
Promesses et réalisations : un examen de deux législatures

par Christopher Garner

Les études didactiques et les sondages d'opinion indiquent que, de l'avis d'une forte proportion de Canadiens, les politiciens n'ont nullement l'intention de tenir leurs promesses. En Colombie-Britannique, le non-respect des engagements électoraux a donné lieu récemment à une campagne de destitution (qui n'a porté fruit). Le présent article passe en revue l'expérience vécue lors de deux législatures fédérales, celles de 1974-1979 et de 1988-1993; il examine si les gouvernements tiennent leurs promesses et, dans la négative, quelles en sont les conséquences pour le processus démocratique.

Un certain nombre de spécialistes ont cherché des explications au fait que les gens ont perdu confiance dans les institutions politiques. Neil Nevitte a exprimé dans une formule élégante que le Canada vit une tendance semblable à celle observée dans tous les États post-industriels : selon lui, il s'est produit un déplacement des valeurs qui a entraîné un déclin du respect¹.

Les changements structurels qui marquent la société depuis 1945 sont au cœur de cette diminution du respect de la part du grand public. Les modifications de la nature du travail, des niveaux d'instruction ainsi que de la sécurité et du bien-être économiques influent à leur tour sur l'évolution des valeurs des nouvelles générations. Il en résulte un paradoxe : les gens s'intéressent davantage à la politique, mais ils sont moins d'accord et s'identifient moins avec les formes traditionnelles de la représentation politique. Le public canadien, naguère déférent, exige maintenant de participer de plus près à l'élaboration des décisions.

Michael M. Atkinson aborde la question du déclin de la confiance et de l'efficacité sous un angle différent². À son avis, l'insatisfaction découle de deux visions opposées de ce que de-

vrait être la démocratie. D'une part, les Canadiens souscrivent à un idéal de la démocratie fondé sur l'intégration, d'après le modèle de Burke. Dans ce cas, la déférence émane de la confiance que nous mettons dans les institutions, lesquelles gouvernent pour nous, mais pas avec nous.

Il y a d'autre part l'idéal agrégatif, en vertu duquel on encourage les dirigeants et les institutions à être à l'écoute de l'opinion populaire. Dans cette théorie, la politique est un moyen de satisfaire aux intérêts et aux préférences des citoyens, de la même façon qu'on attend des producteurs qu'ils répondent aux exigences des consommateurs. C'est à cet idéal que les Canadiens adhèrent de plus en plus.

Par ailleurs, on a conçu les institutions canadiennes en fonction de l'idéal d'« intégration », ce qui a produit un parlement comme celui de Westminster et un processus où les partis politiques se font ouvertement concurrence sur la base d'un manifeste ou exposé de principes électoral, afin d'obtenir du public le mandat de former un gouvernement. Après l'expression de la volonté populaire, le gagnant est censé mettre à exécution son exposé de principes, utilisant tous les pouvoirs parlementaires pour y parvenir. Après tout, c'est ce qu'on veut dire habituellement par « donner un mandat » à un gouvernement.

Il s'ensuit que le fondement constitutionnel et théorique du gouvernement du Canada est de nature intégrative et paternaliste, participant des conceptions de Burke sur les plans théorique et pratique.

Christopher Garner est candidat au doctorat au Collège Nuffield, Université d'Oxford.

Ces explications suggèrent qu'il existe un fossé profond entre la forme de représentation que nous avons et celle que nous souhaitons. Si tel est le cas, il semble logique que cette dichotomie engendre l'insatisfaction et le mépris.

Les gouvernements tiennent-ils leurs promesses? La réponse que donnent les Canadiens déçus de ce qu'ils observent est, tout simplement : *non ils ne les tiennent pas*. C'est ce sentiment qui sous-tend les descriptions négatives des politiciens. Dans la mesure où cette opinion est fondée, notre régime démocratique est gravement malade. Après tout, le processus électoral n'est-il pas censé donner aux gouvernements un mandat pour agir?

L'auteur d'une étude sur cette question fait observer ce qui suit :

En règle générale, pendant les campagnes électorales, les partis optent pour des solutions à court terme qui leur sont conseillées par des spécialistes des sondages et des stratèges politiques. Ils évitent de mettre de l'avant des programmes cohérents [...] L'incapacité des Canadiens d'utiliser les élections pour choisir parmi différentes lignes de conduite est exacerbée lorsque le parti victorieux « oublie » ses promesses électorales ou adopte des politiques qui les contredisent³.

Un tel diagnostic est sans doute trop sévère. Mais comment savoir si les gouvernements respectent leurs engagements? Cela est particulièrement problématique si, comme l'étude le mentionne, les partis s'abstiennent de proposer des programmes cohérents, ce qui nous prive de la possibilité de comparer les promesses et les actes.

On peut contourner le problème en examinant les points saillants de la ligne d'action des partis. Autrement dit, pour savoir ce que les partis et les gouvernements subséquents ont l'intention d'accomplir, on devrait se pencher sur les thèmes généraux qu'ils abordent à différents moments. L'idée sous-jacente est que les partis mettent l'accent uniquement sur les dossiers qu'ils jugent importants pour l'électorat et sur les thèmes susceptibles de rapporter des dividendes sous forme de votes.

Cette démarche a l'avantage de ne pas s'arrêter aux détails et de mettre plutôt en relief les déclarations qui définissent la personnalité d'un parti et le singularisent par rapport aux autres. En outre, elle présuppose que la plate-forme électorale d'un parti est un instrument servant à canaliser les votes et à représenter l'orientation particulière du parti au moyen d'un soulignement général de certains dossiers. Pour paraphraser Kim Campbell, « les élections ne sont pas l'endroit pour discuter de politiques précises ».

On peut formuler deux hypothèses fondamentales concernant la force des mandats des gouvernements au Canada. La première s'énonce comme suit : *les points saillants de l'exposé de principes du parti devraient se retrouver dans le discours du Trône lorsque ce parti a obtenu le pouvoir*.

Mais, conformément à la sagesse populaire, les belles paroles ne coûtent pas cher. Autrement dit, on peut comparer le manifeste du parti et l'énoncé de ses intentions une fois qu'il a pris

le pouvoir, sans réellement pouvoir constater si le gouvernement joint le geste à la parole. Notre seconde hypothèse est donc la suivante : *les points saillants du discours du Trône devraient se transformer en projets de loi du gouvernement*.

Méthodologie

Le sujet pouvant sembler nébuleux, il importe de décrire brièvement la méthode d'analyse des points saillants.

Premièrement, compte tenu des contraintes liées au présent article, on se contentera d'examiner deux législatures ainsi que les élections les ayant précédées : la 30^e législature (1974-1978), pendant laquelle le gouvernement libéral dirigé par M. Trudeau était au pouvoir, et la 34^e, sous le gouvernement progressiste-conservateur de M. Mulroney (1988-1992). Au cours de ces deux législatures, il s'agissait du deuxième gouvernement majoritaire des chefs respectifs, et nous pouvons donc supposer qu'ils savaient comment manœuvrer et agir avec efficacité.

Pour plus de clarté, sept domaines importants ont été retenus aux fins du codage :

- **Relations extérieures** : y compris les mentions de la coopération internationale, du soutien à l'ONU, de l'aide aux pays en développement et de la nécessité d'entretenir une force militaire.
- **Démocratie** : englobe des thèmes comme les droits de la personne, la participation des citoyens au processus décisionnel et un éventail de questions constitutionnelles, dont des éléments de réforme.
- **Système politique** : englobe les dossiers liés à la morale politique, à l'efficacité gouvernementale et aux relations fédérales-provinciales (à l'exception de la Constitution).
- **Économie** : de la réglementation des marchés aux politiques économiques axées sur la demande, en passant par les programmes d'infrastructure et de technologie.
- **Qualité de la vie** : prend en compte les aspects des affaires publiques qui touchent aux programmes de bien-être social (ce qu'on appelle souvent les « principes sacrés ») et d'éducation.
- **Tissu social** : embrasse différentes questions, depuis la diversité culturelle et le multiculturalisme aux dispositions d'ordre public.
- **Groupes sociaux** : réservé principalement aux « mentions favorables » de groupes particuliers, comme les syndicats, les agriculteurs et les minorités défavorisées (les immigrants, les personnes handicapées, etc.).

Ces thèmes permettront de coder la documentation électorale de chaque parti de même que les discours du Trône et les documents législatifs de chaque gouvernement. Pour coder les documents électoraux et les discours du Trône, on a réparti chacune des phrases selon les domaines pertinents. On a procédé de la même manière pour les documents législatifs, mais leur place était déterminée par la matière traitée et la directive contenue dans chaque projet de loi. Toute phrase qui ne pouvait

entrer dans l'une des sept catégories en question était codée sous « divers ».

Bien qu'il y ait des limites identifiables à cette démarche, on doit se rappeler que le but *n'est pas* de vérifier des points de détail. Nous cherchons des tendances afin de déterminer si les gouvernements maintiennent leurs positions respectives dans un espace stratégique donné, ou s'ils « oublient leurs promesses ».

Résultats pendant deux législatures

Les graphiques 1 et 2 présentent les résultats de la vérification des hypothèses par rapport aux exposés de principes, aux discours du Trône et aux documents législatifs pour chacun des gouvernements en question.

Il est clair que les préoccupations économiques ont eu la prépondérance dans toutes les activités du gouvernement Trudeau, suivies des questions liées à la qualité de la vie. On ne peut guère s'en surprendre, car cette époque était marquée par une incertitude économique qui se concrétisait sous forme de chômage et d'inflation galopante. Ensuite, les dossiers de « justice sociale » étaient au cœur même de la philosophie de M. Trudeau et du Parti libéral, de sorte que leur importance n'a pas de quoi surprendre. Comme on l'indique dans le discours du Trône de la quatrième session, les services sociaux sont essen-

tiels pour combler le fossé entre les riches et les pauvres et pour garantir le niveau de vie des personnes dans l'adversité⁴.

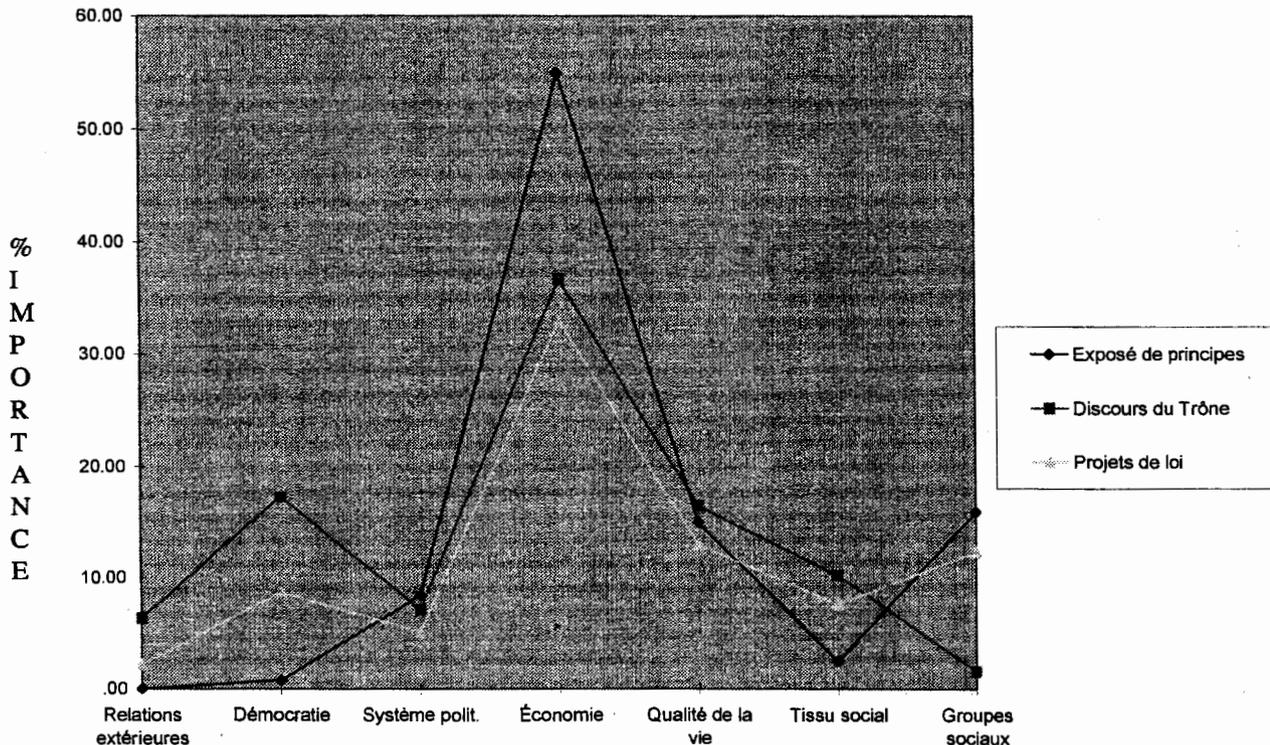
Il convient de noter qu'on a accordé une plus grande importance au « tissu social » dans le discours du Trône et dans les mesures législatives. Dans l'exposé de principes, on met peu l'accent sur des sujets comme le multiculturalisme et le bilinguisme et sur les appels à l'unité nationale. Toutefois, ces dossiers acquièrent nettement une importance accrue au fur et à mesure que la législature avance.

L'explication la plus évidente tient au fait que, dans la dernière partie du mandat libéral, au moment du discours du Trône de la quatrième session, la rhétorique devient une rhétorique de « crise ». Ce n'est guère surprenant compte tenu des événements : la présentation du projet de loi 101 par le Parti québécois en 1977, après le conflit des contrôleurs aériens, et la montée des préoccupations nationales concernant l'avenir de la fédération canadienne, qui mènent au dépôt du rapport Pénin-Robarts en 1978.

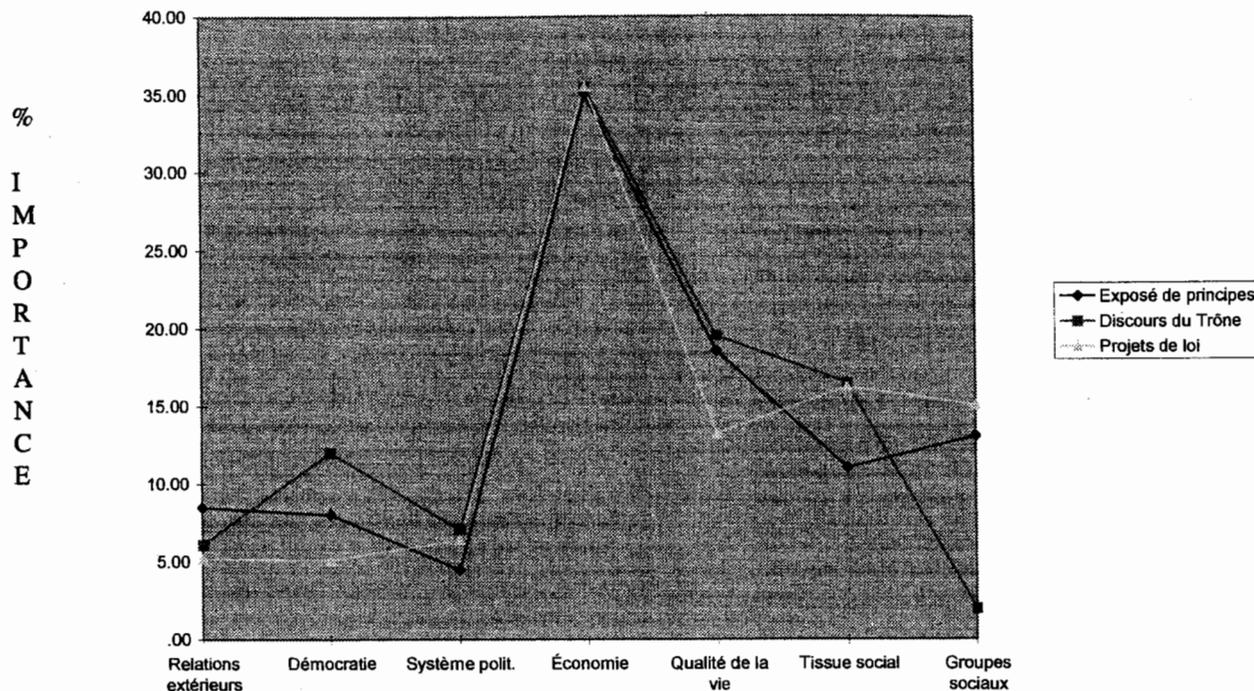
Cette explication peut également s'appliquer à la hausse observée dans le domaine de la « démocratie ». Dans ce cas, la problématique prend la forme de préoccupations exprimées au sujet de la réforme constitutionnelle et de l'adoption d'une déclaration des droits pour le Canada.

Il est cependant plus difficile d'expliquer la disparité entre les orientations de l'exposé de principes et celles du discours

Tendances observées chez le gouvernement libéral : de l'intention à la législation, 30e législature, 1974-1979



Tendances observées chez le gouvernement progressiste-conservateur :
de l'intention à la législation, 34^e législature, 1988-1993



du Trône dans le domaine des « groupes sociaux ». Les discours du Trône de cette période ne visent tout simplement pas des groupes particuliers. On tentera ci-dessous d'interpréter ce facteur.

Lorsqu'on examine le palmarès du gouvernement Mulroney, résumé dans le graphique 2, nous constatons une tendance similaire à celle qui a marqué le parcours du gouvernement Trudeau. Premièrement, nous pouvons observer le degré de convergence entre l'exposé de principes du parti, les discours du Trône et les mesures législatives dans le domaine économique. De fait, il convient de noter la convergence entre le discours du Trône et les dispositions législatives dans trois autres domaines : les relations extérieures, le système politique et le tissu social. Une concordance aussi grande devrait suffire à adoucir l'humeur du Canadien le plus mécontent.

Encore une fois, les deux domaines qui vont à l'encontre de la tendance sont ceux de la « démocratie » et des « groupes sociaux ». Le premier prend de plus en plus d'importance au cours de cette législature, le premier ministre Mulroney s'étant engagé à adopter des réformes constitutionnelles pour « ramener le Québec dans la constitution ». De fait, il convient de noter que cette question devient deux fois plus importante entre les deuxième et troisième discours du Trône. Cette importance accrue découle du débat entourant l'Accord du lac Meech et de l'échec de ce dernier, qui ont mené à la formation de différents comités constitutionnels, puis à l'Accord de Charlottetown et au référendum de 1992.

La modification de l'importance des « groupes sociaux » doit être expliquée d'une autre façon. Premièrement, comme le veut la logique des points saillants, les partis n'aiment pas prendre des engagements précis. Singulariser certains groupes sociaux pendant une campagne électorale irait à l'encontre de l'idée de présenter à l'électorat des notions vagues, thématiques et de portée générale. Les partis sont plus susceptibles de ménager une place de choix à des thèmes qui attireront les groupes sociaux en question, sans réellement s'engager à prendre des mesures les concernant directement. Par exemple, un parti qui s'attache aux programmes sociaux et au soutien du revenu attirera des groupes comme les travailleurs pauvres et les femmes. En mettant l'accent sur la protection douanière des produits agricoles, il attirera les agriculteurs.

Après avoir mis l'accent sur ces orientations, le parti qui forme le gouvernement peut travailler à avantager les groupes en question, grâce à l'adoption de politiques qui les touchent directement.

Cela semble être le cas en grande partie ici. Toutefois, le discours du Trône ne mentionne guère de groupes, alors que les exposés de principes et les documents législatifs en font mention beaucoup plus souvent. Pourquoi en est-il ainsi, compte tenu de ce que nous avons déjà dit?

Deuxième élément de l'explication, la nature du discours du Trône jette un peu de lumière sur cette question. Le discours du Trône sert à définir un cadre général pour la politique à venir. On peut le considérer comme une version abrégée de l'exposé

de principes et, pour le parti au pouvoir, un discours sur l'« état de la nation ». À l'examen, on se rend compte qu'il est de nature plus thématique qu'une bonne partie de l'exposé de principes : il répartit les priorités du parti gouvernemental en grands thèmes, puis donne à entendre qu'on cherchera à résoudre les problèmes de manière « proactive », sans toutefois mentionner, dans la plupart des cas, les moyens qui seront utilisés.

À l'intersection des promesses et de l'action politique

À l'examen des tendances qui ressortent des graphiques 1 et 2, on a pu se faire une idée des raisons qui justifient les convergences et les écarts dans l'importance accordée à des questions particulières, à des moments particuliers. Il s'agissait notamment d'un environnement politique explosif dans lequel le gouvernement n'avait d'autre choix que de réagir – p. ex., les problèmes constitutionnels qui se sont matérialisés pendant les deux périodes.

Derrière ces raisons fondamentales se cachent cependant les contraintes institutionnelles du gouvernement parlementaire. En particulier, certains problèmes doivent être réglés à la Chambre des communes, alors que ce n'est pas le cas pour d'autres. Par exemple, c'est au Parlement qu'on doit statuer sur la prestation de services économiques et sociaux ainsi que sur les dépenses et sur les affectations financières. On peut aussi prendre d'autres décisions en dehors du parquet de la Chambre, en vertu de décrets en conseil, lesquels sont souvent beaucoup plus nombreux que les mesures législatives du gouvernement. Ce facteur peut aussi contribuer à la disparité entre d'une part les mesures législatives, d'autre part les exposés de principes et les discours du Trône qui les ont précédées.

Par ailleurs, comme on l'a déjà fait observer, il est facile de promettre et difficile d'agir. C'est à travers ce filtre qu'on peut comprendre la disparité entre les *paroles* (la rhétorique des exposés de principes et des discours du Trône) et l'*action* législative dans un domaine comme celui de la « démocratie ». Lorsqu'il parle de modifications constitutionnelles, le gouvernement n'a pas à présenter de textes de loi avant que les modifications ne doivent se concrétiser. En outre, les débats entourant les affaires constitutionnelles suscitent beaucoup d'intérêt au sein du public, lequel a l'impression que ces questions ont un lien crucial avec ses propres valeurs. Les gouvernements ont donc tendance à consacrer plus d'énergie à discuter de ces dossiers et à mobiliser l'appui populaire pour leurs propositions, qu'à prendre des mesures concrètes afin de les mettre en œuvre. Cela a certes été le cas au cours des deux périodes qui nous intéressent ici.

Cela nous amène à parler de l'attitude qu'on pourrait qualifier d'« expectative ». L'idée est que les gouvernements, et les partis politiques en général, travaillent dans un climat d'incertitude. La toile de fond politique est telle que le gouvernement, étant donné la nature variée et régionale du Canada, n'a qu'une seule option, celle de peindre à grands traits. En rédigeant des

exposés de principes et, dans une moindre mesure, des discours du Trône, vagues et thématiques, les partis se gardent une marge de manœuvre pour adapter leurs réactions aux besoins du moment.

Ainsi, les gouvernements accordent plus ou moins d'importance aux différents dossiers selon le poids qu'ils attribuent à trois facteurs :

- l'attention dont le dossier fait l'objet au sein du grand public;
- le profit attendu d'un investissement d'énergie dans un dossier donné;
- la façon dont on envisage les événements qui pourraient se produire pendant le mandat du gouvernement.

Ces facteurs ont leur plus grand retentissement pendant les périodes électorales, mais les praticiens de la politique ne perdent jamais de vue leur pertinence. Le premier évoque précisément le travail des partis pendant les campagnes électorales, lorsqu'ils cherchent à mobiliser leurs partisans, réels et éventuels. Par exemple, en 1974, les Libéraux de M. Trudeau ont utilisé comme cheval de bataille l'opposition aux contrôles des prix et des salaires ainsi qu'un programme général de croissance économique. Les Progressistes-Conservateurs de M. Mulroney ont mis l'accent sur le libre-échange, la réconciliation nationale et la préservation des programmes sociaux du Canada. Comme le montrent les sondages d'opinion publique, l'électorat accordait la plus haute importance à ces questions au moment de ces deux élections.

Par conséquent, on peut dire que, toutes choses égales par ailleurs, les partis mettent l'accent sur certaines questions seulement si elles revêtent de l'importance aux yeux de l'électorat.

Les facteurs deux et trois supposent des analyses coûts-avantages et une certaine dose de divination; ils ont aussi plus de poids pour un parti au pouvoir. Le rendement attendu d'une politique donnée repose sur l'idée que toute action politique entraîne des coûts, notamment en termes de temps et d'autres ressources, lorsque le parti cherche à se ménager des appuis tant au Parlement qu'au sein de l'électorat.

Ce calcul est particulièrement important au Canada parce que des intérêts de nature régionale et linguistique ne cessent de se faire concurrence. Les partis au pouvoir doivent donc consacrer une grande partie de leurs ressources à représenter des intérêts afin d'obtenir l'appui recherché. On en vient à désirer des gouvernements souples, qui administrent à partir du centre du spectre d'activité politique.

Le troisième facteur – la divination – est inhérent à tout gouvernement et à toute activité politique des partis. Les partis comprennent qu'au cours de leur mandat, ils devront inévitablement faire face à des événements en partie imprévus. C'est une évidence de dire que les événements ne se conforment jamais aux prévisions, même les meilleures, mais on s'attend néanmoins à ce que le parti au pouvoir apporte toujours une réponse efficace. Par conséquent, les partis conçoivent une

plate-forme leur laissant ce qu'ils considèrent comme une marge de manœuvre amplement suffisante. On met donc l'accent sur des thèmes que le parti associe à d'éventuels « événements imprévus ». Dans ce cas, la logique est qu'on prépare l'électorat à de tels événements; s'ils se produisent, il sera plus facile pour le gouvernement de ménager des appuis en faveur des mesures qu'il propose.

Cette représentation vague et thématique d'intérêts explique jusqu'à un certain point pourquoi on considère les partis libéral et conservateur comme « bonnet blanc et blanc bonnet », car ils manifestent beaucoup de similarités dans leur façon de gouverner et dans les thèmes qu'ils amplifient. Les périodes que nous avons examinées ici ne semblent pas faire exception. Les deux partis accordent une importance considérable à une économie forte, à la justice sociale et à l'unité nationale. Les deux considèrent qu'un comportement économique frugal est essentiel à la saine gestion des affaires publiques, que les principes inviolables du filet canadien de sécurité sociale doivent être maintenus et qu'il faut soutenir l'unité d'une fédération souvent instable grâce à des réformes constitutionnelles et à des politiques proactives.

En résumé, l'exposé de principes du parti et le discours du Trône sont conçus comme vagues et thématiques. Cela donne au parti au pouvoir suffisamment de latitude pour réagir aux événements politiques indépendants de sa volonté, tout en essayant de modeler les préférences du public en fonction de sa plate-forme et de ses propositions d'action. Les gouvernements Trudeau et Mulroney ne font pas exception à la règle.

L'analyse qui précède fait voir des tendances dans la mise en valeur des dossiers à différents moments. Elle ne montre pas les changements d'orientation qui peuvent se produire à l'intérieur des domaines en question. Mais là n'était pas notre propos. Il y a tout de même eu certains changements d'orientation stratégique au cours de ces deux périodes.

Un de ces changements a eu lieu dans le domaine économique au cours de la 30^e législature. À cette époque, les discours du Trône du gouvernement libéral ont mis l'accent successivement sur la réglementation des marchés et l'intervention, puis sur une plus grande parcimonie en matière économique. De fait, le quatrième discours du Trône énonce précisément que « l'objectif premier [du présent gouvernement] est de créer un climat économique propice à la croissance du secteur privé » en limitant les dépenses gouvernementales et en comprimant les structures bureaucratiques⁵.

Le meilleur exemple d'un changement d'orientation du gouvernement Mulroney s'est produit pendant la 33^e législature. En 1984, les Progressistes-Conservateurs ont formé le gouvernement en prônant une politique commerciale qui excluait un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Mais, en 1987, ils avaient imprimé une direction nettement contraire à cette politique, le premier ministre Mulroney et le président Reagan ayant annoncé la première étape en vue de la conclusion d'un tel accord.

Conclusion

On a dit que, dans les régimes de gouvernement fondés sur le modèle de Westminster, « la théorie constitutionnelle est simple : un gouvernement peut faire tout ce qu'il désire ». Le Canadien mécontent peut répondre qu'ils font effectivement ce qu'ils veulent, mais ce qu'ils veulent n'est jamais ce qu'ils promettent. La tendance illustrée pour les deux législatures en question donne à penser qu'il est justifié de se ranger du côté des gouvernements et non de l'opinion publique majoritaire à ce chapitre.

Nous avons vu que les partis ont tendance à mettre l'accent sur les mêmes domaines lorsqu'ils sont au pouvoir et lorsqu'ils sollicitent l'appui de l'électorat.

Nous avons vu également qu'un écart entre l'exposé de principes et les mesures ultérieures peuvent tenir à trois raisons : premièrement, le gouvernement réagit à des préoccupations méta-politiques comme celles liées aux affaires constitutionnelles. Deuxièmement, la nature des discours du Trône exclut les références à des modalités particulières. Et, troisièmement, les gouvernements doivent se plier à certaines contraintes institutionnelles, par exemple des procédures qui définissent quelles initiatives doivent être proposées à la Chambre des communes sous forme de projets de loi, et quelles mesures peuvent être adoptées en dehors de la voie législative.

Les Canadiens ont de bons motifs d'exprimer leur insatisfaction lorsque les gouvernements changent complètement d'orientation pendant leur mandat. Mais, aussi longtemps que les gouvernements font de vagues promesses électorales et ne prennent que de faibles engagements par écrit, les Canadiens doivent se souvenir que les belles paroles ne coûtent pas cher et que c'est à leurs actes qu'on peut le mieux juger les partis politiques une fois qu'ils sont installés au pouvoir.

Notes

1. Neil Nevitte, *The Decline of Deference*, Toronto, Broadview Press, 1996.
2. Michael M. Atkinson, « What Kind of Democracy Do Canadians Want? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, n° 4, 1994, p. 717-745.
3. Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon Pammett, *Absent Mandate: Interpreting Change in Canadian Election* (2^e éd.), Toronto, Gage Educational Publishing, 1991, p. 25.
4. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 30^e législature, 4^e session, 1978, p. 1.
5. *Ibid.*, p. 3. Le discours instruit également les ministères de réduire leur budget d'un milliard de dollars, tout en prévoyant pour 1978-1979 une réduction de 500 millions à 2 milliards de dollars dans les dépenses gouvernementales.