

La surveillance de l'État démocratique par les citoyens

par

François Petry

À paraître dans, Jean Crête (dir.) *Les surveillants de l'État*, Québec, les Presses de l'Université Laval

1. Introduction

Jusqu'à quel point peut-on affirmer que les citoyens jouent un rôle de surveillants de l'État démocratique? Ce chapitre aborde la question sous l'angle de la surveillance que les citoyens exercent pour s'assurer que les politiciens tiennent leurs promesses électorales une fois élus. Les experts (praticiens de la politique et chercheurs) affirment, preuves à l'appui, que, dans l'ensemble, les partis politiques tiennent leurs promesses. Mais quand on pose la question aux citoyens, ils ont tendance à affirmer que les politiciens ne tiennent pas leurs promesses. La contradiction entre les vues des citoyens et des experts sur la capacité des politiciens élus à tenir leurs promesses électorales soulève un paradoxe pour la théorie rationnelle (Downs 1957, Riker 1982). La théorie postule que les politiciens élus tiennent leurs promesses précisément parce qu'ils craignent la sanction des citoyens aux prochaines élections s'ils ne les tiennent pas. Mais la théorie tient-elle vraiment la route si, comme l'indiquent les enquêtes par sondage, les citoyens pensent de toute façon que les politiciens ne tiennent pas leurs promesses.

La réalisation par les partis politiques de leurs promesses électorales, et la perception qu'en ont les citoyens sont au centre de la question de la surveillance de l'État démocratique par les citoyens. Trois conditions semblent nécessaires pour que les citoyens jouent un rôle de surveillants de l'État démocratique, chacune liée directement aux promesses électorales.

La première condition est que pendant une campagne électorale, les citoyens sachent quel parti partage le mieux leurs préférences et leurs valeurs. Sinon les citoyens risquent fort de voter pour le « mauvais » parti. Cette condition soulève la question de savoir si les promesses que les partis présentent aux électeurs pendant les campagnes électorales leur offrent des choix politiques clairs et distincts.

La deuxième condition est que les citoyens puissent exercer un « contrôle de qualité » sur les politiques que le parti élu mène entre deux élections (Rosanvallon 2004). Cette condition soulève la question de savoir si le parti au pouvoir après l'élection tient bien ses promesses. S'il ne tient pas ses promesses, le choix des citoyens le jour du scrutin risque de ne pas servir à grand-chose pour savoir à quelle politique s'attendre par la suite.

Prises conjointement, ces deux conditions sont à la base du principe du « parti responsable » (Klingemann et al. 1994, Manin 1997) selon lequel le parti gagnant doit logiquement remplir le mandat pour lequel il a été élu. La logique politique à la base du principe est claire : les enjeux qui font l'objet de promesses par le parti élu au pouvoir sont les enjeux gagnants, ceux qui ont précisément mené le parti à la victoire. Il y a aussi une logique normative à la base du principe du parti responsable : s'il n'est pas respecté, on risque fort de se retrouver en situation de « sélection adverse » (Akerlof 1970) dans laquelle le principal (l'électeur) n'a pas l'information dont il a besoin pour choisir l'agent (le parti) qui convient le mieux.

Les deux conditions à la base du principe du parti responsable sont elles-mêmes conditionnelles à la réalisation d'une troisième condition : que les citoyens soient bien informés non seulement du contenu des promesses électorales, mais aussi de leur niveau de réalisation ultérieure (Delli Carpini et Keeter 1996, Soroka et Wlezien 2010). Cette condition est à la base du principe du « public responsable » selon lequel, en démocratie représentative, les citoyens doivent non seulement activement s'informer des promesses électorales des partis pour s'assurer qu'ils choisissent le « bon » candidat, mais ils doivent aussi surveiller que les politiques du gouvernement coïncident avec ses promesses. Le respect du principe du public responsable permet d'éviter une situation de « hasard moral » dans laquelle le principal (l'électeur), ne faisant pas attention à ce que fait l'agent (le parti élu) entre les élections, ce dernier n'a pas d'incitation à tenir ses promesses, puisqu'il ne risque pas d'être pénalisé à la prochaine élection s'il ne le fait pas.

Les principes du parti responsable et du public responsable sont des principes théoriques. Qu'en est-il en réalité? Ce chapitre étudie des données empiriques comparées sur les promesses des partis et la perception qu'en ont les citoyens canadiens, irlandais et suédois, pour tester les trois hypothèses suivantes : a) les partis politiques présentent des promesses

claires et distinctes; b) le parti (ou la coalition de partis) au pouvoir tient l'essentiel de ses promesses; c) les citoyens évaluent correctement si les partis tiennent leurs promesses ou non. La prochaine section du chapitre passe en revue l'évidence empirique à l'appui des deux premières hypothèses, revue somme toute assez rapide, puisque l'évidence accumulée durant les deux dernières décennies appuie clairement l'hypothèse selon laquelle les partis tiennent leurs promesses. La troisième section s'attarde plus longuement sur l'évidence récente à l'appui, mais surtout en contradiction avec la troisième hypothèse. La discussion en conclusion offre des pistes d'explication, et de solutions à la contradiction entre la perception des experts que les partis tiennent leurs promesses et celle de l'opinion publique que les partis ne les tiennent pas.

2. Les partis présentent aux électeurs des promesses claires qu'ils tiennent une fois élus

L'étude des promesses électorales et de leur réalisation a donné lieu à une importante littérature scientifique. Dans notre revue de cette littérature, nous ferons avant tout référence aux études qualitatives dites « pledge studies », dans lesquelles la substance des promesses électorales est comparée à la substance des actions gouvernementales subséquentes¹. L'approche des « pledge studies » consiste, dans un premier temps, à dresser la liste des promesses spécifiques dans les plateformes électorales des partis et, dans un deuxième temps, à comparer les promesses ainsi identifiées aux actions du gouvernement dans un laps de temps préalablement défini (normalement un mandat) de manière à calculer le pourcentage de promesses réalisées pendant ce mandat (voir Pétry et Collette 2009, Naurin 2011).

La méthode utilisée pour comptabiliser les promesses réalisées a été développée par une équipe internationale de chercheurs intéressés par l'étude comparative du niveau de réalisation des promesses des gouvernements dans plusieurs pays (Thomson et al. 2013).

¹ D'autres programmes de recherche s'attachent plus à l'analyse quantitative du contenu des plateformes électorales. Voir en particulier les travaux du Comparative Manifesto Project (Budge et al. 2008, Klingemann et al. 1994).

Chaque promesse est classée comme étant "tenue", "tenue en partie", ou "non tenue". Pour être classée comme "tenue", une promesse doit avoir été suivie par une action gouvernementale correspondante (une loi, un règlement, un traité ou un accord). Une promesse est classée "tenue en partie" quand l'action est accomplie mais ne va pas aussi loin que ce qui a été promis. Le reste des promesses sont classifiées comme non tenues.

À noter que la méthode décrite ici s'applique plutôt aux cas des gouvernements ayant terminé leur mandat et diffère quelque peu des méthodes de comptabilisation en temps réel des promesses électorales². Ces dernières méthodes commencent à comptabiliser les promesses avant qu'un gouvernement n'ait terminé son mandat, et elles utilisent des catégories supplémentaires pour tenir compte des promesses en voie de réalisation (par exemple les projets de loi en voie d'adoption en Chambre) et des promesses en suspens, dont on ne peut pas dire qu'elles n'ont pas été tenues.

Que nous disent les résultats d'analyses? Concernant la première hypothèse (les partis présentent des promesses claires et distinctes), nous disposons de nombreuses données d'analyse de contenu des plateformes électorales produites sous l'égide du Comparative Manifesto Project (<https://manifesto-project.wzb.eu/>). Ces données montrent que les partis ou les familles de partis ont tendance à se distinguer clairement les uns des autres dans leurs plateformes électorales, soit en accentuant des enjeux distincts (par accentuation sélective), soit en épousant des positions différentes sur les mêmes enjeux (par confrontation directe). Les résultats d'analyses récentes des données canadiennes montrent que les partis fédéraux se distinguent clairement les uns des autres sur l'axe gauche-droite (Bittner et Koop 2013, Pétry 2014b). Les données indiquent également que les partis se distinguent sur l'axe gauche-droite en Irlande et en Suède (Budge et al. 2008, de Vries, Giannetti et Mansergh 2001).

² Voir par exemple les verdicts évolutifs en temps réel à propos des promesses de la première ministre québécoise Pauline Marois (www.poltext.org/polimetre), ou du Président américain Barack Obama (<http://www.politifact.com/truth-o-meter/>) ou encore du président français François Hollande (www.luiipresident.fr).

Les résultats d'analyses semblent également appuyer la deuxième hypothèse (le parti ou la coalition au pouvoir tient l'essentiel de ses promesses). Au Canada, Rallings (1987) a constaté que les partis fédéraux ont tenu leurs promesses électorales 72 pourcent du temps entre 1945 et 1979. Monière (1988) a calculé que le gouvernement Mulroney a tenu 74 pourcent de ses promesses entre 1984 et 1988. Plus récemment, Pétry (2014a) a calculé qu'après seulement 18 mois au pouvoir, le gouvernement conservateur de Stephen Harper avait tenu entièrement ou en partie 65 pourcent de ses promesses électorales lors de la campagne fédérale de 2011³.

Les taux élevés de réalisation des promesses des gouvernements canadiens (et québécois) ne sont pas exceptionnels. Des taux très semblables, voire supérieurs, ont été obtenus par les chercheurs dans plusieurs démocraties avancées. Selon une étude récente de Thomson et al. (2013) les pourcentages de promesses électorales tenues dans dix pays ont été les suivants par ordre décroissant : Grande Bretagne (85), Suède (84), Portugal (81), Espagne (72), États-Unis (65), Allemagne (64), Bulgarie (61), Pays-Bas (57), Irlande (46), Italie (46)⁴. À noter le taux particulièrement élevé de promesses tenues en Suède (84 pourcent). Le taux qui est reporté pour l'Irlande est sensiblement plus faible (46 pourcent). Il convient cependant de remarquer que les données pour l'Irlande varient selon qu'on utilise des critères plus ou moins stricts de la réalisation des promesses. Selon Thomson et Costello (2008) le taux de réalisation des promesses du Fianna Fail aux élections de 2002 a été de 76 pourcent.

³ Au Québec, le parti québécois au pouvoir a réalisé 75 pourcent de ses promesses entre 1994 et 1998 et le parti libéral en a réalisé 70 pourcent entre 2003 et 2006 (Pétry 2012). Selon le polimètre, le gouvernement péquiste minoritaire de Pauline Marois avait quant à lui réalisé 56 pourcent de ses promesses en février 2014, soit 18 mois après son élection.

⁴ Ces pourcentages excluent les promesses des partis ayant quitté une coalition pour faire partie de l'opposition après l'élection.

Pour résumer, il semble que les partis politiques en général, et plus particulièrement au Canada en Irlande et en Suède, présentent des promesses clairement distinctes aux électeurs et ont tendance à en réaliser la plupart⁵.

3. Les citoyens n'ont pas l'impression que les politiciens tiennent leurs promesses

Les experts qui étudient la réalisation des promesses électorales concluent qu'il y a un degré élevé de congruence entre les promesses électorales et les actions gouvernementales ultérieures. Ce diagnostic favorable est à contraster avec les perceptions généralement négatives qu'ont les citoyens de la capacité des dirigeants politiques à tenir leurs promesses. Cette section du chapitre examine en premier la variation des perceptions de la tenue des promesses par les citoyens (la variable dépendante) de trois pays: le Canada, l'Irlande et la Suède. Les variables d'explication de ces variations seront ensuite examinées tout d'abord sur le plan théorique et ensuite sur le plan de l'évidence empirique.

La variable dépendante

La variable dépendante, celle dont la variation est à expliquer, est l'évaluation par les citoyens de la capacité des dirigeants à tenir leurs promesses. La littérature sur le sujet, toute récente, opérationnalise cette variable de deux manières différentes. Pétry (2014a) l'opérationnalise sous forme de scores donnés par les citoyens en réponse à la question générale «les dirigeants politiques tiennent-ils leurs promesses»? Les scores s'échelonnent de zéro à 10, un 10 signifiant qu'un répondant est absolument d'avis que les dirigeants tiennent leurs promesses, un zéro signifiant qu'un répondant est absolument d'avis que les dirigeants ne tiennent pas leurs promesses. Thomson (2011) et Naurin et Öhberg (2013) opérationnalisent l'évaluation par les citoyens de la tenue des promesses sur la base des

⁵ L'étude comparée de Thomson et al. (2013) indique que le taux de réalisation des promesses augmente en fonction de facteurs à la fois exogènes, tels que la présence d'un gouvernement majoritaire ou une croissance économique élevée, et endogènes, tels que le fait qu'une promesse soit faite non seulement par le parti élu, mais aussi par un parti d'opposition.

réponses à des questions portant sur le niveau de réalisation de promesses spécifiques, par exemple, « selon vous la promesse d'abolir l'impôt sur le revenu des personnes gagnant le salaire minimum a-t-elle été entièrement tenue, partiellement tenue, ou non tenue »?

Examinons tout d'abord les réponses à la première question. Selon les résultats d'un sondage réalisé en 2011 par l'organisation Samara (<http://www.samaracanada.com>), les Canadiens donnent un score moyen de 5,04 points sur 10 à leurs dirigeants pour ce qui est de la réalisation des promesses. Ce score correspond à un échec dans le système de notation universitaire. D'une certaine manière, on peut dire que les citoyens jugent que les politiciens canadiens échouent dans l'accomplissement de leurs promesses. Or, nous savons que, selon les experts, les politiciens élus tiennent la plupart de leurs promesses en général, y compris le gouvernement conservateur de Stephen Harper au pouvoir au moment où l'enquête de l'organisation Samara a été conduite. Pour poursuivre l'analogie universitaire, se pourrait-il que les Canadiens jugent la performance des dirigeants trop négativement, à l'instar d'un professeur qui corrige trop sévèrement les travaux d'étudiants?

Pour répondre, voyons si la perception des Canadiens est plus négative que celle des Irlandais et des Suédois. Pas vraiment si l'on en croit les résultats d'enquêtes réalisées par l'International Social Survey Programme (<http://www.issp.org/page.php?pageId=4>). Selon l'ISSP, en 2006, 26 pourcent de Canadiens déclaraient que leurs représentants élus tenaient leurs promesses contre 33 pourcent d'Irlandais et 18 pourcent de Suédois. Donc, s'il y a un biais ou un stéréotype négatif dans la perception des Canadiens de la capacité de leurs dirigeants à tenir leurs promesses, ce biais semble aussi s'appliquer aux Irlandais et aux Suédois⁶.

⁶ Le biais négatif s'applique de manière générale aux citoyens des 21 pays qui ont participé à l'enquête 2006 de l'ISSP. Le pourcentage moyen de répondants déclarant que les politiciens tiennent leurs promesses pour tous les pays est de 20 pourcent. Israël avait le pourcentage le plus faible (8 pourcent) et la Suisse le pourcentage le plus élevé (37 pourcent).

Figure 1 ici

Qu'est-ce qui explique que les citoyens aient une si piètre opinion de la capacité de leurs dirigeants politiques à tenir leurs promesses? L'examen de la distribution des scores donnés par les répondants à l'enquête de l'organisation Samara donne un premier élément de réponse. Dans le polygone de fréquence reporté à la figure 1, on voit qu'à l'exception des valeurs aux deux extrêmes de la figure, la distribution des fréquences épouse d'assez près une forme normale centrée : une pluralité de répondants choisit le score médian (5) et il y a de moins en moins de répondants au fur et à mesure que l'on s'éloigne du milieu. La figure 1 montre cependant des déviations marquées par rapport à une distribution normale aux deux extrémités de la distribution. Les valeurs extrêmes contiennent beaucoup trop d'observations (95 et 142) par rapport à une distribution normale centrée. Ce dernier point est révélateur de la dimension émotionnelle de la perception populaire de la tenue des promesses par les dirigeants. Une des tâches restantes à accomplir dans ce chapitre est d'identifier les variables d'explication de ces déviations en nous basant sur des arguments théoriques solides.

Mais auparavant, examinons les réponses à notre deuxième question ayant trait à l'évaluation par les citoyens du niveau de réalisation des promesses. Des enquêtes sur ce sujet ont été menées récemment en Irlande (Thomson 2011) et en Suède (Naurin et Öhberg 2013). Dans ces deux pays, les données montrent que sur quelques enjeux, les citoyens sont capables de distinguer les promesses non tenues des promesses tenues en partie d'une part, et des promesses tenues entièrement d'autre part. Mais, sur la plupart des enjeux, ils sont incapables de porter un verdict correct sur l'état de réalisation des promesses. L'enquête irlandaise demandait aux répondants d'évaluer si quatre promesses faites par le parti Fianna Fail pendant la campagne électorale de 2002 avaient été entièrement tenues, partiellement tenues ou non tenues. Les promesses en question étaient « d'ajouter 2000 nouveaux officiers de police »; « d'éliminer l'impôt sur le revenu des personnes gagnant le salaire minimum »; « d'éliminer les files d'attente dans les hôpitaux », et « de ne pas dépasser 20 élèves par classe dans les écoles primaires ».

Dans l'étude suédoise, les répondants devaient évaluer si le gouvernement élu en 2010 a tenu entièrement, tenu en partie, ou rompu les promesses suivantes : « diminuer l'impôt

sur le revenu des petits salariés »; « obliger les citoyens d'intervenir dans des situations de détresse »; « garantir un travail aux jeunes de moins de vingt ans »; « réduire les impôts pour ceux qui font du service à domicile »; « abolir l'impôt temporaire pour les revenus élevés »; « introduire un test national de langue suédoise à l'école »; « remplacer l'impôt foncier par une charge municipale ».

Les résultats sont résumés au tableau 1. On voit que la plupart des Irlandais (64 pourcent pour être exact) évaluent correctement l'état de réalisation des promesses d'augmenter les effectifs de police (promesse tenue en partie) et de ne pas dépasser 20 élèves par classe dans le primaire (promesse non tenue). Le verdict populaire est incorrect dans les deux autres cas. On voit également que le verdict populaire est sensiblement plus sévère que le niveau de réalisation tel qu'observé par les experts. La promesse de réduire les listes d'attente est déclarée non tenue par une écrasante majorité alors qu'elle a été réalisée en partie selon les experts; la plupart des répondants perçoivent la promesse d'éliminer l'impôt sur le revenu pour certains comme réalisée en partie ou non tenue, alors que cette promesse a été entièrement tenue selon les experts. Ces données semblent corroborer la présence parmi le public irlandais d'une même tendance déjà observée auprès des Canadiens, à évaluer la capacité des dirigeants à tenir leurs promesses selon un stéréotype négatif.

Dans le cas de la Suède, le public identifie correctement le niveau de réalisation de deux promesses seulement sur sept (la promesse de réduire les impôts des petits salariés et la promesse de réduire les impôts des personnes qui font du service à domicile). Le verdict populaire est incorrect sur les cinq autres questions.

Une différence notable entre les données irlandaises et suédoises a trait aux indécis. Dans quatre des cinq verdicts incorrects des électeurs suédois, la catégorie modale est la catégorie « ne sait pas » alors que cette catégorie n'est jamais modale en Irlande. Il se pourrait que seule l'enquête suédoise donne aux répondants la possibilité de choisir de répondre qu'ils ne savent pas. Or ça n'est pas le cas : l'enquête irlandaise donne également ce choix aux répondants. Il semble au final que les Suédois s'abstiennent de répondre plus souvent que les Irlandais.

Quoi qu'il en soit, les données canadiennes de la figure 1, et les données suédoises et irlandaises du tableau 1, montrent toutes que les citoyens portent un diagnostic erroné quant à la capacité de leurs dirigeants à tenir leurs promesses sur la plupart des enjeux. Le diagnostic populaire est également plus négatif que la réalité observée par les experts. Dès lors, la question se pose de savoir dans quelle mesure les diagnostics de l'opinion publique reflètent des « non-attitudes » volatiles et capricieuses (aléatoires) de la part du public (à la Converse 1960) ou au contraire des perceptions stables et cohérentes (explicables) signalant la présence d'un public rationnel au sens de Page et Shapiro (1992)⁷. Pour répondre à cette question, la section qui suit présente une analyse comparée des déterminants des évaluations dans chaque pays.

Tableau 1 ici

Les variables d'explication

Quelles sont les variables qui pourraient théoriquement influencer l'évaluation par les citoyens de la tenue des promesses? Commençons par les caractéristiques sociodémographiques des citoyens. L'étude comparée d'Anderson et Guillory (1997) montre que la perception qu'ont les citoyens du travail accompli par leurs dirigeants politiques est affectée par leur niveau d'éducation, leur revenu, leur sexe, leur âge et leur lieu de naissance (voir également O'Neil et Gidengil 2006). Transposant ces résultats de recherche à la perception de la capacité des dirigeants à tenir leurs promesses, on s'attend à ce que les individus plus jeunes, de sexe masculin, ayant un niveau d'éducation et un revenu élevés, soient plus souvent d'avis que leurs dirigeants politiques tiennent leurs

⁷ Selon Converse (1960) les citoyens sont, pour la plupart, incapables de former des opinions raisonnables sur les enjeux politiques. Ils répondent littéralement « à pile ou face » aux questions de sondages sur les enjeux politiques. Page et Shapiro (1992) affirment au contraire que les citoyens sont capables d'arriver à une certaine rationalité collective.

promesses que les individus plus âgés, de sexe féminin, ayant un niveau d'éducation et un revenu peu élevés.

Le niveau d'information politique est également un déterminant possible de la variation dans la perception de la tenue des promesses par les dirigeants. Les recherches ont montré que les citoyens mieux informés politiquement évaluent le travail accompli par les dirigeants de manière plus exacte que ceux qui sont moins bien informés (Althaus 2003, Gidengil et al. 2004). Kuklinski et Quirk (2000) ont également montré que les citoyens bien informés politiquement résistent mieux que les citoyens moins informés à certains stéréotypes dans leurs réponses aux questions de sondages portant sur des enjeux politiques complexes. Dans le cas qui nous préoccupe, compte tenu du fait que les dirigeants politiques tiennent la plupart de leurs promesses, la caractérisation des dirigeants comme étant des briseurs de promesses est incontestablement un stéréotype. L'hypothèse est donc que les citoyens bien informés politiquement résistent mieux que les citoyens moins informés au stéréotype selon lequel les dirigeants brisent leurs promesses, et parviennent ainsi à une évaluation plus exacte de la capacité des dirigeants à tenir parole que les citoyens moins informés⁸.

Un autre déterminant possible de la variation des perceptions de la tenue des promesses est le niveau d'exposition des citoyens aux médias. Selon l'hypothèse du "cycle vertueux" de Norris (2003), une plus grande exposition des citoyens aux médias d'information renforce leur intérêt politique et leur niveau de satisfaction envers leurs dirigeants (voir également Milner 2002). D'un autre côté, on ne peut pas ignorer que l'exposition aux médias peut avoir l'effet inverse, de renforcer la perception négative par le public du travail accompli par les dirigeants (Patterson 1993; Nadeau et Giasson 2003). Les médias ont parfois

⁸ Les recherches dont il est rendu compte ici opérationnalisent le niveau d'information politique sous forme d'indice calculé sur la base des réponses à des questions spécialement construites à cet effet. On demande par exemple aux répondants s'ils savent le nom de leur député ou du parti qui promet une réduction d'impôts pour les personnes à revenus élevés.

tendance à concentrer leur attention sur le côté négatif des joutes électorales, et cela pourrait contribuer au cynisme et à la désaffection du public avec la politique.

Aucune étude n'a encore été publiée, à notre connaissance, sur la couverture médiatique de la réalisation des promesses électorales. On peut toutefois conjecturer que cette couverture médiatique est un terrain particulièrement favorable à l'épanouissement d'un biais de négativité. Les médias ont tendance à couvrir les nouvelles politiques sensationnelles plus que les nouvelles politiques anodines (Patterson 1993). Or, il ne fait aucun doute que les nouvelles à propos de promesses brisées, surtout celles qui sont liées à des enjeux saillants auprès du public, sont plus sensationnelles, et attirent donc mieux l'attention du public, que les nouvelles anodines à propos de promesses tenues. Il y a donc des arguments à la fois pour et contre l'hypothèse selon laquelle les citoyens qui consomment plus de médias d'information perçoivent la tenue des promesses de manière positive.

Un autre facteur d'explication de la variation dans la perception que les politiciens tiennent leurs promesses est l'expérience personnelle des enjeux et des programmes politiques. Les recherches ont montré que les citoyens qui ont une expérience personnelle des enjeux n'évaluent pas la performance démocratique des dirigeants de la même manière que les citoyens qui n'ont pas d'expérience personnelle (Duch, Palmer et Anderson 2000)⁹. Par hypothèse, les citoyens ayant des expériences personnelles devraient évaluer plus exactement, et plus positivement, le niveau de réalisation des promesses des partis sur ces enjeux que les citoyens n'ayant pas d'expérience personnelle.

À supposer que les citoyens ayant une expérience personnelle des enjeux évaluent le niveau de réalisation des promesses plus exactement que ceux qui n'ont pas cette expérience personnelle, cela ne signifie pas nécessairement que ces derniers répondent « à pile ou face ». Les recherches en psychologie politique ont montré que les citoyens ayant un faible niveau d'information politique compensent leur manque d'information en se basant sur des raccourcis d'information (heuristiques) faciles à obtenir pour simplifier leurs

⁹ Les recherches dont il est rendu compte ici opérationnalisent l'expérience personnelle à l'aide de questions où on demande aux répondants s'ils ont eu des expériences avec des programmes politiques spécifiques dans les derniers douze mois.

choix (Popkin 1991, Sniderman et al. 1991, Lupia 1994). On peut appliquer la même logique aux citoyens n'ayant pas d'expérience personnelle des enjeux, en supposant qu'ils arrivent à compenser l'absence d'expérience par l'utilisation de raccourcis d'information. Les données d'enquêtes au Canada, en Irlande et en Suède permettent de tester la présence d'au moins deux raccourcis d'information pertinents au problème qui nous préoccupe : l'identification partisane et la confiance envers les partis politiques.

Selon une conception largement partagée, les citoyens qui s'identifient au parti au pouvoir évaluent le travail accompli par leurs dirigeants de manière plus positive que ceux qui s'identifient à l'opposition (Campbell et al. 1960, Johnston 2006). On fait donc l'hypothèse que les citoyens qui s'identifient au parti de gouvernement perçoivent la réalisation des promesses de manière plus positive que les citoyens qui ne s'identifient pas au parti au gouvernement. La confiance envers les partis politiques est également un déterminant potentiel de l'attitude du public face à la performance démocratique des dirigeants (Hardin 2002). On s'attend donc à ce que les citoyens qui ont un haut niveau de confiance évaluent la réalisation des promesses de manière plus positive que ceux qui ont un faible niveau de confiance¹⁰.

Le tableau 2 reporte l'influence de chacune des variables d'explication qui viennent d'être étudiées sur l'évaluation de la tenue des promesses. Les verdicts du tableau reflètent les résultats de régressions multiples dans les trois études dont il est fait rapport ici (Naurin et

¹⁰ Dans l'étude de Pétry (2014a) la confiance est mesurée sur la base des réponses à deux questions dans le sondage de l'organisation Samara : la première demande si les dirigeants "sont tenus responsables de leurs actions" et la deuxième, s'ils "sont honnêtes". Ces questions reflètent deux conceptions distinctes, mais liées de la confiance politique selon Maloy (2009) : la confiance comme synonyme de discrétion (foi aveugle) et la confiance comme synonyme de responsabilité (confiance conditionnelle). Dans l'étude de Thomson (2011) la confiance est mesurée en demandant aux répondants de l'enquête d'indiquer leur niveau de confiance sur une échelle de 0 à 10.

Öhberg 2013, Pétry 2014a, Thomson 2011). Chaque variable dont le coefficient de régression est significatif (à 95%) dans l'étude correspondante est déclarée avoir une influence (positive ou négative selon le signe du coefficient). Les variables dont le coefficient n'est pas statistiquement significatif sont reportées ne pas avoir d'influence. Les variables non testées dans l'une ou l'autre étude sont identifiées par N/A.

Les informations de la première rangée du tableau indiquent que le verdict des experts quant à la tenue d'une promesse est statistiquement corrélé au verdict populaire sur la tenue de cette même promesse. Toutes choses étant égales par ailleurs, les promesses déclarées réalisées par les experts ont plus tendance à être déclarées réalisées par les citoyens irlandais et suédois que les autres promesses. Inversement, les promesses déclarées non tenues par les experts ont plus tendance à être déclarées non tenues par les citoyens. Ce résultat vient appuyer l'hypothèse de la rationalité collective de l'opinion publique en matière d'évaluation de la réalisation des promesses des dirigeants. Les citoyens n'évaluent pas seulement « a pile ou face ».

Les rangées suivantes indiquent qu'à l'exception du sexe en Suède, les variables sociodémographiques (niveau de revenu, âge) n'ont pas d'influence statistique sur les verdicts populaires de tenue des promesses électorales. Le niveau d'information politique n'a pas non plus d'influence statistique, sauf en Suède, où il a une influence positive : les Suédois mieux informés politiquement ont plus tendance à évaluer correctement le niveau de réalisation des promesses. Le niveau d'exposition aux médias a une influence statistique sur la perception des Canadiens que les politiciens tiennent leurs promesses. Les Canadiens plus souvent exposés aux médias ont une perception moins négative de la performance de leurs dirigeants en matière de tenue de leurs promesses que les Canadiens moins souvent exposés. Nous n'avons pas de données sur l'impact du niveau d'exposition aux médias sur les évaluations de la tenue des promesses en Irlande et en Suède.

Tableau 2 ici

Jusqu'ici les résultats sont plutôt négatifs. Ni les caractéristiques sociodémographiques des répondants ni leur niveau d'information politique ne semblent avoir un effet statistique notable sur les perceptions des citoyens de la tenue des promesses par les dirigeants (le

jury délibère encore sur l'impact du niveau d'exposition aux médias). Par contre, l'expérience personnelle des enjeux a une influence statistique sur la perception de la tenue des promesses au Canada et en Irlande (l'étude suédoise ne teste pas l'impact de cette variable). On voit aussi que l'identification avec le parti au pouvoir influence positivement les verdicts des citoyens, alors que l'identification avec le parti d'opposition influence ce verdict négativement. On note également une influence statistique de la confiance à l'égard des partis politiques¹¹.

Pour conclure cette section du chapitre, il convient de noter tout d'abord l'absence d'impact statistique des variables sociodémographiques, du niveau d'information politique, et de l'exposition aux médias. Ce manque d'impact statistique surprend, car les études antérieures ont montré que ces mêmes variables sont des déterminants puissants de la performance démocratique des dirigeants (Cutler 2002, Gidengil et al. 2004). Il convient ensuite de noter l'impact statistique de l'expérience personnelle avec les enjeux, et surtout celui des raccourcis heuristiques (confiance envers les partis et identification partisane). Ces résultats ouvrent des pistes nouvelles pour les recherches futures¹².

¹¹ Les résultats indiquent que, dans les trois pays à l'étude, le poids statistique de la confiance dans les partis politiques est supérieur au poids statistique combiné de toutes les autres variables d'explication.

¹² Dans ce chapitre, la perception des citoyens est considérée uniquement comme variable dépendante, celle qui change en fonction d'autres variables. Mais on peut également considérer la perception des citoyens comme variable indépendante, affectant certains comportements et attitudes individuels pertinents au débat démocratique. Par exemple, on peut aussi considérer l'identification partisane comme étant une conséquence rétroactive plutôt qu'une cause antérieure de la perception de la tenue des promesses (Fiorina 1981). Dans cette perspective, on pose la question de savoir si certains citoyens

4. Conclusion

Les experts ont tendance à évaluer de manière positive la tenue des promesses par les dirigeants politiques. À l'inverse, les citoyens canadiens, irlandais et suédois ont tendance à évaluer la tenue des promesses de manière négative. Ces évaluations populaires négatives illustrent un phénomène récent de pessimisme des citoyens à l'égard de la performance démocratique des dirigeants élus (Nevitte 1996). Il se peut que ce pessimisme des citoyens soit passager, cyclique, et qu'il alterne dans l'avenir avec des évaluations plus positives de la performance démocratique des dirigeants en général, et de la tenue des promesses en particulier. S'il y a espoir d'alternance cyclique dans les opinions des citoyens vis-à-vis de la capacité des dirigeants à tenir leurs promesses, comment nos recherches peuvent-elles aider à la réalisation de cet espoir? Pour répondre à cette question, il convient tout d'abord d'identifier les causes possibles des écarts entre les évaluations par les experts et par les citoyens.

Les analyses présentées dans ce chapitre suggèrent que les experts et les citoyens utilisent des critères différents pour juger si les dirigeants tiennent leurs promesses. Premièrement, à la différence des experts qui concentrent leur attention sur la tenue de promesses mettant en jeu des outputs politiques (comme les lois), les citoyens pensent aux promesses du point de vue de leurs résultats ou de leurs impacts sur leur vie quotidienne. Comme nous l'avons vu, certains citoyens évaluent des politiques sur la base de leur expérience personnelle avec les enjeux et les programmes du gouvernement, et cette expérience est ressentie exclusivement comme un résultat, non pas comme un output.

Deuxièmement, les experts concentrent leurs analyses sur un corpus clairement défini d'informations rattachées à des promesses spécifiques. Cela leur permet d'établir des distinctions sophistiquées sur la nature, l'objectif et le niveau d'accomplissement de promesses électorales spécifiques. À l'exception de ceux qui disposent d'une expérience

décident de soutenir le parti au gouvernement suite à leur évaluation favorable de la capacité du gouvernement à tenir ses promesses par le passé.

directe et personnelle des enjeux et programmes gouvernementaux, la plupart des citoyens ne possèdent pas les niveaux d'informations et d'expérience politiques nécessaires pour établir des distinctions fines sur ce qui est promis exactement, et à quel moment on peut déclarer une promesse comme étant réalisée. La plupart d'entre eux font appel à des raccourcis heuristiques pour interpréter et évaluer l'état de réalisation des promesses par les dirigeants bien plus qu'à l'inférence cognitive. Un résultat important des analyses reportées dans ce chapitre est que l'utilisation de ces raccourcis heuristiques permet parfois aux citoyens d'arriver à des verdicts corrects sur le niveau de réalisation des promesses sur certains enjeux.

Le contraste entre la perception populaire et l'évaluation par les experts peut s'expliquer par plusieurs facteurs additionnels. L'évidence des experts académiques est principalement tirée du contenu des plateformes électorales présentées par les partis pendant les campagnes électorales. Les citoyens quant à eux lisent rarement les plateformes des partis, et ils font apparemment plus attention aux promesses électorales rapportées dans les médias. Or il n'est pas certain que les promesses rapportées par les médias soient les mêmes que celles qui se trouvent dans les plateformes des partis. Aucune étude ne s'étant encore penchée sur cette question, il est fort possible que les promesses électorales sur lesquelles les citoyens concentrent leur attention soient différentes des promesses contenues dans les plateformes électorales.

Une autre explication de l'écart entre les perceptions des experts et celles des citoyens peut être que les dirigeants au pouvoir concentrent leur effort sur la tenue des promesses qu'ils ont eux-mêmes écrites dans leurs plateformes électorales et qui ne répondent pas toujours aux attentes des citoyens, tout en négligeant de réaliser les véritables attentes des citoyens.

Tout cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas essayer de jeter un pont pour joindre les perceptions distinctes des citoyens et des experts. Comme ce chapitre l'a montré, les citoyens sont peu informés politiquement en général, et cela est d'autant plus vrai à propos de l'évaluation du niveau d'accomplissement des promesses des partis. Une solution possible à ce problème est d'améliorer l'accès et la qualité des informations dont disposent les citoyens, et les journalistes, sur les promesses électorales et leur accomplissement tel qu'étudié par les experts. L'équipe du projet Poltext du Centre d'analyse des politiques

publiques a fait un pas dans cette direction avec le polimètre Harper où les données canadiennes utilisées dans ce chapitre sont mises en ligne ([www.poltext.org /polimetre](http://www.poltext.org/polimetre)). Le polimètre évalue l'accomplissement de chaque promesse électorale du parti conservateur en justifiant chaque verdict sur la base de citations et les liens URL. Ces données servent de sources fiables d'information pour toutes les personnes qui veulent savoir dans quelle mesure les partis accomplissent leurs promesses.

L'écart de perceptions entre les citoyens et les experts met en relief un certain manque de transparence et de réceptivité dans la manière dont les gouvernements exécutent leurs mandats. L'accomplissement des promesses électorales est certes important, mais ça n'est pas le seul élément qui compte dans la gouvernance démocratique. Ce dernier point est directement pertinent à l'étude des promesses du gouvernement conservateur de Stephen Harper. Dans sa plateforme aux élections de 2011, le parti conservateur a soigneusement évité de faire des promesses irréalistes qu'il ne pourrait pas tenir. Il a présenté de nombreuses promesses très précises dans le but apparent était d'accroître la transparence et l'imputabilité du gouvernement (Pétry 2014a). La plupart de ces promesses ont été réalisées par le gouvernement de Stephen Harper. Pourtant, la question demeure : est-ce qu'après avoir réalisé ces promesses le gouvernement Harper est plus responsable et transparent?

Bibliographie

- Akerlof, George (1970), The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, p. 488–500.
- Althaus, Scott (2003), *Collective Preferences in Democratic Politics: Opinion Surveys and the Will of the People*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Anderson, Christopher et Christine Guillory (1997), Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems, *American Political Science Review* vol. 91, p. 66-81.
- Bittner, Amanda and Royce Koop (dir.) (2013), *Parties, Elections, and the Future of Canadian Politics*, Vancouver, UBC Press.
- Budge, Ian, Hand-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara et Eric Tanenbaum (2008), *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments, 1945-1998*, Don Mills, Oxford University Press.
- Campbell, Angus, Philipp Converse, Warren Miller et Donald Stokes (1960), *The American Voter*, New York, Wiley.
- Converse, Philipp (1964), The Nature of Belief Systems in Mass Publics, dans David E. Apter (dir.), *Ideology and Discontent*, New York, Free Press.
- Cutler, Fred (2002), The Simplest Shortcut of all: Socio-demographic Characteristics and Electoral Choice, *Journal of Politics* vol. 64, p. 455-90.
- Delli Carpini, Michael et Scott Keeter (1996), *What Americans Know About Politics and Why it Matters*, New Haven, CONN., Yale University Press.
- De Vries, Miranda, Daniela Giannetti et Lucy Mansergh (2001), Estimating policy positions from the computer-coding of political texts: results from Italy, the Netherlands and Ireland, dans Michael Laver (dir.) *Estimating the Policy Positions of Political Actors*, London, New York, Routledge, p. 193-216.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper.

Duch, Raymond, Harvey Palmer et Christopher Anderson (2000), Heterogeneity in Perceptions of National Economic Conditions, *American Journal of Political Science* vol. 44, p. 635-652.

Fiorina, Morris (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, CT, Yale University Press.

Gidengil, Elisabeth, André Blais, Neil Nevitte et Richard Nadeau (2004), *Citizens*. Vancouver, UBC Press.

Hardin, Russell (2002), *Trust and Trustworthiness*, New York, Russell Sage Foundation.

Johnston, Richard (2006), Party Identification: Unmoved Mover or Sum of Preferences? *Annual Review of Political Science* vol. 9, p.329–51.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard Hofferbert, Ian Budge et al. (1994), *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, CO, Westview Press.

Kuklinski, James et Paul Quirk (2000), Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion, dans Arthur Lupia, Matthew McCubbins et Samuel Popkin (dir.), *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*, New York, Cambridge University Press.

Lupia, Arthur (1994), Shortcuts Versus Encyclopedia : Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections, *American Political Science Review* vol. 88, p. 63-76.

Manin, Bernard¹ (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

Maloy, James (2009), Two Concepts of Trust, *The Journal of Politics* vol. 71, p. 492-505.

Milner, Henry (2002), *Civic literacy : How informed citizens make democracy work*, Hanover, NH, University Press of New England.

Monière, Denie (1988), *Le discours électoral. Les dirigeants sont-ils fiables ?* Montréal, Québec/Amérique.

Nadeau, Richard et Thierry Giasson (2003), Canada's democratic malaise: Are the media to blame? *Choices: Strengthening Canadian Democracy*. Montréal, Institute for Research on Public Policy.

Naurin, Elin (2011) *Election Promises, Party Behaviour and Voter Perceptions*, New York, Palgrave MacMillan.

Naurin , Elin et Patrick Öhberg (2013), Mandates and Accountability: Comparing MPs', candidates' and citizens' perceptions of fulfilment of election promises. Communication présentée au congrès annuel de l'American Political Science Association, Chicago.

Nevitte, Neil (1996), *The Decline of Deference*, Peterborough, Broadview Press.

Norris, Pippa (2003), *A Virtuous Cycle. Reinventing Political Activism*. Cambridge, Cambridge University Press.

O'Neil, Brenda et Elisabeth Gidengil (2006), *Gender and Social Capital*. New York, Routledge.

Patterson, Thomas (1993) *Out of Order*, New York, Alfred A. Knopf.

Page, Benjamin et Robert Shapiro (1992) *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago, University of Chicago Press.

Pétry, François (2012) Les partis tiennent-ils leurs promesses?, dans Réjean Pelletier (dir.) *Les partis politiques québécois dans la tourmente*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 195-224.

----- (2014a). A Tale of Two Perspectives. Election Promises and Government Actions in Canada, dans Elisabeth Gidengil et Heather Bastedo (dir.) *Canadian Democracy in the 21st Century*, Vancouver, UBC Press.

----- (2014b), Ideological Evolution of the Federal NDP, As Seen Through its Election Campaign Manifestos, in David Laycock et Lynda Erickson (dir.) *Social Democracy in Canada: Understanding the Transformation of the New Democratic Party*, Vancouver, UBC Press.

Pétry, François et Benoît Collette (2009), Measuring How Political Parties Keep Their Promises: A Positive Perspective from Political Science, in Louis Imbeau (dir.), *Do They Walk the Talk? Speech and Action in Policy Processes* , New York, Springer.

Popkin, Samuel (1991) *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago, University of Chicago Press.

Rallings, Collin (1987), The Influence of Election Programmes: Britain and Canada 1945-79, in 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.

Riker, William (1982), *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman and Co.

Rosanvallon, Pierre (2004), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris, Seuil.

Sniderman, Paul, Richard Brody et Philipp Tetlock (1991), *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.

Soroka, Stuart et Christopher Wlezien (2010) *Degrees of Democracy. Politics, Public Opinion, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Thomson, Robert (2011), Citizens' Evaluation of the Fulfillment of Election Pledges: Evidence from Ireland, *The Journal of Politics* vol. 73, p. 187-201.

Thomson, Robert, and Rory Costello (2008), Election Pledges and their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland, *Journal of Elections, Parties and Public Opinion* vol. 18, p. 239-256.

Thomson, Robert et al. (2013), *The Program-to-Policy Linkage: A Comparative Study of Election Pledges and Government Policies in 10 Countries*. Communication présentée au congrès annuel de l'American Political Science Association, Chicago.

Figure 1- Les dirigeants politiques tiennent-ils leurs promesses? Perceptions des Canadiens sur une échelle de 0 (tout à fait en désaccord) à 10 (tout à fait d'accord)

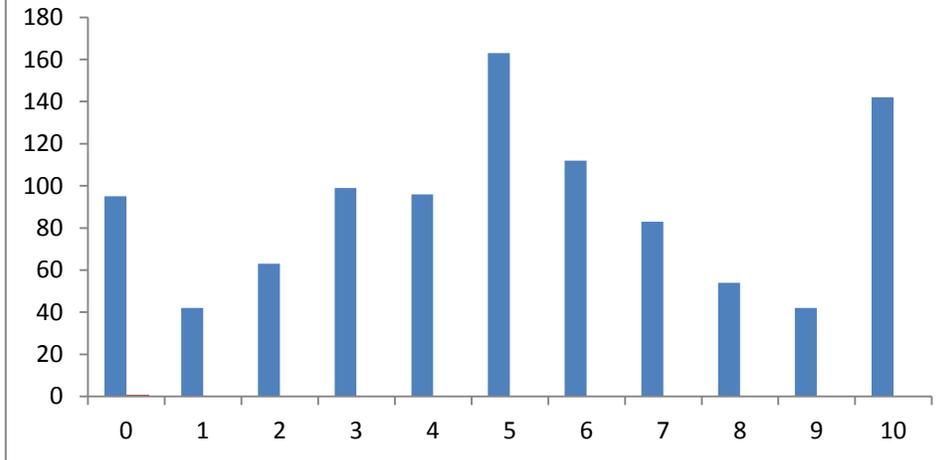


Tableau 1 Perceptions populaires du niveau de réalisation des promesses électorales en Irlande et en Suède (%)					
Promesses	Niveau de réalisation selon l'opinion publique				Niveau de réalisation selon les experts
	Non tenue	Tenue en partie	Tenue entièrement	Ne sait pas	
Irlande					
Augmenter les forces de police	21	64	9	6	Tenue en partie
Éliminer l'impôt sur salaire minimum	16	50	25	9	Tenue entièrement
Réduire les listes d'attente à l'hôpital	71	25	1	3	Tenue en partie
Réduire la taille des classes d'école	64	25	1	10	Non tenue
Suède					
Réduire les impôts	8	32	50	10	Tenue entièrement
Obliger les citoyens à intervenir	20	14	11	55	Non tenue
Garantie d'emploi pour les jeunes	43	16	7	34	Tenue entièrement

Réduire les impôts	1	7	86	7	Tenue entièrement
Abolir les mesures d'austérité pour les riches	17	8	14	61	Non tenue
Test national de suédoise	15	15	19	60	Tenue entièrement
Remplacer la taxe sur les propriétés	15	10	37	38	Tenue entièrement

Tableau 2 Facteurs influençant la perception populaire que les dirigeants tiennent leurs promesses électorales			
Facteur	Irlande	Suède	Canada
Le fait que la promesse est déclarée tenue par les experts	Influence positive	Influence positive	N/A
Revenu élevé (80,000\$ et plus)	N/A	N/A	Pas d'influence
Jeunes de moins de 35 ans	N/A	Pas d'influence	Pas d'influence
Femmes	N/A	Influence négative	Pas d'influence
Niveau élevé d'information politique	Pas d'influence	Influence positive	Pas d'influence
Niveau élevé d'exposition aux médias	N/A	N/A	Influence positive
Expérience personnelle des enjeux	Influence négative	N/A	N/A
Expérience personnelle négative des programmes	N/A	N/A	Influence négative
Soutien au parti au pouvoir	Influence positive	Influence positive	Influence positive
Soutien au parti d'opposition	Influence négative	Influence négative	Influence négative
Confiance à l'égard des partis	Influence positive	Influence positive	Influence positive