les rapports sociaux de pouvoir, il n'en utilisait pas moins une variété de notions sans les définir (Dahl 1973 : 50).
13. Le chapitre 13 par Guy-Serge Côté détaille ceci à partir du projet de réseau électrique métropolitain dans lequel intervient le Bureau des audiences publiques du Québec.
14. Voir le chapitre 6 par Antonin Lacelle-Webster.

la décision que les citoyens expriment par référendum va à l'encontre des intentions politiques, les décideurs publics peuvent utiliser les structures démocratiques pour poursuivre autrement le processus décisionnel. Les événements sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005, entourant les référendums en France et aux Pays-Bas, en ont attesté. Les structures nationales et européennes ont dépassé les « non » référendaires en travaillant sur le traité de Lisbonne (signé en 2007).

Dès lors, quelle confiance les citoyens peuvent-ils ressentir envers les structures démocratiques, les mécanismes de réactivité et d'imputabilité? À en croire les sondages d'opinion, la confiance des citoyens envers les gouvernements et les parlements reste faible, et ce de manière chronique depuis plusieurs générations<sup>15</sup>. Lequel d'entre nous se satisferait d'un 2 ou 3 sur une échelle de 10 pour caractériser une personne dont elle se sentirait proche, dont elle aurait l'impression qu'elle réagit à nos attentes (réactivité) et se montre responsable dans sa relation avec nous (imputabilité)? Au départ d'une relation, la confiance relève du pari : nous espérons que la personne en qui nous essayons de placer notre confiance va faire ce qu'elle dit, va répondre à nos attentes, va tenir ses promesses. À terme, selon la manière dont cette relation évolue, en fonction des apprentissages que nous en retirons, nous maintenons ou pas notre confiance en la personne. Et certainement, nous nous engagerons dans d'autres relations en tenant compte de cette expérience.

Que se passe-t-il à l'échelle, non plus de deux individus, mais de notre société politique?<sup>16</sup> La mémoire collective semble avoir retenu que les représentants et les institutions politiques sont peu fiables. Cette perte de confiance et le désenchantement qui l'accompagne se manifestent également à l'égard des experts<sup>17</sup>. En 2018, cet apprentissage collectif reste prégnant. Prenons la France comme exemple : à l'occasion des élections présidentielles de 2017, elle a vu en Emmanuel Macron une possibilité de changement rarement ressentie au cours des précédentes échéances électorales. En 2018, les politologues français constatent que

---

15. Au chapitre 7, le lecteur trouvera quelques résultats du Pew research Center et des Eurobaromètres, présentés par Corinne Mellul.

16. Au chapitre 9 par Jean Crête, Lisa-Maureen Birch et François Pétry, le lecteur constatera que le citoyen se base sur son propre vécu quand il observe un parti politique.

17. Au sujet des experts, voir le chapitre 13 par Guy-Serge Côté, et plus précisément sur le désenchantement à l'égard de l'expertise.

les principaux ressorts de la défiance politique continuent d'agir et de se manifester. Ce rapport désenchanté des Français à la politique trouve ses racines dans des inégalités politiques, sociales, culturelles que l'élection d'Emmanuel Macron n'a pas entamées. Certains indicateurs de notre enquête montrent même une inquiétante érosion de la confiance institutionnelle. La route sera longue pour « inverser la courbe » de la défiance<sup>18</sup>.

## PLUSIEURS MANIÈRES POUR QUE LA FABRIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES SOIT DÉMOCRATIQUE

Dans la suite du XXI<sup>e</sup> siècle, comment faire face à cette relation désenchantée? Quels critères devrions-nous mobiliser pour déterminer si une relation entre gouvernés et gouvernants comprend de la réactivité et de l'imputabilité? Quelles en seraient les composantes fondamentales? En quoi ces dernières nous garantiraient-elles une gestion efficace et durable de notre société politique? Il est évident que tout citoyen accepte davantage les bénéfiques que les coûts (qui constituent une dimension inhérente du pouvoir, nous l'avons mentionné). Les impôts sont autant de coûts nécessaires au fonctionnement des structures et publiques que le citoyen peut contester. Un.e mandataire politique qui décide de lever de l'argent à des fins publiques aura moins de chances d'être réélu.e<sup>19</sup> et les promesses d'augmenter des taxes (l'expression en elle-même est intrigante car elle s'apparente à un oxymore) sont moins susceptibles d'être tenues<sup>20</sup>. Quelle ingénierie démocratique s'impose pour favoriser le vivre ensemble?

Un premier élément important est l'intégration de mécanismes participatifs aux processus de décision publique. Une telle intégration peut être analysée dans une perspective critique comme une technologie d'action publique (O'Miel *et al.* 2018). Dans une démarche compréhensive, cet angle d'analyse ingénierique peut s'enquérir de la question cruciale de savoir si les avis citoyens ont des effets sur la fabrique des politiques publiques. Les expériences montrent que ce n'est pas systématiquement le cas. Il semblerait, par exemple, que des pétitions par les citoyens (notamment en ligne) soient peu, voire pas du tout, prises en compte par les gouvernements et les parlements,

18. Sciences Po, « Baromètre de la confiance politique, vague 9 », 29 janvier 2018, en ligne [<http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/rapports/la-defiance-politique-persiste-et-signe/>] (consulté en mai 2018).

19. Le chapitre 4 par Jérôme Couture est explicite à cet égard.

20. Ce sont des résultats de recherche exposés au chapitre 8 par François Pétry, Dominic Duval et Lisa-Maureen Birch.

ce qui discrédite le mécanisme<sup>21</sup>. De même, et c'est une autre illustration, des groupes d'intérêt qui agissent comme des experts dans le cadre d'une consultation publique exercent peu d'influence sur les décideurs politiques<sup>22</sup>.

Un deuxième angle d'analyse possible est d'examiner dans quelle mesure les promesses électorales sont tenues. Dans ce cas, on s'intéresse moins à la manière dont les citoyens sont invités à délibérer et davantage à la prise en compte de leur avis par le biais du vote à l'occasion d'élections. Dans un référentiel représentatif plutôt que délibératif, l'action de voter, de choisir un candidat et/ou un parti politique, compte<sup>23</sup>. On pourrait d'ailleurs avancer que cet argument est d'autant plus fort que le vote n'est pas obligatoire dans une société politique. Le taux d'abstentionnisme et d'absentéisme est scruté à chaque échéance électorale et doit être mis en rapport avec la confiance que nous évoquons plus haut.

Une troisième approche découle de la deuxième : elle consiste à examiner si les partis politiques respectent leur programme. Il existe des prédicteurs de la réalisation des promesses électorales<sup>24</sup>. Le fait que les partis politiques accèdent au gouvernement peut impliquer un écart par rapport à leur idéologie dans la fabrique des politiques publiques<sup>25</sup>. Les citoyens n'y voient manifestement pas une source de réactivité ni d'imputabilité. En France, en 2018, seulement 9 % des citoyens se disent plutôt confiants dans les partis politiques. 87 % disent n'avoir « plutôt pas » (44 %) voire « pas du tout » (43 %) confiance dans les partis politiques<sup>26</sup>. Les partis engrangent le plus faible score de toutes les organisations à propos desquelles les citoyens sont sondés, ne recueillant aucune marque de « très grande confiance » alors que d'autres organisations (les banques et les médias) en recueillent au moins 1 %. À titre indicatif, le même type de constat avait été posé au Canada et notamment au Québec (Pelletier et Couture 2011).

---

21. Le lecteur trouvera des données chiffrées et des extraits d'entretiens avec des représentants politiques au chapitre 6 par Antonin Lacelle-Webster.

22. Voir le chapitre 11 par Marc Tremblay-Faulkner.

23. Le lecteur pourra réfléchir à cette dynamique grâce au chapitre 3 par Jérôme Couture.

24. Le lecteur en trouvera une analyse et trois nouveaux prédicteurs dans le chapitre 8 par François Pétry, Dominic Duval et Lisa-Maureen Biech.

25. Le constat est posé par Jean Crête, Lisa-Maureen Bich et François Pétry au chapitre 9.

26. Sciences Po, op. cit.

## DONNÉES PROBANTES ET EXPERTISE

Pour pallier les déficits constatés dans les trois premières approches, une tendance consiste à mettre à l'avant-plan les données probantes : celles-ci contribueraient à rendre les politiques publiques plus efficaces et efficientes<sup>27</sup>. L'idée n'est pas neuve : elle sous-tendait la démarche des pères fondateurs de l'analyse des politiques publiques (Lerner et Lasswell 1951). Leur concept de *policy orientation* par Lasswell ordonnait aux politiques publiques de répondre à des problèmes concrets qui se posent dans la société en conciliant science et politique. L'ouvrage de Lerner et Lasswell (1951) proposait d'ailleurs à cette fin des outils de mesures quantitatifs, des modèles pour communiquer avec les groupes dont le comportement devrait être orienté, des techniques d'interviews dans lesquelles Likert en personne expliquait la méthode, etc.

Mais en 2018, dans notre réflexion sur les données probantes, où se trouve le citoyen ? Quelle place occupe-t-il ? Le XXI<sup>e</sup> siècle est par excellence celui des données disponibles en grande quantité et pouvant être traitées rapidement. Les gouvernements, mais aussi la société civile, surtout par l'intermédiaire des associations (plus que par des citoyens isolés) exploitent les données disponibles, s'intègrent dans des réseaux de recherche, y compris universitaires, et produisent un savoir profane à destination des décideurs publics<sup>28</sup>. Dans cet esprit, même le citoyen peut, voire doit, être un acteur qui apporte une plus-value aux processus de décisions, par son savoir d'expérience. Le savoir se veut utile et pratique. Est-ce synonyme de démocratisation des politiques publiques ? Le marqueur d'une évolution serait plutôt à chercher du côté de l'acceptabilité sociale. Les données probantes seraient une aide à la décision mais elles devraient pour cela s'inscrire dans des mécanismes participatifs (René *et al.* 2013).

Le lien avec l'expertise est évident et c'est un cinquième élément à prendre en considération pour apporter des réponses aux questions posées. C'est l'expertise des *think tanks* et celle des groupes d'intérêt, davantage que leur statut, qui favorise une réactivité et une imputabilité de la part des décideurs publics. L'offre d'informations par les citoyens individuels ou associés, par les groupes d'intérêt, par les *think tanks* peut inverser les rapports de pouvoir

---

27. Le lecteur trouvera diverses réflexions, notamment sur l'utilisation imposée des données probantes dans ce sens, dans le très intéressant chapitre 10 par Pierre-Olivier Bédard et Alexandra Mallet.

28. Le point de vue est soutenu au chapitre 11 par Marc Tremblay-Faulkner..

dans la mesure où elle influence le contenu des politiques publiques. Mais en réalité, une telle influence est difficilement mesurable<sup>29</sup>. De plus, les relations entre experts et décideurs publics ne sont pas neutres *a priori*. Certains experts peuvent être sélectionnés en fonction de leur proximité avec les représentants et leurs partis politiques<sup>30</sup>. L'expertise ne garantit pas une relation réactive ni imputable en soi, pas plus que les composantes précédentes. Elle ne conduit pas par nature à une gestion efficace ou durable de notre société politique. La clé des rapports de pouvoir dans une société qui se soucie d'injecter de la démocratie dans la fabrique de ses politiques publiques réside ailleurs.

## L'INTÉRÊT DU CITOYEN

Pour que le lien entre démocratie et politiques publiques soit fort, il faut que les citoyens interviennent et donc il faut qu'ils s'intéressent à la démocratie et aux politiques publiques. Pour cela, il faut qu'ils y prêtent attention, ayant développé le sentiment que les politiques les touchent directement. Chaque année, un professeur d'université a la grande chance de côtoyer des étudiants qui ont invariablement entre 17 et 19 ans. Pour introduire un cours de science politique, le professeur peut expliquer aux étudiants qu'ils peuvent ne pas s'intéresser à la politique, au politique, aux politiques publiques; mais que comme le/la/les politique.s s'intéressent à eux pour tous les aspects de leur vie quotidienne, c'est relativement suicidaire. Qui d'entre nous ne prête pas attention à une personne ou à un phénomène qui l'influence, le contraint, le libère chaque jour? Comment pourrions-nous être des intermittents de la démocratie? Est-ce d'office ce que nous sommes si nous limitons notre participation à l'acte conventionnel de voter? L'analyse des mobilisations citoyennes face au terrorisme et à l'organisation État islamique (autrement dénommée Daesh) ont montré que leur mise à l'agenda politique, médiatique et populaire a réduit le déficit démocratique<sup>31</sup>. Autre cas, la politique climatique et notamment la taxation du carbone illustrent qu'il est essentiel

---

29. Ce que le chapitre 11 par Marc Tremblay-Faulkner souligne également.

30. Le lecteur en trouvera une illustration au chapitre 12 par Guillaume Lamy.

31. Ceci est brillamment exposé dans le chapitre 2 par Laura Pelletier et Justin Massie. D'une manière claire et étayée, les auteurs montrent qu'au Canada, le débat électoral a intégré la politique étrangère et plus spécifiquement la lutte contre le terrorisme. L'imputabilité du gouvernement Trudeau s'en est trouvée confortée même si l'influence des partenaires internationaux ne permet de prendre en compte (réactivité) uniquement l'opinion publique nationale.

que les citoyens s'intéressent à la fabrique démocratique de l'action publique pour pouvoir y acquiescer et, le cas échéant, s'y opposer. C'est par ce biais que les citoyens peuvent par exemple accepter une augmentation d'impôts qui les impactent comme les entreprises le sont aussi<sup>32</sup>.

Pour que les politiques publiques soient démocratiques, il faut que les citoyens interviennent à leur sujet, et donc s'y intéressent. Il est d'autant plus crucial que leurs avis soient pris en compte, au moyen du vote ou de la délibération : c'est bien là le propre de la réactivité et de l'imputabilité. Des mécanismes participatifs (commissions parlementaires ou auditions, consultations publiques, sommets thématiques ou états généraux) sont considérés comme importants par la majorité des représentants politiques<sup>33</sup>. Mais dans le même temps, ces mécanismes trouvent peu d'écho dans les institutions publiques. La faible réceptivité des institutions politiques aux mécanismes participatifs alimente le scepticisme des citoyens à leur égard. Si les citoyens prennent leurs distances à la fois avec les dynamiques représentatives et les mécanismes participatifs, ils se placent à l'extérieur des arènes où se fabriquent les politiques publiques. Ce processus pourrait partiellement contribuer à l'élitisme des politiques publiques par lequel les débats démocratiques se déroulent entre experts (*think tanks* notamment) et décideurs publics, sans que les citoyens y soient représentés<sup>34</sup>. Or n'oublions pas que, parmi les quatre principes du gouvernement représentatif énoncés par Manin (1996), la démocratie implique que les citoyens conservent toujours leur liberté d'expression sur la politique en train de se faire<sup>35</sup>.

## **DES ÉCHELONS, DES SECTEURS ET DES CITOYENS QUI SE MOBILISENT « CONTRE »**

La dynamique démocratique, la relation de réactivité et d'imputabilité seraient-elles différentes, varieraient-elles selon les échelons de l'action

- 
32. Le chapitre 3 par David Houle pose explicitement le lien entre l'intérêt continu des citoyens à l'égard de la tarification du carbone et leur acceptation de cet instrument d'action publique.
  33. Le lecteur trouvera des statistiques à ce sujet au chapitre 6 par Antonin Lacelle-Webster.
  34. Ce point de vue est défendu par Guillaume Lamy au chapitre 12.
  35. Les quatre principes du gouvernement représentatif, tels qu'énoncés par Manin, sont : (i) les gouvernants sont désignés par des élections à intervalles réguliers ; (ii) les gouvernants conservent une relative indépendance dans leurs décisions ; (iii) les gouvernés s'expriment sans être soumis au contrôle des gouvernants ; et (iv) les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion.

publique (du local à l'international) ou selon les secteurs de politiques publiques (davantage en environnement qu'en finance, par exemple) ?

En fonction des échelons, la réponse est oui et elle se décline de diverses manières. Si l'État est fédéral, la probabilité que les promesses soient tenues diminue avec les conflits de compétence, la restriction des transferts budgétaires, et donc le niveau fédéré se trouve impacté<sup>36</sup>. En Belgique (un exemple d'État fédéral comme le Canada), c'est aux échelons locaux et fédérés que des mécanismes participatifs ont été prévus. Depuis 2012, le Code de la démocratie locale et de la Décentralisation encourage en son article L1321-3, et en Wallonie, les pouvoirs locaux à financer des projets portés par des associations. Depuis le 31 janvier 2014, les Régions sont autorisées par l'article 39 bis de la Constitution à organiser des consultations populaires dans leur vaste champ de compétences (économie, transport, environnement, par exemple). Lorsque des mécanismes participatifs ne prennent pas en compte les débats démocratiques qui se développent à l'échelon local, ils semblent déconnectés des décisions publiques auxquelles ils sont supposés contribuer (Bobbio et Melé 2015 : 18). Il est significatif que la plupart des mécanismes participatifs soient mis en place, de manière *top-down*, par les pouvoirs publics et à l'échelon local dans de très nombreux pays (Jacquet *et al.* 2015 : 176).

En fonction des secteurs, la réponse est plutôt négative : la relation de réactivité et d'imputabilité, les rapports de pouvoir en démocratie, ne diffèrent pas fondamentalement selon le secteur de politiques publiques considérées<sup>37</sup>. Diverses raisons et plusieurs considérations peuvent être développées à cet égard, à travers quelques exemples. Avant de les aborder, ayons en tête ce que nous avons déjà abordé : l'opinion des citoyens, particulièrement lorsqu'ils endossent leur rôle d'électeurs, exerce une influence sur les politiques

---

36. Voir le chapitre 8 par François Pétry, Dominic Duval et Lisa-Maureen Birch.

37. Nous parlons bien ici de *secteurs* (politique étrangère, environnement ou finances seront pris en exemple) et non de *types* tels que catégorisés notamment par Lowi. Ce dernier distinguait des politiques de type distributif, constituant, régulateur ou redistributif qui se différencient par des probabilités de coercition et des vecteurs de coercition différents. En fonction des types de politiques, des acteurs différents peuvent exercer plus ou moins d'influence. Ainsi, un président américain pourrait agir davantage sur des politiques redistributives et un parlement sur des politiques constituantes. Bien que Lowi pose la question de la relation entre politiques publiques et démocratie et qu'il considère que les premières déterminent la seconde, selon la formule devenue célèbre, *policies determine politics*, il ne nous aide pas à aborder les relations de réactivité et d'imputabilité en fonction des secteurs de politiques publiques (Lowi 1972 : 300, 308, 299).

saillantes dont il est raisonnable de penser qu'elles diffèrent des politiques destinées à des groupes cibles restreints, brillamment analysés par Schneider et Ingram (1993).

La politique étrangère donne lieu à peu de mécanismes participatifs. Par contre, elle peut faire l'objet d'attention en période électorale et même se retrouver au cœur de promesses adressées par les partis politiques aux citoyens<sup>38</sup>. Emmanuel Macron a ainsi fait une priorité de la politique européenne et il a rebaptisé le nom du portefeuille ministériel en Ministère de l'Europe (placée en avant, donc) et des Affaires étrangères. Les politiques de changement climatique ont traditionnellement été le terrain de mécanismes participatifs. L'environnement se retrouve également dans tout programme électoral, quelle que soit l'idéologie du parti. Les enjeux de durabilité dans le secteur climatique et plus largement environnemental sont saillants au XXI<sup>e</sup> siècle. Toutefois, les citoyens ne jouent pas un rôle moteur dans la formulation de politiques publiques<sup>39</sup>. Les politiques budgétaires ont été directement – même si partiellement – placées entre les mains de citoyens par le biais du mécanisme des budgets participatifs. Pour autant, les décideurs publics ne sont pas institutionnellement contraints de s'intéresser aux citoyens qui s'abstiennent de voter. La participation électorale serait une façon, pour les citoyens, de marquer leur opposition à des politiques budgétaires et notamment de taxation<sup>40</sup>.

Il est vrai que les citoyens ont davantage tendance à se mobiliser « contre » plutôt que « pour » un phénomène politique. C'est lorsqu'il s'agit d'imputer des sanctions (entendue comme action contre) que la participation électorale est la plus élevée et elle peut également marquer une résistance au changement<sup>41</sup>. Outre le vote, d'autres modalités de participation, non conventionnelles cette fois, peuvent dénoter une capacité d'influence des citoyens sur les politiques publiques et leur fabrique démocratique. Les manifestations sont une de ces modalités. Dans la rue, en-dehors des institutions publiques, sans mécanismes délibératifs, les citoyens peuvent peser sur les rapports de pouvoir. Les contacts formels et informels, les résultats d'enquêtes et de sondages, les grèves, les revendications largement relayées

---

38. Le chapitre 2 par Laura Pelletier et Justin Massie fournit au lecteur beaucoup d'informations pertinentes à ce sujet, dans le contexte canadien, mais avec des possibilités de montées en généralités.

39. C'est l'hypothèse défendue au chapitre 3 par David Houle.

40. L'hypothèse est testée et vérifiée au chapitre 4 par Jérôme Couture.

41. Ces tendances sont observées au chapitre 4 par Jérôme Couture.

restent la principale possibilité pour les citoyens de réclamer réactivité et imputabilité quand elles ne leur semblent pas suffisantes<sup>42</sup>.

Quel que soit l'échelon d'action publique ou le secteur de politiques envisagés, c'est la dynamique d'opposition entre citoyens et fabricants des politiques publiques qui interpelle. Des groupes d'intérêt qui s'opposent à un projet peuvent paraître plus crédibles que ceux qui le défendent<sup>43</sup>. Comment faut-il considérer la prédominance de ce jeu d'opposition? Des auteurs proposent « de ne pas discriminer, parmi l'ensemble des pratiques de dissentiment, ce qui relève de la critique de ce qui n'en relèverait pas [...] ». Il suffirait de remplacer "critique" par un autre terme désignant une autre pratique sociale – "contestation" ou "conformation" » (Rambaud 2017 : 494).

### LA COMPLEXITÉ, LA CONGRUENCE ET LE CONFLIT

Une politique publique est considérée comme d'autant plus démocratique qu'elle est formulée dans le sens souhaité par les citoyens. En ce sens, la démocratie institutionnelle favorise généralement les politiques congruentes par rapport aux politiques conflictuelles. Intrinsèquement, cette préférence définit la réactivité : prendre en considération les attentes des citoyens implique d'y répondre dans le sens qu'ils souhaitent. L'imputabilité est source de conflits quand les citoyens estiment que les décideurs publics n'adoptent pas des politiques publiques dans le sens souhaité. C'est une explication possible de la stratégie conflictuelle souvent privilégiée par les groupes d'intérêt : ils s'opposent aux politiques qu'ils considèrent comme étant non congruentes<sup>44</sup>. C'est également une explication plausible du fait qu'un gouvernement minoritaire a tendance à refuser une controverse et à repousser une décision controversée<sup>45</sup>. Ce sont les rapports de pouvoir qui sont ici, à nouveau, au cœur de la rationalité des acteurs : pour les groupes d'intérêt, il s'agit de modifier les rapports de pouvoir ; pour un gouvernement minoritaire, il s'agit de rester au pouvoir dans une configuration institutionnelle qui l'affaiblit *de facto*.

---

42. Ces éléments ressortent des entretiens menés auprès des décideurs publics par Antonin Lacelle-Webster et analysés au chapitre 6.

43. Une telle conclusion est tirée au chapitre 11 par Marc Tremblay-Faulkner.

44. Le chapitre 11 en fournit une illustration dans le secteur environnemental au Québec.

45. Le lecteur trouvera au chapitre 3 des détails sur cette posture d'un gouvernement minoritaire.

La recherche de congruence et l'évitement du conflit jouent donc un rôle spécifique en démocratie lorsque la focale est placée sur la réactivité et l'imputabilité. Un gouvernement est considéré comme démocrate s'il reste en phase avec la majorité parlementaire. Un parti politique se doit de rester aligné sur sa base électorale et son idéologie<sup>46</sup>. Dans ces deux premiers exemples, le conflit se joue avec les acteurs avec lesquels il est institutionnellement possible de le faire : le gouvernement est classiquement en conflit avec l'opposition parlementaire, un parti politique ferraille avec ceux qui promeuvent des projets de société distincts. Des actions politiques sont connotées positivement quand elles sont appréciées dans des sondages d'opinion. Ici, la dynamique est plus générale : des citoyens peuvent soutenir les initiatives de décideurs alors qu'ils n'ont pas voté pour eux au départ. En matière de politique étrangère et d'intervention militaire contre Daesh, ce sont les préférences de tous les Canadiens, globalement, qui concordent avec les actions gouvernementales, ce qui conduit à la conclusion d'un gouvernement réactif<sup>47</sup>. Autre exemple, en matière de politique climatique, le report d'une taxation (en l'occurrence du carbone), est considéré comme une réactivité du gouvernement (minoritaire) aux attentes de la majorité des citoyens, l'opinion publique acceptant par ailleurs le principe de la régulation<sup>48</sup>.

Pourtant, la dynamique d'oppositions est inhérente à toute vie politique. Le conflit est consubstantiel à la démocratie. La démocratie délibérative n'a pu faire l'économie de critiques relatives à sa recherche de consensus à tout prix pour dépasser les antagonismes (Goupy et Roman 2015). La démocratie représentative se nourrit des débats d'arguments et de contre-arguments qui éclairent parfois de manière contradictoire les enjeux à réguler. Les mobilisations citoyennes du début du XXI<sup>e</sup> siècle se nourrissent de révoltes contre des structures fondamentales, que l'on songe aux *Indignados*, à *Occupy Wall Street*, à Nuit Debout, à Notre-Dame-des-Landes, entre autres. C'est le propre de la démocratie de ne pas résister aux résistances, mais de s'adapter aux critiques qui lui sont adressées. C'est le seul régime politique capable de le faire.

---

46. Les chapitres 8 et 9 approfondissent l'analyse relative aux partis.

47. Au chapitre 2, le raisonnement est sous-tendu par Laura Pelletier et Justin Massie à l'aide de données statistiques.

48. Les éléments conduisant à une telle décision et au constat d'un gouvernement réceptif sont développés au chapitre 3 par David Houle.

Face aux résistances citoyennes, les élites font parfois preuve de créativité<sup>49</sup> ; elles ignorent l'opinion publique et elles comptent sur la faiblesse législative si elles doivent assumer un leadership qui n'est pas congruent avec les attentes citoyennes<sup>50</sup>. En conséquence, rien n'est automatique ni purement rationnel en matière de réactivité et d'imputabilité. Les réseaux d'acteurs sont complexes : leur nombre est grand, leurs intérêts souvent divergents, leurs idéologies parfois conflictuelles, les enjeux dont ils débattent généralement spécialisés. La complexité des réseaux d'acteurs implique que la recherche de congruence et la dynamique de conflit doivent trouver un équilibre, certes précaire.

### **L'ORDRE DES MOTS : DÉMOCRATIE AVANT POLITIQUES PUBLIQUES ? EN GUISE DE CONCLUSION**

Pour atteindre cet équilibre, Giraud et Warin (2008) proposaient il y a dix ans une grille de lecture spécifique des politiques publiques et de la démocratie. Les auteurs commençaient par reconnaître que la fabrique des politiques publiques est l'expression de conflits, voire de relations de domination : des intérêts sociaux divergent, des échanges multiples intègrent des logiques contradictoires, la compétition mais aussi l'intégration sociale prévalent paradoxalement, comme les deux faces de Janus (Balzacq *et al.* 2014 : 231-232), dans la recherche de solutions à des problèmes publics (Giraud et Warin 2008 : 7). *Politiques publiques et démocratie*, titraient Giraud et Warin (2008) dans cet ordre des mots, pour couvrir l'importance des représentations de la réalité sociale, en partie antagonistes et en partie partagées, sur des problèmes publics à traiter et sur des solutions à y apporter. Dans la tradition initiée par Jobert et Muller (1987), les contributeurs à l'ouvrage dirigé par Giraud et Warin investiguaient des outils de l'analyse des politiques publiques (le référentiel, les forums hybrides, la controverse, la gouvernance et les réseaux d'acteurs, etc.), les mettant au service d'une réflexion sur la démocratie et les politiques dites instituant : des politiques publiques qui sont abordées comme des relations de domination qui structurent le politique.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, penser *Démocratie* (d'abord) *et politiques publiques* dans le cadre de la réactivité et de l'imputabilité relance la réflexion sur ce que produisent les politiques publiques, y compris à partir de leur ingénierie.

---

49. Jérôme Couture pose le constat au chapitre 4.

50. C'est ce que constate David Houle au chapitre 3.

La production des *outputs* et des *outcomes* est centrale pour la réactivité et l'imputabilité démocratiques. Cela permet aussi de redynamiser la réflexion sur le cadre représentatif et délibératif dans lequel sont produites les politiques publiques. Rompre la dichotomie entre représentation et délibération pour penser la participation sur un continuum reste crucial au XXI<sup>e</sup> siècle. Le curseur, le marqueur du caractère démocratique des relations de réactivité et d'imputabilité est la prise en compte de la saillance des enjeux à partir d'une intervention citoyenne dans le respect de l'intérêt général et des valeurs démocratiques fondamentales. Le différentiel ne se situe pas dans les mécanismes de participation eux-mêmes. Ces derniers peuvent être multiformes et englober plusieurs degrés d'intervention citoyenne : voter (c'est-à-dire choisir de manière contraignante des décideurs publics et des contenus) mais aussi débattre avant le vote (c'est-à-dire argumenter et contre-argumenter sur les choix à trancher), délibérer mais aussi participer à la décision publique, contribuent tous aux relations de réactivité et d'imputabilité. En partie grâce à la controverse, ils permettent de faire ressortir ce que les citoyens considèrent comme des problèmes saillants et qui pourraient orienter la fabrique de l'action publique, ce qui contribue fondamentalement à l'accomplissement de la dignité humaine et au caractère démocratique des politiques publiques (Lasswell 1951 : 3-15 dans Lerner et Lasswell). Ce qui est certain pour tous les temps futurs, c'est qu'aucun régime ne pourra se revendiquer démocratique si les citoyens, leurs droits, leurs libertés, leur influence sur les décisions publiques ne sont pas au centre même de tout.

En guise de conclusion, faisons le point : de quoi avons-nous besoin ? Pour que des politiques publiques soient démocratiques à l'avenir, notamment réactives et imputables, faisons la synthèse de ce que nous avons appris : quels sont les acquis et les points d'amélioration ?<sup>51</sup> Nous avons besoin d'ingénierie, de procédures, en évitant la technodémocratie qui pourrait diminuer la participation citoyenne. Nous avons besoin d'experts sans verser dans l'élitisme des processus décisionnels. Nous avons besoin de critères et d'indicateurs pour poser les choix, sans déshumaniser ni les processus ni les contenus des décisions publiques. Nous avons besoin de données probantes et analysées rapidement en grande quantité, sans perdre la maîtrise des instruments. Nous avons besoin de projets politiques sur le long terme, sans instrumentaliser les citoyens dont la saillance des enjeux pourrait être biaisée.

---

51. La liste ne peut pas être exhaustive. C'est fondamentalement impossible. Les quelques éléments de la liste qui sont retenus ici reposent sur le contenu de l'ouvrage et son objectif.

Les défis pour combler ces besoins sont nombreux. Il faut gérer la complexité, celle des problématiques, celle des réseaux d'acteurs, de leur nombre et de leur caractère multiscalair, la complexité des interactions, car toute communauté politique comporte une part de conflictualité. Il faut également gérer le désenchantement des citoyens et des fonctionnaires, la perte du caractère digne qu'encourt partiellement la mission politique.

Posons-nous la question de savoir si nous avons changé, changeons, ou changerons le vocabulaire que nous employons pour, en fait, parler de la même chose: la mise au défi permanent de la démocratie qui l'admet par essence. En mai 1968, il était question de jeunes citoyens critiques vis-à-vis du modèle de société que leurs aînés leur laissaient en héritage. Ils proposaient des alternatives qui ont été – certes partiellement – mises en œuvre sous l'élan du féminisme, de l'environnementalisme, du pacifisme, etc. À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, il était question de citoyens critiques à l'égard du fonctionnement des institutions davantage qu'à l'adresse de la démocratie elle-même (Norris 1999). La démocratie participative (et délibérative) a été proposée comme alternative au déficit de représentativité. Vingt ans plus tard, c'est-à-dire aujourd'hui, « les bonnes intentions et l'humanisme ne semblent [...] pas suffisants pour faire de la participation un vecteur d'émancipation » (Talpin 2016: 270).

C'est donc de manière continue – oserions-nous dire persévérante? – qu'il convient de réenchanter la démocratie et la fabrique des politiques publiques. Comment? L'intelligence collective et le travail collaboratif sont deux clés essentielles que le XXI<sup>e</sup> siècle remet à l'ordre du jour. Parmi les signes précurseurs qui réenchangent, des jeunes générations collaborent dans cette optique un peu partout à travers le monde et, c'est une conclusion d'enquête statistique<sup>52</sup>, le pessimisme fléchit un peu, un retour de confiance s'amorce au sein des jeunes générations. Les tendances restent à confirmer. À l'avenir, c'est sur le plan collectif que la capacité de tous à réenchanter la démocratie et les politiques publiques reste déterminante.

## RÉFÉRENCES

Arnstein, Sherry R. (1969) «A ladder of citizen participation». *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.

---

52. Sciences Po, « Baromètre de la confiance politique, vague 9 », *op. cit.*

- Balzacq, Thierry, Pierre Baudewyns, Jérôme Jamin, Vincent Legrand, Olivier Paye et Nathalie Schiffino (2014) *Fondements de science politique*. Bruxelles, De Boeck Supérieur.
- Bobbio, Luigi et Patrice Melé (2015) « Les relations paradoxales entre conflit et participation ». *Participations*, vol. 3, n° 13, p. 7-33.
- Chambers, Simone (2004) « Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation ». *The Journal of Political Philosophy*, vol. 12, n° 4, p. 389-410.
- Dahl, Robert (1973) *L'analyse politique contemporaine*. Paris, Laffont.
- Easton, David (1953) *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York, Alfred A. Knopf [traduction française *L'analyse du système politique*, Paris, Armand Colin, 1974].
- Fung, Archon (2006) « Varieties of Participation in Complex Governance ». *Public Administration Review*, numéro spécial, décembre, p. 66-75.
- Goupy, Marie et Sébastien Roman (2015) « Usages et mésusages du conflit dans la démocratie ». *Astériorion* 13, en ligne [<http://journals.openedition.org/asterion/2592>].
- Kuhn, Thomas S. (1972 [1962]) *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Flammarion.
- Jacquet, Vincent, Nathalie Schiffino, Min Reuchamps et Delphine Latinis (2015) « Union sacrée ou union forcée? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif ». *Participations*, vol. 3, n° 13, p. 171-203.
- Jacob, Steve et Nathalie Schiffino (2007) « Les politiques du risque ». *Politique et Sociétés*, vol. 26, n° 2-3, p. 19-26.
- Jacquy, Émilie et Nathalie Schiffino (2017) « Langue de bois, citoyens et post-démocratie ». *La Revue Nouvelle*, vol. 72, n° 8, p. 83-92.
- Jobert, Bruno et Pierre Muller (1987) *L'État en action*. Paris, Presses universitaires de France.
- Lerner, Daniel et Harold Dwight Laswell (1951) *The policy sciences*. Palo Alto, Stanford University Press.
- Lowi, Theodore J. (1972) « Four Systems of Policy, Politics, and Choice ». *Public Administration Review*, vol. 32, n° 4, p. 298-310.
- Manin, Bernard (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- Norris, Pippa (1999) « Introduction: The Growth of Critical Citizens ». Dans Pippa Norris (dir.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, p. 1-27.
- O'Miel, Julien (2018) « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile? » *Participations*, vol. 3, n° 19, p. 221-242.
- Papadopoulos, Yannis (2013) *Democracy in crisis? Politics, governance and policy*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pelletier, Réjean et Jérôme Couture (2011) « La confiance dans les partis au Québec et au Canada. Un Québec distinct? » Dans Réjean Pelletier (dir.), *Les partis politiques québécois*

- dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 225-248.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes et Bernard Manin (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rambaud, Elsa (2017) « La “petite” critique, la “grande” et “la” révolution. Pour une acception non normative de la critique ». *Revue française de science politique*, vol. 3, n° 67, p. 469-495.
- René, Jean-François, Manon Champagne et Suzanne Mongeau (2013). « Allier recherche et participation citoyenne. Enjeux, défis et conditions de réalisation ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 25, n° 2, p. 25-34.
- Rosanvallon, Pierre (2015) *Le bon gouvernement*. Paris, Le Seuil.
- Scharpf, Fritz (2000) *Gouverner l'Europe*. Paris, Presses de Science Po.
- Schmidt, Vivien A. (2013) « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and “Throughput” ». *Political Studies*, n° 61, p. 2-22.
- Schneider, Anne et Helen Ingram (1993) « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy ». *The American Political Science Review*, vol. 87, n° 2, p. 334-347.
- Sintomer, Yves (2016) « Les futurs de la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle ». *Raison publique*, vol. 20, n° 1, p. 175-191.
- Talpin, Julien (2016) « Légitimer les inégalités. De la démocratie participative en Amérique ». *Participations*, vol. 1, n° 14, p. 265-282.



---

## NOTICES BIOGRAPHIQUES

---

**Pierre-Olivier Bédard** est conseiller principal en relations internationales pour le Conseil national de recherches Canada. Il détient un doctorat en science politique de l'Université Laval et a complété un stage postdoctoral à Durham University au Centre for Humanities Engaging Science and Society. Ses recherches portent sur l'élaboration de politiques publiques informées par les données probantes, les méthodes de recherche et la philosophie des sciences. Il a également reçu une Bourse pour l'élaboration de politiques scientifiques canadiennes MITACS en 2016-2017, afin de travailler en évaluation d'impact de programmes de développement international, au sein d'Affaires Mondiales Canada.

**Lisa Birch** (Ph.d.) est directrice exécutive au Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP), professeure associée au département de science politique de l'Université Laval et professeure au CEGEP Champlain-St-Lawrence. Les résultats de ses recherches ont été publiés dans plusieurs revues et ouvrages collectifs. Elle a récemment coédité le *Bilan des réalisations du gouvernement Couillard* au Presses de l'Université Laval en 2018.

**Rosetta Collura** est assistante de recherche et d'encadrement en science politique à l'Université Catholique de Louvain. Ses recherches, qu'elle poursuit à l'Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE), portent sur l'exercice d'influence des euro-think tanks dans le cadre de l'Union bancaire européenne. Au cours de son doctorat, elle réalise un séjour de recherche à l'Institut d'Études Européennes (IEE ULB).

**Guy-Serge Côté** détient un doctorat de l'Université d'Ottawa où il est présentement professeur à temps partiel à l'École d'études politiques. Ses principaux champs d'intérêt sont la philosophie politique de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ainsi que l'écologie politique, plus particulièrement le concept de démocratie écologique. Ses publications portent sur la gestion de l'environnement dans l'Arctique canadien ainsi que sur le processus québécois

de consultation publique en environnement. Il a aussi été conseiller spécial auprès du ministre fédéral de l'Environnement ainsi que conseiller principal des politiques dans la Direction des affaires internationales d'Environnement Canada.

**Jérôme Couture** (Ph. d.) est chercheur à l'INRS-UCS et récipiendaire d'une bourse postdoctorale du *Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH)*. Ses travaux portent sur les gouvernements locaux, la gouvernance multiniveau, les finances publiques et la participation citoyenne. Ses recherches ont été publiées dans *European Journal of Public Health*, *Environment and Planning C, Policy and Internet*, *Canadian Journal of Political Science* (à 3 reprises) et *Canadian Journal of Urban Research*. Il est coéditeur de l'ouvrage *Accountability and Responsiveness at the Municipal Level. Views from Canada* publié en 2018 au McGill-Queen's University Press. Il enseigne la méthodologie de la recherche et les méthodes quantitatives depuis 2010 au département de science politique de l'Université Laval. Il a également été élu comme conseiller municipal de 2005 à 2013.

**Jean Crête** (D.Phil. Oxford) est professeur associé de science politique à l'Université Laval et membre du Centre d'analyse des politiques publiques. Ses recherches en cours portent sur l'analyse comparée des constitutions nationales, sur les plates-formes électorales, les politiques publiques ainsi que sur les techniques de sondage d'opinion et d'analyse textuelle. Il a publié des livres, des articles dans des revues spécialisées et des chapitres dans des ouvrages collectifs. Il a dirigé ou codirigé une dizaine d'ouvrages collectifs dont *Les surveillants de l'État démocratique*, *Politiques publiques: le Québec comparé*, *Ressources naturelles et politiques publiques: le Québec comparé* et *Politiques environnementales et accords volontaires* publié aux Presses de l'Université Laval.

**Mohamed Djouldem** est Maître de conférences en science politique à l'Université Paul Valéry à Montpellier et chercheur à l'UMR 5281. Il enseigne la géopolitique de la finance internationale, les relations politiques internationales et les politiques publiques et leurs contestataires. Ses recherches actuelles portent sur l'internationalisation des finances publiques, les politiques de lutte contre la pauvreté et les politiques de l'environnement. Il a notamment publié *Lutter contre le non-recours: un révélateur du renouvellement des politiques publiques*, *L'envers de la fraude. Le scandale du non-recours* et *Les réformes des finances publiques. Les enjeux politiques et gestionnaires*.

**Dominic Duval** est chercheur postdoctoral à l'University of California Davis. Il est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université Laval. Ses travaux portent principalement sur les promesses électorales des gouvernements. Ses recherches ont été publiées notamment dans *Electoral Studies*, *Party Politics* et *Political Studies*.

**David Houle** est un chercheur postdoctoral associé au *Center for Local, State, and Urban Policy (CLOSUP)* à la *University of Michigan Gerald R. Ford School of Public Policy*. Il détient un doctorat en sciences politiques et études environnementales de l'Université de Toronto. Il s'intéresse aux politiques publiques dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques, en particulier la tarification du carbone dans les provinces canadiennes et les États américains. Ses recherches ont été publiées dans *Global Environmental Politics* et le *Journal of Public Policy*. Il travaille présentement sur un livre portant sur la tarification du carbone dans les provinces canadiennes à paraître aux presses de l'Université de Toronto.

**Steve Jacob** est professeur titulaire et directeur du Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP) et du laboratoire de recherche sur la performance et l'évaluation de l'action publique (PerfEval). Il enseigne la science politique à l'Université Laval à Québec et dans plusieurs universités européennes. Il mène des recherches sur les processus de modernisation de l'administration, l'éthique publique et les dispositifs d'évaluation et de gestion de la performance. Les résultats de ses recherches ont été publiés dans de nombreuses revues.

**Antonin Lacelle-Webster** détient une maîtrise de l'Université de Sherbrooke en études politiques appliquées. Son mémoire, *De la démocratie représentative au Québec: perceptions institutionnelles du rôle du citoyen*, a reçu en 2018 le Prix Jenson-Pétry de la Société québécoise de science politique (SQSP). Il effectue présentement un doctorat en science politique à l'University of British Columbia (UBC).

**Guillaume Lamy** effectue présentement un doctorat en science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et est chercheur associé au Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) et à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC). Il est animateur au *Canal Savoir* des émissions *Les Publications Universitaires* ainsi que *Face à Face*. Il a été finaliste au Prix du livre politique

de l'Assemblée nationale du Québec en 2015 pour *Laïcité et valeurs québécoises : les sources d'une controverse* aux éditions Québec Amérique.

**Alexandra Mallett** est professeure à la School of Public Policy and Administration à Carleton University. Avant de travailler dans le milieu universitaire, elle a travaillé pour le gouvernement canadien, une organisation à but non lucratif et à l'Organisation des États américains à Washington, DC. Elle a également reçu une Bourse pour l'élaboration de politiques scientifiques canadiennes MITACS en 2016-2017 pour Ressources naturelles Canada. Ses recherches portent sur les questions touchant les sciences, la technologie et les processus d'innovation, et se concentrent sur les politiques publiques et les questions énergétiques et environnementales.

**Justin Massie** est professeur agrégé de science politique à l'Université du Québec à Montréal et directeur de recherche au Centre interuniversitaire de recherche sur les relations internationales du Canada et du Québec (CIR-RICQ). Ses recherches portent sur la politique étrangère et les enjeux de sécurité. Il est l'auteur de nombreux travaux sur la politique internationale du Canada, dont l'ouvrage *Francosphère : l'importance de la France dans la culture stratégique du Canada* aux Presses de l'Université du Québec

**Corinne Mellul** possède un doctorat de science politique de Boston College, États-Unis, et enseigne la science politique et les relations internationales à Sciences Po Paris et à l'Institut Catholique de Paris. Elle a également occupé des fonctions de conseiller aux relations internationales dans un cabinet ministériel où elle s'est spécialisée dans la coopération à échelle européenne sur l'orientation et l'évaluation des politiques publiques

**Laura Pelletier** est candidate au doctorat en science politique à l'Université Laval. Après avoir oeuvré dans le milieu journalistique, elle se consacre désormais à la recherche portant sur les facteurs influençant la politique de sécurité internationale du Canada et des alliés des États-Unis plus globalement.

**François Pétry** est professeur émérite de science politique à l'Université Laval. Il est le créateur du site poltext d'archivage et d'analyse des programmes des partis au Canada et dans les provinces. Il a coécrit récemment *Health Care Policy in the United States and Canada* (Routledge, 2014) et *Le Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales*, troisième édition

(PUL, 2017) et coédité *L'analyse textuelle des idées, du discours et des pratiques politiques* (PUL, 2017) et le *Bilan des réalisations du gouvernement Couillard* (PUL, 2018).

**Nathalie Schiffino** est professeur de science politique à l'Université catholique de Louvain en Belgique. Elle est chercheur associé au CRESPo et chercheur invité au Centre d'Analyse des Politiques Publiques de l'Université Laval. Elle mène des recherches dans les domaines de la gestion du risque et de l'évaluation des politiques publiques. Les résultats de ses recherches ont été publiés dans de nombreuses revues.

**Marc Tremblay-Faulkner** est étudiant au doctorat en science politique à l'Université de Montréal. Ses recherches portent sur l'élaboration des politiques publiques et la réglementation au Canada et au Québec.



# Démocratie et politiques publiques

Les gouvernements élus répondent-ils aux attentes des citoyens ? Les institutions démocratiques favorisent-elles l'adoption et la mise en œuvre de politiques publiques en adéquation avec les préférences citoyennes ? Selon le modèle de la représentation démocratique, les élus doivent élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques souhaitées par les électeurs. De leur côté, les électeurs devraient récompenser ou sanctionner les élus en fonction de leurs performances et de la satisfaction de leurs attentes.

En s'intéressant à la relation qui unit la démocratie et les politiques publiques, cet ouvrage offre un éclairage nouveau sur les enjeux relatifs à la réactivité et à l'imputabilité des élus. Les contributions rassemblées dans cet ouvrage expliquent les défis qui affectent la représentation démocratique. Il s'agit notamment du peu de place accordée à la participation du public dans les processus décisionnels, du fonctionnement et de l'organisation des administrations publiques et des difficultés d'accéder à une information crédible et fiable au moment de prendre une décision.

Photographie de couverture : iStockphoto



Aussi en version numérique

[www.pulaval.com](http://www.pulaval.com)

ISBN 978-2-7637-3750-8



9 782763 737508



Presses de  
l'Université  
Laval

Administration/Gestion