



Leurs promesses.
Notre analyse.

Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP), Université Laval

Guide et procédures

Version 4 (23 février 2021)

Équipe du Polimètre

TABLE DES MATIÈRES

1.	<i>Théorie : promesses et politiques publiques</i>	4
1.1	Promesses	4
1.2	Politiques publiques	8
1.2.1	Une politique publique : définition	8
1.2.2	Un instrument de politique publique : définition	10
2.	Commencer un Polimètre	12
2.1	Étapes à suivre pour l'identification des promesses	12
2.1.1	Provenance des promesses et identification	12
2.1.2	Critères d'évaluation pour identifier une promesse	14
2.2	Classification des promesses selon le domaine	15
2.2.1	Classification des promesses selon le domaine	15
2.2.2	Regroupement des promesses en sous-domaines	16
2.2.3	Difficultés de classement	18
2.2.4	Extraction et codification des promesses	18
3.	Faire le suivi des promesses	19
3.1	Pendant le mandat	19
3.1.1	Verdicts possibles pendant le mandat	19
3.1.2	Évaluation de l'état de réalisation d'une promesse	22
3.1.3	Critères pour l'évaluation des promesses	25
1.	Le respect du verbe employé dans le libellé de la promesse	25
2.	Le respect des critères factuels de la promesse	25
3.	Le respect du délai fixé par le gouvernement pour remplir la promesse	27
3.1.4	Inscription de l'information sur les preuves dans le fichier Excel	28
3.1.5	Fréquence de la mise à jour d'un polimètre	29
3.2	Les différents verdicts et leur déroulement logique	30
3.3	Types de promesses et défis de classement	34
3.3.1	Contexte de réalisation des promesses durant le mandat	34
3.3.2	Cas simples à évaluer	36
3.3.3	Cas plus difficiles à évaluer	37
3.4	Types de promesses pouvant poser problème : quelques cas de figure	38
3.4.1	Promesse à réaliser avec une échéance très précise ou très courte dans le temps	38
3.4.2	Promesse à réaliser par un financement récurrent à chaque année VS au cours du mandat	39
3.4.3	Promesses de statu quo lors d'un deuxième Mandat	39
3.4.4	Promesses imprécises	40
3.4.5	Promesses ayant un contexte de réalisation ou utilisant un concept imprécis	41

3.4.6	Promesses dont la réalisation dépend de négociations avec un autre ordre de gouvernement.....	42
3.4.7	Promesse imprécise et contexte de mise en œuvre nébuleux	43
3.4.8	Promesses gouvernementales et actions non annoncées dans la plateforme	44
3.4.9	Promesses d'un investissement en infrastructures	45
4.	Fermeture d'un Polimètre.....	46
4.1.1	Les verdicts possibles en fin de mandat.....	46
4.1.2	Attention aux cas suivants	48
5.	Références	50

1. THÉORIE : PROMESSES ET POLITIQUES PUBLIQUES

1.1 PROMESSES

Nous appliquons la méthode du Comparative Party Pledge Group (CPPG) créé par Elin Naurin, Robert Thomson et Terry Royed pour identifier et extraire des promesses des documents officiels des partis politiques.

Selon la définition fournie par Royed, Naurin et Thomson (2019),

Pour qu'une déclaration soit considérée comme une promesse, elle doit contenir un libellé indiquant un engagement envers une action ou un résultat futur. Les engagements comprennent à la fois un engagement ferme, tel que « nous le ferons » ou « nous promettons de », et une intention plus douce, comme « nous soutenons » ou « nous favorisons », à condition que le parti politique indique qu'il soutient cette action ou ce résultat sans équivoque. Ce qui détermine si une déclaration se qualifie comme une promesse est la testabilité de l'action ou du résultat auquel le parti politique s'engage. Un engagement est une déclaration engageant un parti politique à une action ou à un résultat qui peut être testé; c'est-à-dire que nous pouvons rassembler des preuves et faire valoir que l'action ou le résultat a été accompli ou non. De nombreuses déclarations qui commencent par un langage d'engagement ferme seraient considérées comme de la rhétorique, pas des engagements, car elles ne répondent pas aux critères de testabilité, par exemple « nous veillerons à ce que notre gouvernement fasse preuve de respect pour les familles » ou « nous promettons un traitement équitable pour tous » (p. 40, notre traduction).

Les actions gouvernementales (« policy outputs ») peuvent maintenir les politiques publiques déjà en place, les modifier ou introduire de nouvelles politiques publiques.

Les résultats ou effets (« policy outcomes ») se manifestent dans le temps et sont en tout ou en partie déterminés par les actions gouvernementales.

Les promesses électorales sont extraites des documents suivants :

- La plateforme électorale
- Dans le cas où un tel document n'existerait pas, les documents publiés par le parti politique pendant la campagne électorale
 - o Les communiqués de presse
 - o Les informations récupérées des site Internet des partis politiques
- Dans le cas où les partis politiques doivent déposer leurs promesses et les couts de celles-ci à une instance formelle
 - o Les promesses déposées officiellement à une instance formelle

Il est à noter que lors de l'extraction des promesses des plateformes et autres documents, plusieurs embuches peuvent être rencontrées. Voici quelques exemples et leurs solutions :

1. Le contenu de la promesse semble ambigu.

Solution 1: L'entête de la section et les paragraphes avant et après la promesse peuvent clarifier le sens d'une promesse dans certains cas.

Solution 2: Une analyse du libellé permet souvent de comprendre que cette promesse est destinée à un public spécifique qui comprend la teneur du libellé.

Solution 3: Si une phrase demeure trop ambiguë après cette analyse textuelle et qu'elle ne rencontre pas les critères de testabilité, elle est rejetée comme une non-promesse.

2. Une promesse est plus longue qu'une seule phrase.

Solution: Le texte non nécessaire pour le suivi de la promesse est remplacé par des points de suspension entre crochets pour signaler

que des éléments ont été exclus.

3. Plusieurs promesses sont dans une même phrase ou dans une structure de présentation commune.

Solution: Le début de la phrase ou de la structure est placé entre crochets en complément de la promesse.

4. Une promesse est répétée à plusieurs reprises dans les documents de la plateforme.

5. Dans ce cas, il faut éviter de compter en double ou d'oublier une promesse ou un élément de la promesse. Trois situations sont fréquentes :

- a. La même promesse est répétée à différents endroits, mais de manières différentes.

Solution: Il faut choisir la formulation la plus claire et précise ou, si cela s'applique, la version déposée officiellement à la législature ou au DPB.

- b. Une promesse est d'abord décrite en termes généraux, puis les détails pertinents sont décrits par la suite.

Solution: Les détails pertinents sont regroupés avec la promesse pour faciliter le suivi.

- c. Une promesse générale est subdivisée en plusieurs promesses dans une plateforme électorale.

Solution: Si une action peut être réalisée sans que d'autres le soient, elle est traitée comme une promesse séparée.

Les politiciens s'engagent à commettre des actions ou produire des résultats de deux types possibles :

1. Statu quo : le gouvernement s'engage à ne pas modifier une mesure déjà en place.
2. Changement :

- a. Le plus souvent, les promesses sont classées selon qu'elles impliquent une hausse (« expand pledge») ou une coupure (« cut pledge») . Il y a deux cas de figure :
 - i. Des dépenses du gouvernement
 - ii. Des taxes
- b. Sinon, elles portent sur d'autres types de changement tels que « les changements dans les curriculums scolaires, les changements à la constitution, les changements dans la réglementation pour les employeurs, de nouveaux droits civiques» (Royed, Naurin et Thomson, 2019, p. 50), etc.
 - i. Ex. Réformer le droit de la famille (Polimètre Legault, 6.09)

De plus, ce qui est attendu de la réalisation des promesses peut tomber dans l'une des deux catégories suivantes :

- Action (« policy output ») : le gouvernement doit faire une action pour que la promesse soit réalisée (ou décider de ne pas effectuer de changement dans le cas d'une promesse de statu quo)
 - o Ex. 1 : Une nouvelle loi ou politique.
 - o Ex. 2 : La confirmation d'une loi ou d'une politique existante (une promesse de maintenir le statu quo = promesse d'inaction).
 - o Ex. 3 : Une décision exécutive d'assurer la parité des genres au Conseil des ministres durant le mandat.
- Résultat (« policy outcome ») : le gouvernement doit parvenir à un résultat ou un effet spécifique pour que la promesse soit réalisée
 - o Ex. 1 : Diminuer le taux de chômage, réduire le taux de pauvreté, réduire le déficit ou l'endettement public.
 - o Ex. 2 : Augmenter le taux de croissance du PIB, créer un nombre spécifique d'emplois, augmenter le taux de diplomation.

- o Ex. 3 : Atteindre un certain ratio dette/PIB.

Le niveau d'implication du gouvernement quant à la réalisation de la promesse est plus facilement évaluable dans le cas de promesses dont la résultante est une action gouvernementale (« policy output »). Certains chercheurs évitent donc de compter les promesses impliquant un résultat ou un effet (« policy outcome ») pour ne pas avoir à tenter de déterminer le niveau d'implication du gouvernement dans l'atteinte de l'objectif. Toutefois, les partis politiques font ce type de promesse beaucoup moins souvent.

Enfin, il peut être intéressant de mentionner les relations entre les promesses des partis politiques rivaux et celles du parti au pouvoir. Ces relations peuvent être de trois sortes :

- En accord
- En désaccord
- Non liées

La relation qu'entretiennent certaines promesses peut être un facteur important permettant d'expliquer la réalisation ou non des promesses. Ainsi :

- Les promesses généralement en accord avec celles des autres partis politiques ont plus de chance d'être réalisées
- Les promesses généralement en désaccord avec celles des autres partis politiques ont plus de chance d'être rompues

Royed, Naurin et Thompson (2019) du CPPG mentionnent de plus que ces accords/désaccords peuvent aussi fournir une mesure à propos de comment les partis politiques se comparent les uns aux autres sur des enjeux d'envergure.

1.2 POLITIQUES PUBLIQUES

1.2.1 UNE POLITIQUE PUBLIQUE : DÉFINITION

Une politique publique est d'abord et avant tout une décision gouvernementale d'agir ou de ne pas agir (Dye, 1972), donc de maintenir ou de changer le statu quo par rapport à un enjeu nécessitant potentiellement l'action publique. Ces décisions (et non-décisions) reflètent l'orientation idéologique du parti politique au pouvoir, d'où l'intérêt d'étudier la réalisation des promesses électorales et l'importance de comprendre les politiques publiques et leurs instruments.

Du point de vue de l'administration publique, les politiques publiques ont plusieurs composantes plus ou moins bien définies et articulées quant à leurs buts et objectifs visés, les instruments mobilisés pour atteindre ces objectifs et leur financement. Une politique publique engendre une preuve d'action gouvernementale sous forme de documents comme un décret, une loi, des règlements, une politique ou un énoncé politique, un plan stratégique, un rapport annuel, une section ou quelques lignes dans le budget annuel. Ce sont les « produits » ou les « policy outputs » du gouvernement.

Du point de vue des personnes ou organismes ciblés par les politiques publiques, celles-ci produisent des résultats (« outcomes ») voulus, non voulus et parfois pervers parce qu'elles vont dans le sens opposé des buts de la politique. Les données probantes concernant les effets d'une politique publique peuvent se trouver en cherchant dans les rapports d'évaluation internes et externes, dans les rapports du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen, dans les statistiques officielles sur le sujet, dans les articles médiatiques ou encore dans les documents produits par les organismes non gouvernementaux de la société civile.

Les politiques publiques sont généralement classifiées d'abord par leur nature (par exemple, politiques constitutives, administratives ou sectorielles), et ensuite par leur secteur d'activité étatique (par exemple, politiques budgétaires, sociales,

économiques, agricoles et environnementales). Une classification supplémentaire peut s'ajouter selon la nature des instruments (voir tableau 1) ou encore par la nature de l'action requise (décret gouvernemental, législation, etc.).

1.2.2 UN INSTRUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE : DÉFINITION

Un instrument de politique publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre l'autorité publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur (Lascoume et Le Galès, 2004, p. 13). Il s'agit des moyens choisis par le gouvernement pour atteindre les buts d'une politique.

Pour bien identifier les promesses et faire le suivi, il faut une bonne compréhension des politiques publiques, de leurs instruments et des types de sources et de documents qui permettent de rechercher les preuves pour justifier les verdicts. Le tableau 1 présente une synthèse des types d'instruments de politique publique.

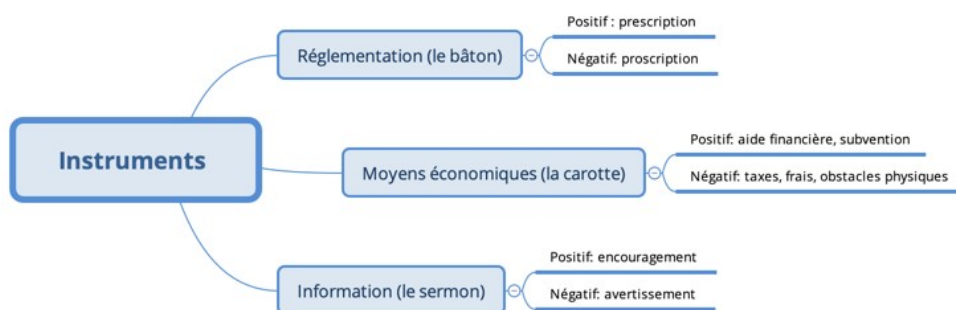
Tableau 1: Synthèse des instruments de politique publique

Types d'instrument	Définition	Exemples
Politiques constitutives	Réfèrent aux institutions fondamentales d'un État, sa constitution et ses lois administratives	- Réformes institutionnelles - Modifications de la constitution et de lois quasi-constitutionnelles (Lowi, 1972)
Réglementations	Réfèrent communément au « bâton » du gouvernement. Les instruments de réglementation sont utilisés pour définir des normes, des comportements	Mesures coercitives - o Lois - o Règlements

	acceptables, ou pour limiter des actions dans une société donnée par l'imposition d'une obligation légale (p. 59)	
Moyens économiques	Réfèrent à la « carotte » du gouvernement. Il s'agit d'engagements financiers faits par le gouvernement pour répondre à une demande de la population	Incitatifs (distributifs) ○ Subventions ○ Aides financières Dissuasifs (redistributifs) ○ Taxes ○ Impôts ○ Charges / frais
Programmes d'information	Réfèrent au « sermon » du gouvernement. Utilisés pour tenter d'influencer les comportements par le biais d'un transfert de connaissance ou de la communication d'arguments raisonnés et de persuasion morale (p. 103)	Mesures exhortatives, souvent du matériel de communication ○ Brochures, pamphlets ○ Campagnes publicitaires ○ Démonstrations de programmes ○ Efforts d'éducation ○ Recommandations
Mesures visant le développement des capacités	Mesures ayant pour but de bonifier la capacité organisationnelle	- Formations spécialisées - Diffusion de l'information
Mesures de création de connaissance ou de validation des apprentissages	Mesures ayant pour but d'engager les citoyens ou les parties prenantes d'une politique	- Forums délibératifs - Consultations publiques
Sources : Bemelmans-Videcs, Rist et Vedung (1998); Lowi (1972); Scheider et Ingram (1990).		

Figure 1 : Trois archétypes d'instruments de politique publique avec les variantes positives et négatives¹

¹ Traduction de la figure 11.1 de Bemelmans-Videc M.-L., R.C. Rist et E. Vedung (1998), p. 250.



2. COMMENCER UN POLIMÈTRE

2.1 ÉTAPES À SUIVRE POUR L'IDENTIFICATION DES PROMESSES

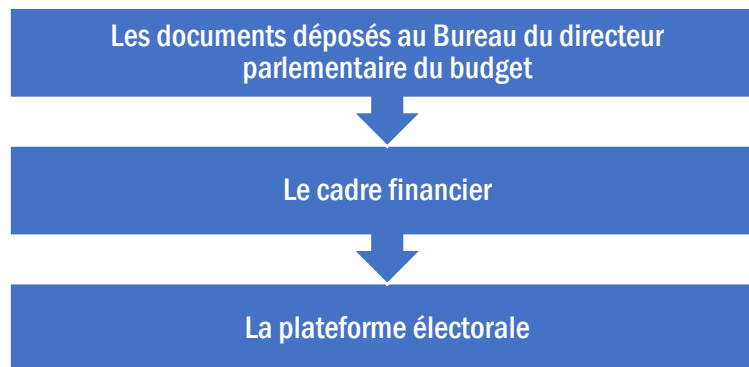
2.1.1 PROVENANCE DES PROMESSES ET IDENTIFICATION

La première étape dans la construction d'un Polimètre exige l'identification rigoureuse des promesses impliquant une action gouvernementale concrète. L'extraction des promesses se fait à partir de la plateforme électorale et du cadre financier du parti politique élu ainsi que des documents remis par le parti au Bureau du directeur parlementaire du budget lorsque ces documents additionnels sont disponibles. POLTEXT.org donne accès aux plateformes pour le gouvernement du Canada et des provinces.

Dans le cas où une telle plateforme n'existe pas, il importe de regrouper dans un même document contenant l'information la plus exhaustive possible les communiqués de presse et le contenu du site web du parti politique. Ce document doit regrouper par thème les déclarations de politiques et ses pages doivent être numérotées. Par souci de constance, les codeurs doivent utiliser la même version de ce document pour l'extraction des promesses.

Si une promesse est contenue dans les trois types de documents mentionnés plus

haut, il faut privilégier la promesse la plus précise. Si la promesse est similaire dans les documents, l'ordre de préséance est :



Le codage se fait à partir des documents de plateformes par minimum deux codeurs, parfois trois dans le cadre de la formation d'un nouvel assistant de recherche, en trois phases :

- Phase de travail individuel qui permet une extraction des promesses plus complète
 - o Un code de couleur est utilisé dans Excel pour indiquer les questions au sujet des promesses possibles :
 - Jaune : une question d'incertitude
 - Orange : un doublon possible
- Mise en commun des fichiers pour constituer un premier document de travail collectif
 - o Chaque codeur regroupe les doublons de façon individuelle, y compris ceux issus (1) des différents documents et (2) des différents codeurs
 - o Un code de couleur est utilisé pour identifier les promesses que les codeurs proposent de retenir et celles qu'ils proposent de rejeter
 - Vert : retenue
 - Rouge : rejetée (trop vague ou doublon)
- Dans le cadre d'une rencontre d'équipe, mise en commun des promesses identifiées pour finaliser l'extraction des promesses et le démarrage du



Étape cruciale de la consolidation du document

- ✓ permet d'établir la liste des promesses que contiendra le Polimètre
- ✓ permet d'éviter tout oubli
- ✓ permet d'éviter le manque de clarté des libellés en ajoutant des détails ou des éléments contextuels nécessaires au suivi d'une promesse
- ✓ permet de s'assurer que les promesses sont dans leur forme originale et d'éviter leur déformation

2.1.2 CRITÈRES D'ÉVALUATION POUR IDENTIFIER UNE PROMESSE

D'abord, il faut analyser le libellé exact des promesses selon (1) le verbe, (2) le sujet et (3) les compléments. Ces trois éléments servent de critères d'évaluation pour suivre l'état de réalisation des promesses au cours d'un mandat (Annexe). Il est très important de porter une attention particulière à ces éléments dans le processus d'extraction des promesses :

- Le libellé exact doit être conservé pour assurer la rigueur scientifique du processus
 - Les promesses forment le Polimètre. La reformulation de la promesse peut la déformer et ainsi ne plus représenter l'intention du parti politique
- Le contexte doit être préservé au maximum, et idéalement, à l'intérieur même de la promesse
 - Dans le cas contraire, il faut ajouter une note pour inscrire l'information qui servira au suivi de la réalisation de la promesse

Les codeurs doivent ainsi décomposer les promesses étudiées pour les évaluer. Trois éléments méritent de l'attention :

- Le niveau d'engagement du verbe
 - o Il peut être élevé, par exemple « créer », « abroger » ou « bonifier », ou faible, par exemple « favoriser », « poursuivre ».
 - o L'engagement est fort (strong) lorsque le parti utilise les formulations comme « nous allons... » et moins fort (soft) lorsqu'il utilise la formulation "nous voulons..." suivi du reste de la phrase ou de la quasi-phrase.
- Le niveau d'engagement du sujet
 - o Il peut être fort s'il concerne une politique publique clairement définie comme le programme Visa Démarrage Québec, ou faible s'il traite d'un domaine général comme « l'environnement » ou « la santé ».
- Le niveau d'engagement du complément
 - o Il peut être fort par l'inclusion d'un échéancier, d'un niveau de financement ou de mesures politiques précises, ou faible s'il est absent ou peu défini.

En cas de doute, on garde tous les textes susceptibles d'être des promesses, et l'équipe du Polimètre fait une évaluation finale.

2.2 CLASSIFICATION DES PROMESSES SELON LE DOMAINE

2.2.1 CLASSIFICATION DES PROMESSES SELON LE DOMAINE

Les douze domaines suivants sont ceux utilisés pour le Polimètre depuis 2013² :

1) Affaires internationales et défense

² L'équipe du Polimètre travaille sur une méthode systématique de sous-catégorisation.

- 2) Arts et culture
- 3) Économie et employabilité
- 4) Éducation et recherche
- 5) Environnement
- 6) Familles
- 7) Gouvernement et démocratie
- 8) Identité et nationalisme
- 9) Loi et ordre
- 10) Minorités
- 11) Régions et agriculture
- 12) Santé et services sociaux

Lors de l'identification des promesses, les codeurs :

1. Identifient le domaine principal
2. Suggèrent un autre domaine potentiellement lié à la promesse
 - a. Le codeur analyse le libellé de la promesse dans son contexte
 - b. Il ajoute une note justificative en commentaire lorsqu'il a des questionnements par rapport à la classification

Certaines promesses peuvent objectivement appartenir à plus d'un domaine. Lorsque cela se produit, la classification voulue par le parti politique, telle qu'indiquée par les titres, sous-titres et textes environnants dans la plateforme, est conservée.

2.2.2 REGROUPEMENT DES PROMESSES EN SOUS-DOMAINES

Une fois les promesses extraites de la plateforme et classées selon le domaine auquel elles appartiennent, il importe de regrouper les promesses d'un domaine partageant une thématique en sous-domaines. Par exemple, dans le Polimètre Legault, nous pouvons identifier cinq promesses associées au domaine Arts et culture :

- 2.01 : « [La CAQ promet] un soutien à nos artistes. Une clé essentielle du dynamisme artistique au Québec est son ouverture sur le monde. Un gouvernement de la CAQ favorisera une plus grande diffusion des œuvres de nos artistes, au Québec comme à l'étranger. »
- 2.02 : « La CAQ s'engage à maintenir le crédit d'impôt pour des services de production cinématographique. »
- 2.03 : « Les églises du Québec ont une valeur patrimoniale inestimable. Leur préservation et leur mise en valeur sont une responsabilité qu'assumera pleinement un gouvernement de la CAQ. »
- 2.04 : « François Legault a pris l'engagement d'appuyer significativement les efforts de préservation et de conversion de notre patrimoine religieux. À cette fin, il compte rétablir le financement pour la restauration du patrimoine culturel à caractère religieux à 20 M\$ par année. »
- 2.05 : « [U]n fonds de soutien à la conversion des églises doté d'une enveloppe de 5 M\$ sera créé. Ce dernier aura pour but d'appuyer les projets de diversification des activités ou de transformation d'églises, dont la vocation restera au service de la communauté. »

Le regroupement des promesses ayant une thématique commune comporte plusieurs avantages :

1. Permet une dernière vérification de l'absence de doublon dans les promesses extraites
2. Facilite la recherche sur les différents sites pour les membres de l'équipe chargés de suivre l'évolution des promesses
3. Facilite la consultation du Polimètre pour les lecteurs

2.2.3 DIFFICULTÉS DE CLASSEMENT

Certaines promesses peuvent sembler correspondre à plus d'un domaine. Pour être en mesure d'établir le domaine dans lequel la promesse sera classée, il faut déterminer ce qui semblent être les intentions principales du parti pour chaque promesse en lisant attentivement les entêtes, sous-titres et textes avant et après la promesse.

Par exemple, dans certains cas, les domaines Identité et nationalisme et Minorités peuvent sembler s'entrecroiser. Une promesse qui est située sous un entête « Culture et identité » et qui est entourée de textes qui décrivent ce qui fait d'une minorité un membre du pays est associée au domaine Identité et Nationalisme. Cependant, la défense des intérêts ou droits de cette même minorité, dans un contexte plus neutre, serait davantage liée au domaine Minorités.

2.2.4 EXTRACTION ET CODIFICATION DES PROMESSES

Une fois les promesses identifiées, il faut les extraire de la plateforme politique (incluant si disponibles les documents du PBO, le cadre financier et les communiqués de presse) et les inscrire dans un fichier Excel. Le fichier doit contenir les informations suivantes pour chaque promesse :

- Le numéro de la promesse
- Les documents d'où la promesse est extraite
- Le libellé, qui doit respecter les critères suivants :
 - o Libellé le plus exact
 - o [...] au début lorsque le début d'une phrase est omis
 - o Première lettre entre [] et en majuscule lorsqu'elle ne l'est pas
 - o Au besoin, contexte entre []
 - o Au besoin, temps de verbe changé entre []

- Lorsque le contexte est gros et revient dans plusieurs promesses, mettre à la fin entre []
- Changer le sujet des promesses par [Nous] lorsque c'est autre chose (ex. le Parti libéral, Justin Trudeau, etc.)
- [...] lorsqu'on connecte deux phrases séparées
- Le domaine (expliqué dans la section précédente)
- Les pages de provenance de la promesse (plateforme ou PDF)
- Les mots clés
- Les commentaires et questions

En évaluant le libellé exact des promesses, on permet d'assurer la reproductibilité de leur identification et de leur classement futur selon le niveau de réalisation.

3. FAIRE LE SUVI DES PROMESSES

3.1 PENDANT LE MANDAT

3.1.1 VERDICTS POSSIBLES PENDANT LE MANDAT

Les verdicts possibles pendant le mandat sont plus nombreux qu'en fin de mandat. Entre la date des élections et l'assermentation du gouvernement élu, il y a une période de transition. Dès l'assermentation, les verdicts peuvent changer. Par exemple, si un parti politique a promis p de nommer un nombre égal d'hommes et de femmes au cabinet, nous pourrions juger de l'état de réalisation de cette promesse lors de l'assermentation. Le Tableau 2 présente les différents verdicts possibles ainsi que les explications des critères d'évaluation.

Tableau 2 : Statuts possibles d'une promesse et nature des preuves pendant le mandat

Verdict	Nature des preuves admissibles
Promesse réalisée	Lois, règlements, politiques, stratégies, communiqués de presse statistiques et autres preuves qui 1. démontrent un lien direct entre la promesse et l'action gouvernementale (ou l'inaction dans le cas où le parti promet de garder le statu quo). 2. permettent de conclure sans hésitation que le gouvernement a pris des actions significatives (et non minimalistes ou symboliques) pour réaliser la promesse tel qu'annoncée par le parti au pouvoir. 3. permettent de conclure que les résultats promis sont atteints.

Promesse partiellement réalisée	Lois, règlements, politiques, stratégies, communiqués de presse et autres preuves qui démontrent un effort raisonnable pour tenir la promesse. Toutefois, une des situations suivantes se présente : 1. La cible n'a pas été atteinte en entier. 2. L'échéancier n'a pas été respecté en entier. 3. Les actions gouvernementales sont similaires, mais non identiques à celles promises et vont dans le même sens que celles annoncées dans la plateforme. 4. Certains aspects de la promesse sont réalisés, mais pas tous les aspects. 5. Le gouvernement a réalisé la promesse, mais le gouvernement pose d'autres actions qui sont en contradiction avec la promesse. Exemple : L'action requise par la promesse est de resserrer les règlements anti-tabac afin de réduire la consommation. Cela est fait, mais en même temps, la taxe sur le tabac est réduite. Les actions sont alors contradictoires. 6. Le gouvernement a agi dans le sens de la promesse, mais la mise en œuvre n'est pas encore accomplie ou il y a une injonction temporaire d'une cour.
Promesse en voie de réalisation ou en progrès	Le gouvernement a initié des actions. Par exemple, il y a des projets de loi dans le processus législatif, ou des consultations publiques sur le sujet, ou d'autres actions dans le sens de la promesse, mais il est trop tôt pour déterminer si les résultats annoncés seront atteints ou si toutes les conditions de réalisation de la promesse seront respectées.

Promesse en suspens	Aucune information n'est disponible.
Promesse rompue	Documents budgétaires (pas d'allocation ou résultats qui vont à l'encontre d'une promesse concernant les finances publiques), communiqués de presse, énoncés politiques ou articles de journaux démontrant l'abandon d'une promesse ou l'adoption de mesures contraires à la promesse.

3.1.2 ÉVALUATION DE L'ÉTAT DE RÉALISATION D'UNE PROMESSE

Pour déterminer l'état de réalisation des promesses, les codeurs scrutent les communiqués de presse, les nouvelles, le site web du parlement ou de l'assemblée législative et les sites web des ministères à l'affût d'indicateurs d'une action gouvernementale en lien avec les promesses électorales. Les recherches s'effectuent à l'aide de mots clés liés à chaque promesse et à son contexte spécifique. Elles doivent être faites en consultant les sites suivants :

1. Google Actualités (pour tous les cas)
2. Pour le Canada
 - a. LEGISInfo, Parlement du Canada
<http://www.parl.ca/LegisInfo/LAAG.aspx?Language=F>
 - b. Rechercher dans les publications, Parlement du Canada (Hansard, comités, débats)
<https://www.noscommunes.ca/publicationsearch/fr/>
 - c. Gouvernement du Canada <https://www.canada.ca/fr.html>
 - d. Sites web des ministères et organismes publics au niveau fédéral
 - e. CPAC <https://www.cpac.ca/fr/>
3. Pour le Québec
 - a. Québec.ca, site officiel du gouvernement du Québec
<https://www.quebec.ca/>

- b. Assemblée nationale du Québec (journal des débats, cheminement des projets de loi, travaux des commissions, etc.)
<http://www.assnat.qc.ca/fr/index.html>
 - c. Sites web des ministères et organismes publics au Québec
 - d. Le site « Rechercher une nouvelle gouvernementale » du Québec
<https://www.quebec.ca/nouvelles/rechercher/>
4. Pour l'Ontario
- a. Assemblée législative <https://www.ola.org/fr>
 - b. Lien menant vers divers sites gouvernementaux
<https://www.ontario.ca/fr/page/gouvernement-de-lontario>
 - c. Gouvernement de l'Ontario nouvelles <https://news.ontario.ca/fr>
 - d. Liens vers les ministères <https://www.ontario.ca/fr/page/ministeres-gouvernementaux>
 - e. Lien faisant la recension de nombreux sites des médias
<http://www.ontariotenants.ca/misc/media.phtml>
 - f. Ontario CBC News <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto>
5. Pour le Nouveau-Brunswick
- a. Assemblée législative <https://www.gnb.ca/legis/index-f.asp>
 - b. Lien menant vers divers sites gouvernementaux
https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/corporate/site_web.html
 - c. Lien faisant la recension de nombreux sites des médias
https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/nouvelles/liste_des_medias.html
 - d. Radio-Canada Nouveau-Brunswick <https://ici.radio-canada.ca/acadie/nouveau-brunswick>
 - e. New Brunswick CBC News <https://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick>
 - f.

6. Pour la Nouvelle-Écosse

- a. Assemblée législative : <https://nslegislature.ca/>
- b. Gouvernement : <https://beta.novascotia.ca/>
- c. Publications gouvernementales : <https://novascotia.ca/lae/pubs/>
- d. Lois et règlements : <https://nslegislature.ca/legislative-business>
- e. Radio-Canada: <https://ici.radio-canada.ca/acadie/nouvelle-ecosse>
- f. CBC : <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia>

7. Pour l'Île-du-Prince-Édouard

- a. Assemblée législative : <https://www.assembly.pe.ca/>
- b. Gouvernement : <https://www.princeedwardisland.ca/fr>
- c. Publications gouvernementales :
<https://www.princeedwardisland.ca/fr/publications>
- d. Lois et règlements :
<https://www.princeedwardisland.ca/fr/legislation/all/all/a>
- e. Radio-Canada: <https://ici.radio-canada.ca/acadie/ile-du-prince-edouard>
- f. CBC : <https://www.cbc.ca/news/canada/prince-edward-island>

8. Pour Terre-Neuve et Labrador

- a. Assemblée législative : <https://www.assembly.nl.ca/>
- b. Gouvernement : <https://www.gov.nl.ca/>
- c. Publications gouvernementales : <https://www.gov.nl.ca/publications/>
- d. Lois et règlements :
<https://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/titleindex.htm>
- e. Radio-Canada: <https://ici.radio-canada.ca/acadie/terre-neuve-et-labrador>
- f. CBC : <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador>

9. Au besoin, nous pouvons prendre contact avec des ministères et autres acteurs concernés par une promesse. Il faut garder la trace de ces conversations.

10. Lorsqu'un nouveau Polimètre est créé pour un pays, une province ou un territoire, il est nécessaire de créer une liste de sites Web clés similaire à celles pour les autres Polimètres.

3.1.3 CRITÈRES POUR L'ÉVALUATION DES PROMESSES

Plusieurs critères permettent d'évaluer le statut d'une promesse. Ces critères sont présentés ici :

1. LE RESPECT DU VERBE EMPLOYÉ DANS LE LIBELLÉ DE LA PROMESSE

- a. L'action effectuée par le gouvernement doit être au moins aussi forte que le verbe employé dans la promesse. Une action plus forte que le verbe employé permet également de remplir la promesse, sauf si elle dénature la compréhension qu'en aurait eu le citoyen moyen lors de la campagne électorale.
 - i. Exemple 1 : « Offrir davantage de parcours variés en formation professionnelle et collégiale (DEP, AEC, DEC). » Une action qui augmenterait la qualité de la formation professionnelle ou qui se limiterait à restructurer les programmes offerts ne permettrait pas de remplir la promesse. « Offrir davantage » nécessite l'augmentation du nombre de parcours offerts.
 - ii. Exemple 2 : « Les tarifs des services de garde seront indexés à compter de 2015. » Si cette indexation est accompagnée d'une modulation des tarifs, comme ce fut le cas sous le gouvernement Couillard, la promesse est rompue bien que l'action soit plus forte que le verbe employé dans la promesse (non seulement l'on « indexe » les frais, mais on les « module », entraînant une augmentation de tarif pour plusieurs parents). Dans un tel cas, l'action gouvernementale dénature les attentes qu'aurait eues un citoyen moyen prenant connaissance de la promesse lors de la campagne électorale. Le principe d'universalité est remplacé par un concept de modulation des frais selon les revenus des parents.

2. LE RESPECT DES CRITÈRES FACTUELS DE LA PROMESSE

a. Souvent, les promesses électorales mentionnent un montant d'argent, un nombre ou un pourcentage précis. Il existe deux types de critères factuels.

i. Les critères cumulatifs : La nature de la promesse est d'augmenter de manière générale « une certaine chose » dans la société. Elle présuppose que même si le gouvernement ne crée qu'une partie de ces biens, la promesse peut être perçue comme « en voie de réalisation » lors du mandat du gouvernement, et « partiellement réalisée » à la fermeture du Polimètre ou même réalisée si la cible de quantité est atteinte. Par exemple,

⇒ La promesse de construire un certain nombre d'éoliennes.
Nous ajoutons chaque annonce de construction ou encore nous créons un tableau de suivi.

⇒ La promesse de former un certain nombre de sages-femmes ou de créer un certain nombre de maisons de naissance.

⇒ La promesse de créer un certain nombre d'emplois demande des données de début de mandat et le suivi de rapports statistiques sur la création d'emplois. Les données annuelles doivent être cumulées.

En effet, bien qu'il faille que ces critères factuels soient entièrement respectés pour déclarer la promesse « réalisée », un statut « en voie de réalisation » devrait être octroyé dès le début de la progression des actions gouvernementales vers leur réalisation pour les critères cumulatifs.

ii. Les critères financiers : Ces critères présument d'un objectif monétaire chiffré clairement défini. Ces promesses sont

généralement liées au budget (l'allocation d'un certain montant à un programme, l'augmentation d'un certain pourcentage des crédits pour un ministère).

⇒ Si l'action gouvernementale n'octroie pas l'entièreté des montants promis (ou ne diminue pas les budgets dans les proportions promises) dans la période déterminée par la promesse, celle-ci est considérée comme étant rompue durant la phase de suivi; toutefois, elle peut être reclassifiée comme partiellement remplie lorsque le Polimètre est fermé et que les promesses sont réévaluées en utilisant les critères du CPPG.

⇒ Souvent, les données nécessaires au classement sont disponibles immédiatement lors de la parution d'un budget ou d'une mise à jour de crédits, rendant superflu le classement « en voie de réalisation ». En effet, le plus souvent, la promesse est soit réalisée, soit rompue.

3. LE RESPECT DU DÉLAI FIXÉ PAR LE GOUVERNEMENT POUR REMPLIR LA PROMESSE

- a. Lorsque l'on classifie les promesses pendant le mandat, si cette condition n'est pas respectée, la promesse est de facto rompue une fois le délai passé.
- b. Par contre, si le gouvernement entreprend subséquemment les mesures promises, elle pourrait devenir au plus une promesse partiellement réalisée.
 - i. Exemple : « Dans les 100 premiers jours, rétablir les budgets du Plan québécois des infrastructures, [c'est-à-dire] 1,5 milliard de dollars par année de plus dans nos infrastructures au cours des 10 prochaines années. » Une telle promesse est rompue

si le gouvernement ne rétablit pas les budgets mentionnés dans les 100 premiers jours. S'il adopte les mesures promises plus tard, elle ne pourra jamais être pleinement réalisée car le délai des 100 premiers jours n'est pas respecté, mais elle pourra être partiellement réalisée.

3.1.4 INSCRIPTION DE L'INFORMATION SUR LES PREUVES DANS LE FICHIER EXCEL

La phase de recherche des preuves se fait d'abord individuellement. Lorsque l'on trouve une preuve, il faut l'enregistrer dans le fichier Excel prévu à cet effet. Lors de la capture des preuves, il importe d'inscrire dans le fichier :

1. La date de parution du document au niveau du nouveau statut de la promesse (cette date sera utilisée comme date de changement de statut de la promesse)

1	#	Libellé de la promesse (tel que sur poltext)	PROMESSE EN SUSPENS	PROMESSE EN VOIE DE RÉALISATION OU PARTIELLEMENT RÉALISÉE	PROMESSE RÉALISÉE	PROMESSE ROMPUE
147	10.02	10.02 - « [La CAQ promet] une réduction de 20 % pour mieux accueillir les immigrants, tout en conservant les ressources actuelles. Le Québec est ouvert à l'immigration, mais les seuils doivent refléter notre capacité d'accueil et d'intégration. »	18-10-01	18-12-05		
148	10.03	10.03 - « [La CAQ promet] la reconnaissance des diplômes étrangers [par] l'élimination des obstacles inutiles pour rendre l'évaluation des compétences plus rapide et flexible. Il n'y a rien de plus décourageant pour un immigrant que d'arriver au Québec après nombre de sacrifices et de se faire dire que ses compétences ne sont pas reconnues. »	18-10-01			

2. La justification du verdict
3. Les mots clés
4. Le numéro de page où l'on retrouve le libellé de la promesse, si cela s'applique
5. Le sous-thème
6. La citation permettant de statuer sur un changement de statut
7. Le titre du fichier (pour archivage, voir processus d'archivage)
8. Le titre du document
9. L'auteur
10. La date
11. Le lien URL

Une fois la recherche complétée individuellement par les membres de l'équipe, il faut se réunir pour :

1. Analyser les résultats de recherche de chacun et les verdicts proposés
 - a. Garder en tête le même questionnement concernant le niveau d'engagement du verbe, du sujet et des compléments
 - b. L'équipe doit arriver à un consensus
2. Identifier les sources les plus pertinentes pour justifier chaque verdict
3. Choisir un extrait de la source à mettre sur le site du Polimètre pour supporter le verdict et mettre le lien vers la source

3.1.5 FRÉQUENCE DE LA MISE À JOUR D'UN POLIMÈTRE

Ce processus est itératif, c'est-à-dire qu'il doit être recommencé à des moments définis et de façon systématique :

- Au démarrage du Polimètre
- Chaque mois. Le type de mise à jour est en alternance :
 - o Dynamique : On ne repasse pas une à une les promesses, mais on met à jour les promesses qui sont traitées dans l'actualité médiatique et gouvernementale. Une veille des médias et des fils RSS des projets de loi et des communiqués de presse est donc effectuée.
 - o Bimestrielle : Mise à jour plus en profondeur du Polimètre. Chaque promesse doit faire l'objet d'une recherche pour s'assurer de l'activité ou de l'inactivité du gouvernement. Elle doit être faite à certains moments clefs de l'activité parlementaire, bien qu'une mise à jour bimestrielle du Polimètre puisse être faite en dehors de ces moments charnières.
 - Rentrées parlementaires
 - Fermetures de l'assemblée législative (décembre et juin)

- Après chaque budget, mise à jour du budget ou énoncé économique et financière
- Un calendrier a été établi pour indiquer, selon le mois et les activités s’y déroulant, le type de mise à jour qui doit être effectué. Ce calendrier tient compte des sessions universitaires afin de ne pas surcharger l’horaire des auxiliaires de recherche chargés d’effectuer les mises à jour.

Tableau 3 : Calendrier des mises à jour spéciales

Session	Bimestrielle	Dynamique	Bimestrielle	Dynamique
Hiver	Janvier	Février	Mars	Avril
Été	Mai	Juin	Juillet	Août
Automne	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre

- À la fermeture du Polimètre
 - La fin d’un mandat marque du même coup la fin de la période au cours de laquelle le gouvernement peut remplir ses promesses. Cette mise à jour est de type bimestriel afin que chacune des promesses ait le verdict le plus à jour possible en utilisant les plus récentes données disponibles et en se fiant aux critères du CPPG pour la réalisation des promesses.
 - Cette étape permet la production de données comparables à l'international sur les promesses et leur état de réalisation.

Les fichiers de mise à jour doivent indiquer le type de mises à jour qu’ils contiennent à la fin du nom du fichier :

- ou : ouverture
- dy : dynamique
- bi : bimestrielle
- fe : fermeture

3.2 LES DIFFÉRENTS VERDICTS ET LEUR DÉROULEMENT LOGIQUE

Toutes les promesses sont classées « en suspens » au démarrage du Polimètre. Par la suite, quatre cas de figure sont communs :

Au fur et à mesure que des preuves deviennent disponibles, la promesse peut changer d'une catégorie à l'autre au cours du mandat. A la fin du mandat, par contre, tous les verdicts sont définitifs : une promesse est soit réalisée, partiellement réalisée ou rompue.

Au cours d'un mandat, les promesses peuvent se déplacer dans les catégories de verdict selon différents scénarios. Le Tableau 4 illustre les scénarios que nous avons rencontré en suivant l'état de réalisation des promesses.

Tableau 4 : Scénarios logiques de l'évolution du statut d'une promesse

Scénarios fréquents de verdicts	Statut initial	Durant le mandat	À la fermeture du Polimètre
Cas 1A	En suspens	Réalisée	Réalisée
Cas 1B	En suspens	Réalisée	Partiellement tenue/réalisée
Cas 2A	En suspens	Rompue	Rompue
Cas 2B	En suspens	Rompue	Partiellement tenue/réalisée
Cas 3A	En suspens	En voie de réalisation	Réalisée ou Partiellement réalisée
Cas 3B	En suspens	En voie de réalisation	Rompue
Cas 4	En suspens	En suspens	Réalisée ou Rompue (normalement Rompue)

- Cas 1A : promesses en suspens → réalisées

- La preuve est faite que l'action gouvernementale effectuée pour réaliser la promesse répond à tous les critères contenus dans son libellé.
- Case 1B: promesses en suspens → réalisées → partiellement réalisées
 - Initialement, les preuves démontrent que le gouvernement a agi ou a obtenu un résultat qui correspond aux critères de réalisation dans le libellé de la promesse.
 - Plus tard, le gouvernement change la politique, ou pose des gestes incompatibles avec la promesse, ce qui rend la promesse partiellement réalisée.
 - Une décision politique contrevient une promesse qui serait réalisée autrement.
 - P. ex., la promesse de Legault d'assurer la parité des genres au Conseil des ministres a d'abord obtenu le verdict réalisé; toutefois, lors d'un remaniement, la femme ministre de l'Environnement a été remplacée par un homme, le Conseil des ministres n'était plus paritaire. La promesse est devenue partiellement réalisée.
- Cas 2A : promesses en suspens → rompues en cours de mandat
 - Le gouvernement a reconnu explicitement en cours de mandat qu'il ne réaliserait pas la promesse faite lors des élections.
 - Ex. La réforme du mode de scrutin promise par les libéraux fédéraux lors de la campagne de 2015.
 - Le gouvernement se lance dans des actions qui vont explicitement à l'encontre de l'esprit et du mot de la promesse*.
 - Ex. Une subvention à une compagnie pétrolière alors que la promesse est de mettre fin à toutes les subventions à ces compagnies.

Case 2B: promesses en suspens → rompues en cours de mandat → partiellement réalisées

- Le scénario est similaire à celui de 2A initialement; toutefois, plus tard, le gouvernement agit dans le sens de la promesse ou obtient des résultats sans répondre à tous les critères de réalisation.

- Cas 3 A: promesses en suspens → en voie de réalisation → réalisée ou partiellement réalisées

- D'abord, une action a été entreprise en vue de la réalisation de la promesse, mais elle est encore incomplète, mais toujours en cours.

- Ex. Le dépôt du projet de loi sur la laïcité du gouvernement Legault.

- Une fois l'action complétée, ex. le projet de loi sanctionné, la promesse est réalisée à condition que tous les critères de réalisation de la promesse sont respectés sinon la promesse sera partiellement réalisée.

- Donc, la promesse sera classée partiellement réalisée si toutes les composantes du libellé n'ont pas été honorées.

- Ex. Un échéancier non respecté.
 - Ex. Les fonds alloués ne correspondant pas au montant qui était indiqué dans la promesse.
 - Ces promesses n'atteindront maximale que le statut de partiellement réalisées à la fermeture du Polimètre.
 - Une action politique va à l'encontre d'une promesse qui serait par ailleurs réalisée.

- Cas 3B : promesses en suspens → en voie de réalisation → Promesses rompues

- D'abord, une action a été entreprise en vue de la réalisation de la promesse, mais elle est encore incomplète, mais toujours en cours.

- Plus tard, le gouvernement abandonne le projet explicitement ou manque du temps pour franchir toutes les étapes du processus législatif avant la fin de son mandat.
- Cas 4 : promesses en suspens → réalisées ou rompues à la fin du mandat
 - À la fermeture du Polimètre, toutes les promesses en suspens (dont aucune action gouvernementale n'a été entreprise pour les réaliser) sont normalement classées comme étant rompues*.
- Cas 5 : promesses réalisées → rompues
 - La promesse a initialement été réalisée, mais le gouvernement a changé sa politique ou ses actions vont à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la promesse.
 - C'est une possibilité théorique et pratique que nous n'avons pas encore rencontrée.

*Attention : Chaque promesse rompue, que ce soit en cours de mandat ou lors de la fermeture du Polimètre, doit au préalable avoir fait l'objet d'une analyse approfondie de l'équipe. Aucun verdict rompu, en particulier pour les promesses controversées, ne peut être affiché sur le site du Polimètre sans preuves et sans une justification rigoureuse exposant les raisons de ce statut.

3.3 TYPES DE PROMESSES ET DÉFIS DE CLASSEMENT

L'évaluation des promesses doit se faire en tenant compte du libellé de la promesse dans la plateforme, des enjeux électoraux et des promesses des autres partis politiques sur le même sujet. Dans le contexte électoral, à quoi est-ce que l'électeur moyen, raisonnablement bien informé, aurait pu s'attendre en termes de politique publique?

3.3.1 CONTEXTE DE RÉALISATION DES PROMESSES DURANT LE MANDAT

Un gouvernement élu possède un mandat double : le mandat impératif lui accorde le pouvoir de réaliser ses promesses électorales tandis que le mandat indépendant lui demande de gérer tous les dossiers et enjeux qui surviendront au cours du mandat et qui n'ont pas fait l'objet de promesses. Ainsi, durant un mandat, le gouvernement peut se trouver dans un contexte difficile, par exemple une crise économique ou une crise sanitaire comme la pandémie, qui viendra modifier le contexte de réalisation de son mandat impératif, donc sa capacité à tenir ses promesses. Son attention sera portée sur la gestion de crise en tant que mandataire indépendant qui a la responsabilité de bien gérer la crise. Ceci aura un impact sur son mandat impératif. Les recherches sur les déterminants de la réalisation des promesses électorales démontrent que les crises économiques ont un effet négatif sur le taux de réalisation des promesses (Naurin et al., 2019; Pétry et al., 2020; Thomson et al., 2017; Thomson & Costello, 2016).

Actuellement, le Polimètre évalue la réalisation du mandat impératif d'un gouvernement. Il rend compte de l'effet du contexte de réalisation des promesses dans les justifications associées aux promesses. Un contexte de réalisation difficile n'est pas un critère d'évaluation des promesses. Il est un élément contextuel qui peut faire l'objet d'un commentaire dans la justification d'un verdict.

Pour la recherche sur les promesses, il est important de pouvoir séparer le verdict de réalisation (variable dépendante) des facteurs qui expliquent les variations dans le taux de réalisation des promesses (variables indépendantes). Par ailleurs, notre rôle d'éducation citoyenne implique de montrer l'effet du contexte de réalisation sur la capacité d'un gouvernement à réaliser ses promesses.

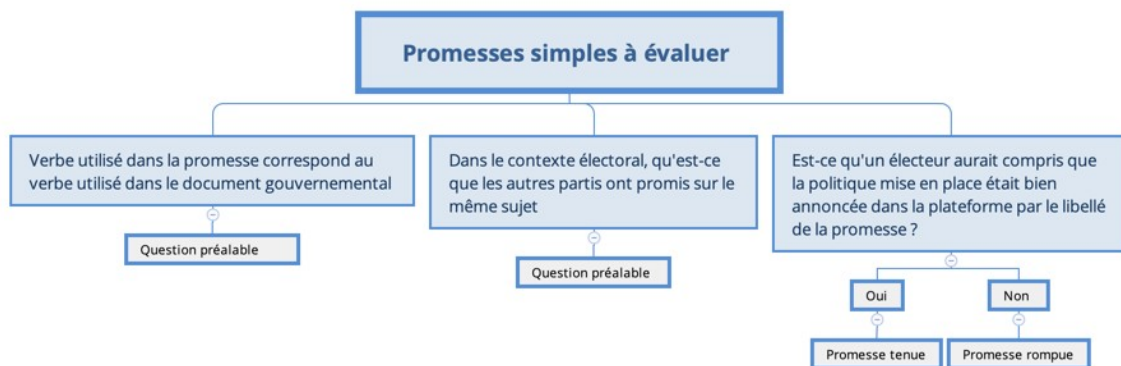
L'idée de créer un moyen de rendre compte des réalisations d'un gouvernement en tant que mandataire indépendant demeure un souhait de l'Équipe du Polimètre.

Ainsi, dans le cas de la crise de Covid-19, nous avons mis un avis sur le site web du Polimètre qui sera mise à jour périodiquement. Nous incluons une mention de l'effet de la crise pandémique dans la justification de verdicts lorsque cela est pertinent.

3.3.2 CAS SIMPLES À ÉVALUER

Dans la plupart des cas, l'évaluation du niveau de réalisation des promesses ne pose pas de défi particulier. Plus le verbe est fort, le sujet est clair et les compléments annoncent une mesure politique précise, plus le classement des promesses par état de réalisation est facile. Il faut toujours exercer un jugement. Mais la démarche de raisonnement doit être explicite. La Figure 2 montre le processus d'évaluation d'une promesse simple.

Figure 2 : Arbre de décision pour les promesses simples à évaluer



Exemples

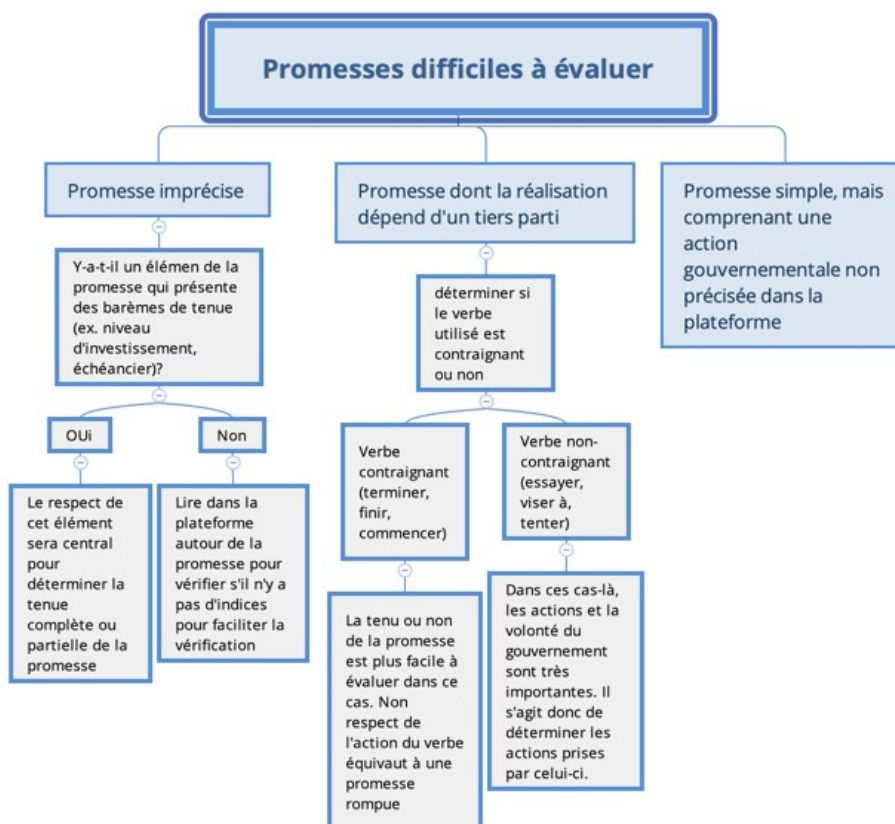
- PLQ 2014 : la promesse de « nommer un ministre responsable de la Forêt, de la Faune et des Parcs » est déclarée « réalisée » par la nomination de Laurent Lessard ministre responsable de la Forêt, de la Faune et des Parcs.
- Nous avons déclaré rompue la promesse libellée « Dans les 100 premiers jours, rétablir les budgets du Plan québécois des infrastructures, [c'est-à-dire] 1,5 milliard de dollars par année de plus dans nos infrastructures au cours des 10 prochaines années. » La preuve principale appuyant cette évaluation est le

plan budgétaire qui établit le Plan québécois des infrastructures de 2014-2024 à 90,8 millions de dollars, ce qui est moins que promis.

3.3.3 CAS PLUS DIFFICILES À ÉVALUER

Lorsque le libellé d'une promesse tel que présenté dans la plateforme officielle comporte des éléments moins forts et moins précis ou encore que la promesse inclut un délai de réalisation, il faut préciser les critères pour déterminer le classement de l'état de réalisation de celle-ci. La Figure 3 présente un arbre de décision pour les promesses difficiles à classer.

Figure 3 : Arbre de décision pour les promesses difficiles à évaluer



3.4 TYPES DE PROMESSES POUVANT POSER PROBLÈME : QUELQUES CAS DE FIGURE

3.4.1 PROMESSE À RÉALISER AVEC UNE ÉCHÉANCE TRÈS PRÉCISE OU TRÈS COURTE DANS LE TEMPS

Les promesses incluant la clause « immédiatement » sont déclarées rompues si non réalisées au premier budget ou après 100 jours après l'assermentation au cas où le premier budget est voté à l'intérieur des cent premiers jours.

Mises à part les promesses déjà en voie de réalisation, les autres promesses de faire quelque chose « immédiatement » ne pourront atteindre que maximale le statut de partiellement réalisée dans l'éventualité où il n'y a pas eu d'actions gouvernementales allant dans leur sens à l'intérieur des 100 premiers jours après

l'assermentation.

Donc, il faut faire un suivi tout au long du mandat pour des promesses déclarées rompues au début d'un Polimètre parce que non réalisées « immédiatement » ou dans un délai que le gouvernement s'est lui-même donné. Si, au cours de son mandat, le gouvernement pose des actions concrètes qui vont dans le sens de l'action promise, la promesse doit être reclassée comme partiellement réalisée si en dehors de ce délai.

3.4.2 PROMESSE À RÉALISER PAR UN FINANCEMENT RÉCURRENT À CHAQUE ANNÉE VS AU COURS DU MANDAT

Parfois, une promesse implique l'octroi d'un financement spécifique chaque année. Si le gouvernement met en place la mesure la première année, on peut déclarer la promesse réalisée. Chaque année du mandat, il faut vérifier l'action gouvernementale et ajouter les sources en conséquence. Si le gouvernement cesse la mesure après l'avoir d'abord respectée, il faut déclarer la promesse partiellement réalisée, parce qu'il y a quand même eu des actions dans le sens de la promesse malgré le non-renouvellement de la mesure. Il s'agit de la même règle appliquée par le CPPP en fin de mandat. Si, par contre, le gouvernement pose des gestes dans le sens contraire de la promesse (par exemple, des coupures budgétaires alors qu'il promettait un accroissement budgétaire chaque année), cela deviendra une promesse rompue. Une promesse d'investir un montant précis pendant le mandat ne peut être jugée que lorsque nous aurons une preuve que le gouvernement a effectivement versé le montant au complet. S'il verse un montant inférieur à ce qui a été promis, la promesse ne peut être que partiellement tenue. S'il alloue le montant promis selon ses propres critères de réalisation, la promesse est tenue.

3.4.3 PROMESSES DE STATU QUO LORS D'UN DEUXIÈME MANDAT

Lorsqu'un gouvernement est réélu pour un deuxième mandat consécutif, il arrive fréquemment que le parti politique promette de poursuivre la mise en œuvre de changements politiques initiés pendant le mandat précédent. Lorsque le verbe associé à la promesse suggère une action de continuité, il faut vérifier ce qui a été réalisé dans le mandat précédent.

Dans ces cas, il est important de retrouver les documents officiels pour établir le portrait de la situation avant le déclenchement des élections. Si cette politique a fait l'objet d'une promesse lors du premier mandat et que nous avons un Polimètre pour ce mandat, il s'agit de transférer les documents de référence de l'ancien Polimètre 1.0 vers le Polimètre 2.0 pour ce gouvernement. Tant et aussi longtemps que le gouvernement poursuit son œuvre et il maintient les politiques initiées lors du mandat précédent, nous déclarons la promesse réalisée. En cas d'actions contraires à la promesse, nous déclarons la promesse rompue. Il faut suivre la politique tout au long du mandat pour rendre un verdict final approprié.

3.4.4 PROMESSES IMPRÉCISES

Pour illustrer cette idée, considérons le libellé explicite de la promesse du Parti libéral en 2014 de « déployer la première stratégie maritime de notre histoire ». Ce libellé ne spécifie ni le niveau d'investissement ni les mesures précises. Pour déployer une stratégie, généralement, le gouvernement doit avoir un énoncé de la stratégie et allouer un budget pour financer les actions requises pour sa mise en œuvre. Cette promesse est considérée comme un engagement « réalisé », entre autres parce que le budget Leitaõ a annoncé un investissement de 800 000 \$ en 2014-2015 pour les mesures liées à cette stratégie. Si le libellé de cette promesse dans la plateforme avait repris intégralement les engagements plus explicites du PLQ dans le document complémentaire Une stratégie maritime pour le Québec qui prévoyait un investissement budgétaire annuel de la stratégie maritime de 112,5 M \$, le

classement aurait été « partiellement réalisé ». Toutefois, le détail du financement prévu dans ce document complémentaire (112,5 M \$) étant absent de la plateforme électorale et donc du libellé de la promesse, la diminution des investissements de 112,5 M \$ à 800 000 \$ est écartée de son évaluation.

Cet exemple souligne l'effet du niveau de clarté des promesses dans la plateforme officielle sur le travail d'évaluation, puisque le libellé des engagements détermine les critères de réalisation et donc indique la mesure dans laquelle certains éléments devront être pris en compte par les chercheurs.

3.4.5 PROMESSES AYANT UN CONTEXT DE RÉALISATION OU UTILISANT UN CONCEPT IMPRÉCIS

Lorsqu'une promesse indique qu'elle sera réalisée « dans un délai raisonnable » au lieu de spécifier un temps de réalisation clair (par exemple, à la fin du mandat ou dans les 100 premiers jours), le contexte de réalisation est ambigu. Pour opérationnaliser ce contexte, il faut chercher des informations permettant de comprendre ce que le parti politique pensait lors qu'il a écrit la promesse. Il faut chercher dans la plateforme et les autres documents de ce parti politique ainsi que dans les articles médiatiques publiés pendant l'élection si le parti a précisé ce délai. En absence d'information directement du parti politique, il faut se référer aux experts dans le domaine de ce type de politique publique. Par exemple, s'il s'agit d'une promesse concernant les finances publiques, on cherchera l'avis d'experts en finances publiques et en économie concernant ce qui pourrait être « un délai raisonnable » pour rétablir l'équilibre budgétaire par exemple. Si une revue systématique existe concernant cet enjeu, cette source peut aider à clarifier le critère de réalisation (un temps raisonnable). Il faut ajouter les documents permettant d'établir une définition opérationnelle de ce délai de réalisation.

Parfois, les promesses font référence à un concept sans le définir. Par exemple, un parti politique peut promettre de « créer des emplois de qualité ». Pour juger de la réalisation d'une telle promesse, il faut définir un « emploi de qualité ». En l'absence de précisions dans les documents et les discours du parti politique lui-même, il faut chercher une définition officielle auprès des experts et/ou des agences qui produisent des statistiques officielles du pays ou d'une organisation internationale crédible comme l'OCDE. Il faut également ajouter un lien vers le site ou le document offrant la meilleure définition officielle du concept.

3.4.6 PROMESSES DONT LA RÉALISATION DÉPEND DE NÉGOTIATIONS AVEC UN AUTRE ORDRE DE GOUVERNEMENT

Un autre défi pour les codeurs survient lorsqu'il y a des subtilités liées aux formulations des promesses et aux contextes de réalisation qui requièrent la négociation avec d'autres instances politiques. Ainsi, plusieurs promesses traitant d'un même sujet général, comme le sort réservé aux fromagers dans le cadre des négociations de l'Accord Canada-Union européenne, peuvent donner lieu à des classements différents.

- Un premier engagement, celui de « demander la réciprocité dans les normes de conception et de salubrité alimentaire des fromages qui seront importés ici, en lien avec [l'accord de libre-échange Canada-Union Européenne] », est considéré comme étant « réalisé » depuis que le ministre de l'Agriculture du Québec, Pierre Paradis, a tenté d'obtenir cette réciprocité lors des discussions avec Ottawa pour s'« assurer de l'équité entre tous les joueurs ». Le verbe « demander » n'exige pas le succès de l'entreprise, ce qui suffit à satisfaire les critères de réalisation. De toute façon, le contexte en est un de négociation avec d'autres acteurs.
- Un second engagement visant à « aider les fromagers du Québec à développer de nouveaux marchés » a été maintenu en voie de réalisation jusqu'à la

ratification de l'Accord de libre-échange Canada-Union européenne. Pour le PLQ, « aider les fromagers » passe par l'ouverture des marchés européens et non pas par des programmes spécifiques.

- Finalement, une troisième promesse qui consiste à « épauler les fromagers du Québec dans les négociations avec le gouvernement fédéral pour les mesures de transition et compensatoires » est classée « rompue » depuis que Philippe Couillard a annoncé que l'absence de compensation pour les producteurs de fromage québécois ne serait pas exigée dans les négociations avec Ottawa et n'empêcherait donc pas la signature de l'Accord de libre-échange.

3.4.7 PROMESSE IMPRÉCISE ET CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE NÉBULEUX

Les difficultés liées au classement des promesses s'appliquent également aux promesses « en suspens », qui pourront potentiellement être réalisées en cours de mandat, bien qu'elles n'aient fait l'objet d'aucune politique publique ou décision politique. Ces promesses ne sont considérées rompues qu'en cas d'abandon explicite de la poursuite d'un engagement par l'entremise d'un discours ou d'une action politique contraire.

Un exemple intéressant à cet effet constitue l'engagement du Parti libéral d'« assurer un service d'aide aux devoirs dans toutes les écoles primaires », dont le classement « en suspens » durant le Polimètre Couillard pouvait à première vue sembler contradictoire devant l'ampleur des compressions budgétaires aux commissions scolaires en 2014-2015. Le libellé de cette promesse demeure vague quant au niveau des services d'aide aux devoirs à assurer, mais il est précis quant au nombre d'écoles primaires offrant ces services. Le gouvernement Couillard n'avait pas directement coupé dans l'aide aux devoirs; il avait diminué le financement des commissions scolaires et délégué la responsabilité décisionnelle à celles-ci, qui ont pour la plupart

réduit les services d'aide aux devoirs, sans éliminer le service. Par contre, devant la décision des directions d'écoles de la Commission scolaire des Patriotes d'abolir l'aide aux devoirs, il est clair qu'à moins d'un changement, les services d'aide aux devoirs ne seront pas assurés dans toutes les écoles primaires tel que promis. Le ministre a menacé d'envoyer un vérificateur dans cette commission scolaire comme moyen d'assurer la continuité de ces services. On ne saurait considérer cette promesse « rompue » en l'absence d'une directive gouvernementale imposant explicitement des coupures dans le service d'aide aux devoirs et en l'absence d'un dénouement de ce conflit de sorte que le gouvernement ne puisse pas « assurer un service d'aide aux devoirs dans toutes les écoles primaires », si minimum soient-ils.

En l'espèce, puisque les commissions scolaires décident des réductions à effectuer dans leur administration et qu'il y a un conflit avec le ministère concernant l'aide aux devoirs, cette promesse est demeurée « en suspens » jusqu'en 2016, où des initiatives ont été prises pour créer une politique de réussite éducative incluant l'amélioration des services d'accompagnement des élèves. La promesse est devenue en voie de réalisation. À la fin du Polimètre Couillard, cette promesse a été classée partiellement réalisée parce que le gouvernement a adopté une politique de réussite éducative et réinjecté des fonds³.

3.4.8 PROMESSES GOUVERNEMENTALES ET ACTIONS NON ANNONCÉES DANS LA PLATEFORME

Un exemple particulièrement intéressant des difficultés liées à l'évaluation des promesses se trouve dans l'engagement libéral provincial « rompu » suivant : « Les tarifs des services de garde seront indexés à compter de 2015. » Le gouvernement libéral a effectivement indexé le 7,30 \$ quotidien payable directement au service de

³ Polimètre Couillard. (2018). <https://www.polimetre.org/fr/ca/quebec/41-couillard-plq/promesses/3801>

garde à partir du 1^{er} janvier 2016, mais a également annoncé une contribution additionnelle à cette indexation, payable par le truchement des impôts et modulée en fonction du revenu des parents. En ce sens, en ajoutant à l'indexation une contribution additionnelle, le gouvernement Couillard a rompu la promesse de « ne faire qu'indexer les frais de services de garde ». Ceci a mis fin au système universel en introduisant une tarification selon le revenu, ce qui a eu pour effet d'augmenter les tarifs de services de garde par plus que l'inflation pour beaucoup de familles. L'électeur moyen ne pouvait pas deviner un tel changement à partir du libellé de la promesse.

De manière générale, il faut se poser les questions suivantes :

1. Quels sont les verbes utilisés dans la promesse par rapport aux verbes utilisés dans les documents concernant l'action gouvernementale? Est-ce que l'esprit de la promesse et celle de l'action gouvernementale sont concordants ou non?
2. Dans le contexte électoral, qu'est-ce que les autres partis ont promis sur le même sujet?
3. Est-ce qu'un électeur aurait compris que la politique mise en place était bien annoncée dans la plateforme par le libellé de la promesse? Si la réponse est oui, la promesse est tenue. Si la réponse est non, la promesse est rompue.

3.4.9 PROMESSES D'UN INVESTISSEMENT EN INFRASTRUCTURES

Lorsqu'un gouvernement promet d'investir dans une infrastructure en particulier et qu'il annonce une étude de faisabilité, nous mettons en ligne le lien vers cette information sans changer le statut de la promesse. Lorsque le gouvernement annonce que le projet va de l'avant et passe à l'étape de la planification, nous pouvons changer le verdict pour « en voie de réalisation ». Si le projet est complété avant la fin du mandat, la promesse est réalisée. Autrement, la promesse a un verdict

final de « partiellement réalisée », à moins d'un abandon officiel du projet, ce qui impose un verdict de promesse rompue.

4. FERMETURE D'UN POLIMÈTRE

4.1.1 LES VERDICTS POSSIBLES EN FIN DE MANDAT

Lors du déclenchement des élections, il faut fermer le Polimètre et l'archiver. Cette étape exige une révision de toutes les promesses et leur classement final dans l'une des catégories présentées dans le Tableau 4. Lors de la fermeture, il n'existera plus de promesses en suspens ou en voie de réalisation.

Tableau 3 : Classement final des promesses en fin de mandat à la fermeture d'un Polimètre⁴

Verdict	Critère de décision
Promesse réalisée	Les preuves permettent de conclure sans hésitation que le gouvernement a pris des actions significatives (et non minimalistes ou symboliques) pour réaliser la promesse, tel qu'annoncée par le parti au pouvoir. - Pour les promesses de résultats, le gouvernement a atteint les cibles identifiées dans la promesse. - Pour les promesses d'action (ou d'inaction), le gouvernement a agi de façon significative et délibérée en respectant les conditions indiquées dans le libellé de la promesse.

⁴ Ce tableau résume les règles développées par le CPPG. Ces règles ont été extraites du Rapport technique et traduites en français.

Promesse partiellement réalisée	Les preuves démontrent un effort raisonnable pour tenir la promesse. Toutefois, une des situations suivantes se présente : 1. La cible n'a pas été atteinte en entier. 2. L'échéancier n'a pas été respecté en entier. 3. Les actions gouvernementales sont similaires, mais non identiques à celles promises et vont dans le même sens que celles annoncées dans la plateforme. 4. Certains aspects de la promesse sont réalisés, mais pas tous les aspects. 5. Le gouvernement a réalisé la promesse, mais le gouvernement pose d'autres actions qui sont en contradiction avec la promesse. Par exemple, si l'action requise par la promesse est de resserrer les règlements anti-tabac afin de réduire la consommation et que cela est fait, mais en même temps la taxe sur le tabac est réduite, les actions sont contradictoires. 6. Le gouvernement a agi dans le sens de la promesse, mais la mise en œuvre n'est pas encore accomplie ou il y a une injonction temporaire d'une cour.
--	--

Promesse rompue	Les preuves démontrent 1. L'abandon d'une promesse. 2. Une action contraire à la promesse (sans aucune action qui va dans le sens de la promesse). 3. Aucune action en vue de mettre en œuvre la promesse. 4. Une tentative de mettre en œuvre une promesse qui échoue, peu importe la raison de cet échec.
-----------------	---

Les jugements doivent être raisonnables à la lumière de la formulation de chaque promesse prise dans son contexte, les informations existantes concernant l'action ou l'inaction gouvernementale, et les dates de début et de fin de mandat. Il faut se questionner à propos du libellé de la promesse et des preuves disponibles pour juger la tenue ou non de la promesse en considérant le point de vue d'un électeur moyen raisonnablement bien informé des promesses et de l'action ou de l'inaction gouvernementale.

4.1.2 ATTENTION AUX CAS SUIVANTS

Les promesses « en suspens » ou « en voie de réalisation », de même que les promesses rompues à cause d'un non-respect d'échéance, méritent une attention particulière.

- Les promesses « en suspens » deviennent « rompues » à moins d'une action gouvernementale prouvant le contraire.
 - o Le gouvernement a jusqu'à la fin de son mandat, dans le cas où il ne spécifie pas lui-même les délais, pour réaliser les promesses contenues dans sa plateforme électorale.
- Les promesses « en voie de réalisation » deviennent « partiellement réalisées » à moins d'avis contraire justifiant soit un verdict de « réalisée » si les conditions de réalisation sont respectées en entier ou de rompues (par exemple, une loi

qui n'est pas adoptée).

- Les promesses « rompues » en raison de leur non-respect d'un échéancier serré peuvent être considérées comme étant « partiellement réalisées » dans le cas d'une action gouvernementale en ce sens, bien que non réalisées dans les temps prescrits.

En cas de doutes quant au classement final, il faut retourner lire la promesse dans le contexte de la plateforme en portant attention (1) au contexte de réalisation indiqué par l'entête et (2) aux phrases avant et après la promesse. Ensuite, il faut refaire les étapes de validation d'une promesse (voir la section 3.1.1 et suivantes).

5. RÉFÉRENCES

- Bemelmans-Videcs M.-L., R.C. Rist & E. Vedung (1998). *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & their Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Howlett M. & Cashore B. (2014) *Conceptualizing Public Policy*. In: Engeli I., Allison C.R. (eds) *Comparative Policy Studies. Research Methods Series*. London : Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. (2nd Ed.) London: Routledge.
- Lascoumes P. & P. Le Galès (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Science Po.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310.
- Naurin, E., Royed, T. J., & Thomson, R. (Éds.). (2019). *Party mandates and democracy: Making, breaking, and keeping election pledges in twelve countries*. Michigan University Press. Michigan University Press.
- Pétry, F., Duval, D., & Birch, L. (2020). Do regional governments fulfill fewer election promises than national governments? The case of Quebec in comparative perspective. *Party Politics*, 26(4), 415-425.
<https://doi.org/10.1177/1354068818787353>
- Royed, T., Naurin, E., & Thomson, R. (2019). A systematic Research Design for Studying the Fulfillment of Election Pledges. Dans E. Naurin, T. Royed et R. Thomson (eds.), *Party Mandates and Democracy. Making, Breaking, and Keeping Election Pledges in Twelve Countries* (pp. 23-38). Michigan: University of Michigan Press.

Schneider, A. et Ingram, H. (1990). Behavioural assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, 52 (2): 510: 529.

Thomson, R., & Costello, R. (2016). Governing together in good and bad economic times: The fulfilment of election pledges in Ireland. *Irish Political Studies*, 31(2), 182-203. <https://doi.org/10.1080/07907184.2016.1149066>

Thomson, R., Royed, T., Naurin, E., Artés, J., Costello, R., Ennser-Jedenastik, L., Ferguson, M., Kostadinova, P., Moury, C., Pétry, F., & Praprotnik, K. (2017). The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power. Source: *American Journal of Political Science*, 61(3), 527-542. <https://doi.org/10.7910/DVN/YJU>