

Partage des compétences et opinion publique au Canada

Jean-François Daoust, PhD

Mémoire préparé pour le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne

Septembre 2024

1. Introduction

Le mandat confié au comité me paraît très important et j'espère que son rapport alimentera un dialogue nécessaire entre les élus, les citoyens et les chercheurs.

Par ce mémoire, j'espère mettre en lumière un aspect relativement éloigné du juridique (même s'il l'est souvent moins qu'on le croit), mais qui reste néanmoins crucial dans l'analyse des enjeux constitutionnels et des autres questions soulevées par le mandat du comité est parfois sous-évaluée : l'opinion publique.

L'opinion publique des citoyens est importante à plusieurs égards. Mentionnons rapidement deux arguments. Premièrement, la plupart des théories de la démocratie estiment que les gouvernements devraient considérer l'opinion des citoyens et, dans une certaine mesure et selon certaines balises, adopter des politiques publiques qui reflèteraient cette opinion. Deuxièmement, au-delà des raisons normatives, les forces politiques, dont les partis politiques, tiennent généralement compte de l'opinion publique dans leurs positionnements et leurs actions. Mieux comprendre l'opinion publique, c'est mieux comprendre les positionnements stratégiques actuels et futurs des gouvernements, des partis politiques, et des organisations qui les influenceront.

Dans le contexte québécois, où les questions liées au fédéralisme et à la répartition des pouvoirs sont souvent au cœur des débats politiques, l'opinion publique est un facteur qui doit être pris en considération pour mieux comprendre les attentes des citoyens et la légitimité des politiques gouvernementales qui seront mises en place en réponse aux enjeux soulevés par le mandat du comité.

Dans ce mémoire, je me concentre sur trois aspects de l'étude de l'opinion publique qui, je crois, seront utiles au comité dans la réalisation de son mandat. Premièrement, j'examine le niveau de connaissances des citoyens quant aux partages des compétences. Deuxièmement, je présente le niveau de confiance qu'ont les citoyens en leur gouvernement fédéral et provincial. Troisièmement, j'analyse les préférences des Québécois en matière de partage des compétences. Cette dernière section me paraît particulièrement intéressante pour informer le gouvernement du Québec quant à la volonté populaire et la légitimité démocratique dont pourraient jouir certaines orientations politiques.

2. L'opinion publique des Québécois

2.1. Qui est responsable de quoi? Le niveau de connaissances du public

Un premier élément important que l'étude de l'opinion publique nous permet d'analyser concerne le niveau de connaissances des responsabilités des différents ordres de gouvernements. La croyance populaire veut que les citoyens possèdent peu de connaissances à ce sujet.

Mon analyse de la littérature scientifique est plus optimiste. Je ne proposerai toutefois pas une revue des écrits, mais plutôt une analyse de certaines bases de données qui est cohérente avec une analyse plutôt optimiste quant aux connaissances des citoyens.

Premièrement, lorsqu'on demande aux citoyens quel ordre de gouvernement est le principal responsable des différentes compétences, ils sont très souvent capables d'identifier le bon palier gouvernemental. Pour explorer cet aspect, j'ai combiné les données des Études électorales municipales canadiennes (ÉÉMC), représentant d'importantes enquêtes par sondage lors des élections municipales dans les grandes villes canadiennes qui ont, entre autres, sondé les répondants sur leurs connaissances en matière de partage des compétences. Dans le cas du Québec, les villes de Montréal et de Québec ont été sondées en 2017. Pour plus de détails sur les données, voir McGregor et al. (2021). Le tableau 1 ci-bas présente les résultats. Pour toutes les compétences sondées (l'assurance-emploi, la santé, l'éducation primaire et secondaire, la défense, le transport en commun et la gestion des égouts et des eaux usées), une nette majorité des répondants ont identifié le bon ordre de gouvernement qui en est responsable.

Une autre façon de résumer les résultats consiste à créer un index pouvant aller de 0 (aucune bonne réponse) à 6 (toutes les bonnes réponses). La moyenne de cet index est, au Québec, de 5,05/6. J'inclus également les proportions de bonnes réponses pour les données provenant du reste du Canada à des fins de comparaisons. La moyenne dans le reste du Canada est de 4,84/6.

Tableau 1. Niveau de connaissances du partage des compétences

Champ de compétence	% de bonne réponse (Québec)	% de bonne réponse (Reste du Canada)
Assurance-emploi	78,4%	70,7%
Santé	90,7%	77,4%
Éducation primaire et secondaire	90,1%	79,1%
Défense	94,8%	91,5%
Transports en commun	75,9%	80,6%
Égouts et eau	74,8%	84,9%

Note. N = 9 409, dont 2 368 répondants de Montréal ou de Québec. Les pondérations de l'ÉÉMC (2018) sont incluses. Formulation de la question : « Quel palier de gouvernement est principalement responsable des domaines suivants? ». Choix de réponse : « Fédéral », « Provincial », « Municipal », et « Je ne sais pas ».

Une deuxième étude a posé exactement les mêmes questions que l'ÉÉMC, mais cette fois, à un échantillon représentatif du Québec. Il s'agit de l'Étude électorale québécoise (ÉÉQ) de 2022. Pour plus de détails, voir Mahéo et al. (2023). Les résultats sont reproduits au tableau 2 ci-bas. Encore une fois, une nette majorité de Québécois sont en mesure d'indiquer la bonne réponse. Toutefois, la moyenne de l'index, qui se chiffre à 4,7/6, est un peu moins élevée que dans les données de l'ÉÉMC. Le contexte politique n'est probablement pas étranger à certaines baisses de bonnes réponses, dont celle pour le transport public, alors que plusieurs dossiers en la matière ont été davantage discutés par le gouvernement provincial et fédéral que les municipalités. Il en va de même pour la santé qui est au cœur de l'action politique du gouvernement fédéral (pensons, par exemple, aux soins dentaires) depuis quelques années. Malgré cela, le public est généralement en mesure d'identifier quel palier gouvernemental est responsable de quoi.

Tableau 2. Niveau de connaissances du partage de compétences

Champ de compétence	% de bonne réponse
Assurance-emploi	69,8%
Santé	79,9%
Éducation primaire et secondaire	87,2%
Défense	85,6%
Transports en commun	55,6%
Égouts et eau	75,7%

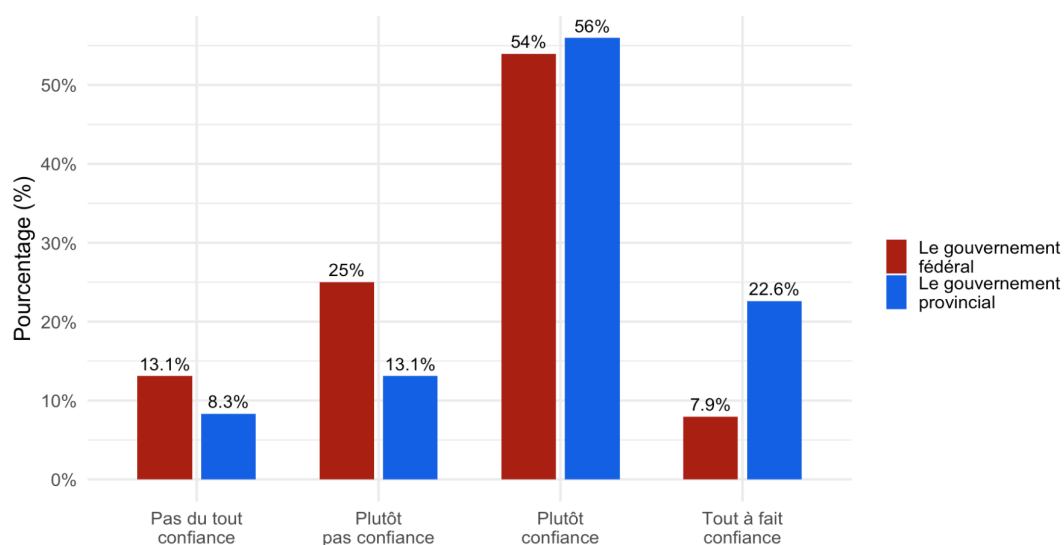
Note. N = 1 520. Source : ÉÉQ 2022.

2.2. La confiance envers les différents ordres de gouvernement

Le deuxième aspect des études sur l'opinion publique qui me paraît intéressant dans le cadre du mandat du comité concerne la confiance des citoyens envers les différents ordres de gouvernement. Évidemment, on peut relier la notion de confiance à plusieurs enjeux constitutionnels et politiques. Par exemple, il sera plus difficile de cadrer comme un gain une négociation d'une entente de transferts de fonds avec restrictions si la population ne fait pas beaucoup confiance au gouvernement qui impose ces restrictions.

Des données collectées par notre équipe de recherche (incluant Richard Nadeau, Éric Bélanger, Ruth Dassonneville, Erick Lachapelle et moi-même) via le panel de Léger en 2020 permettent d'examiner le niveau de confiance que les Québécois ont en leur gouvernement fédéral et provincial. Pour les détails méthodologiques, voir l'étude 3 de Daoust et al. (2020). La question exacte posée était « Quelle confiance accordez-vous aux personnes ou institutions suivantes? » suivi des items « Gouvernement du Canada » et « Gouvernement de votre province ». Les résultats sont illustrés au graphique 1 ci-bas.

Graphique 1. Niveau de confiance à l'égard des gouvernements fédéral et provincial

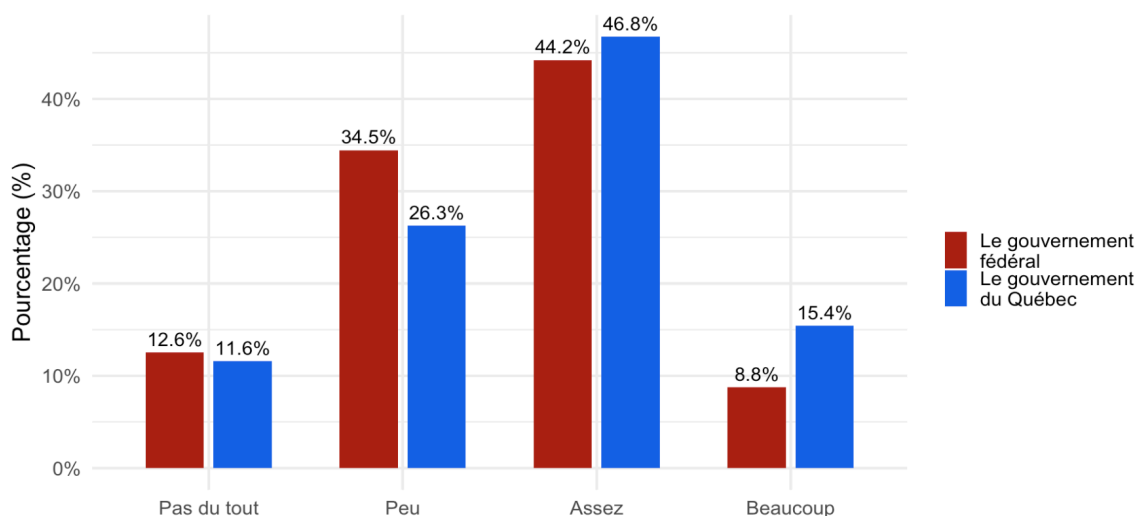


Note. N = 253. Les « refus » sont exclus. Formulation de la question : « Quelle confiance accordez-vous aux personnes ou institutions suivantes? [Au gouvernement du Canada] [Au gouvernement de votre province] ». Choix de réponse : « Pas du tout confiance », « Plutôt pas confiance », « Plutôt confiance », « Tout à fait confiance », « Je préfère ne pas répondre ».

Dans l'ensemble, les citoyens ont plutôt confiance dans les gouvernements fédéral et provincial, ce qui, encore une fois, est plus optimiste que plusieurs croyances populaires. La catégorie modale (choisi par environ 55% des répondants) est « plutôt confiance ». Il y a toutefois une différence substantielle entre les deux ordres de gouvernement. En un mot, les Québécois font davantage confiance à leur gouvernement provincial. Plus de 78% de l'échantillon fait confiance au gouvernement québécois contre 62% pour le gouvernement canadien. L'écart le plus important se trouve dans le choix « tout à fait confiance » alors que 22,6% des Québécois font confiance au gouvernement provincial contre 7,9% pour le gouvernement fédéral.

La même question et des choix de réponses très similaires ont été intégrés dans l'Étude électorale québécoise de 2022 mentionnée précédemment et le graphique 2 en illustre les résultats. Le constat est le même : dans l'ensemble, la confiance est plutôt positive (même si elle est loin d'être très positive), et surtout, pour l'intérêt de ce mémoire, les Québécois font davantage confiance au gouvernement québécois que canadien. Alors que plus de 62% des Québécois ont (assez ou beaucoup) confiance en leur gouvernement provincial comparativement à 53% pour le gouvernement fédéral en 2022, l'écart s'est toutefois réduit par rapport à 2020 (un écart de 9 points de pourcentages en 2022 plutôt que de 16 points de pourcentage observé en 2020). Cette différence entre les deux années pourrait très bien s'expliquer par le contexte de 2020 et l'effet de la crise sanitaire alors que le gouvernement du Québec bénéficiait d'une opinion publique très favorable.

Graphique 2. Niveau de confiance à l'égard des gouvernements fédéral et provincial



Note. N = 1 219. Formulation de la question : « Indiquez à quel point vous faites confiance aux institutions suivantes : [Le gouvernement fédéral] [Le gouvernement du Québec] ». Choix de réponse : « Pas du tout », « Peu », « Assez », « Beaucoup ». Source : ÉÉQ 2022.

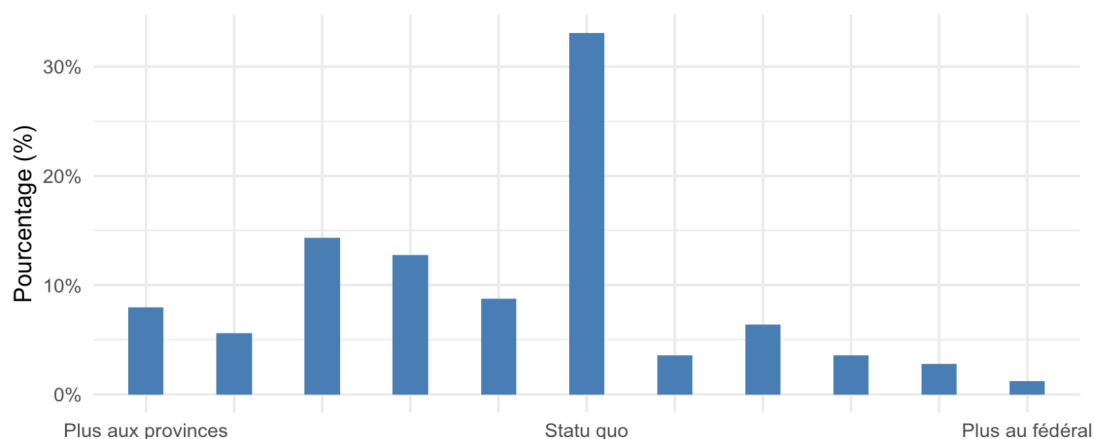
2.3. Les préférences des citoyens quant à la répartition des pouvoirs

Le troisième élément abordé dans ce court mémoire concerne l'opinion publique des Québécois quant à la répartition des pouvoirs au sein de la fédération canadienne. En supposant que l'opinion publique des citoyens doit être considérée dans l'action gouvernementale, cette sous-section est probablement la plus à même d'informer le comité sur la légitimité de certaines orientations possibles.

Encore une fois, je ne proposerai pas une revue des écrits¹, mais plutôt une analyse de certaines données récentes. Dans une première enquête, qui est celle que nous avons menée lors de la pandémie de COVID-19 (2020) et qui a été mentionnée précédemment, nous avons posé la question suivante : Comment pensez-vous que les pouvoirs devraient être répartis entre le gouvernement fédéral et les provinces? Utilisez une échelle de 0 à 10 où 0 signifie « Donner plus de pouvoirs aux provinces », 5 « Pas de changement (statu quo) » et 10 « Donner plus de pouvoirs au gouvernement fédéral ». Le graphique 3 ci-bas illustre la distribution des réponses à cette question.

Sans surprise, le statu quo est l'option la plus sélectionnée, correspondant à la préférence de 33% des répondants. Il a toutefois 49% des personnes qui estiment que le gouvernement provincial devrait avoir plus de pouvoir que le gouvernement fédéral, contre 18% de citoyens qui pensent le contraire. Autrement dit, 33% de la population préfèrent le statu quo, 49% préfèrent une décentralisation des pouvoirs et 18% préfèrent une centralisation des pouvoirs. Dans l'ensemble, les Québécois préfèrent la décentralisation à la centralisation.

Graphique 3. Préférences quant à la répartition des pouvoirs au Canada



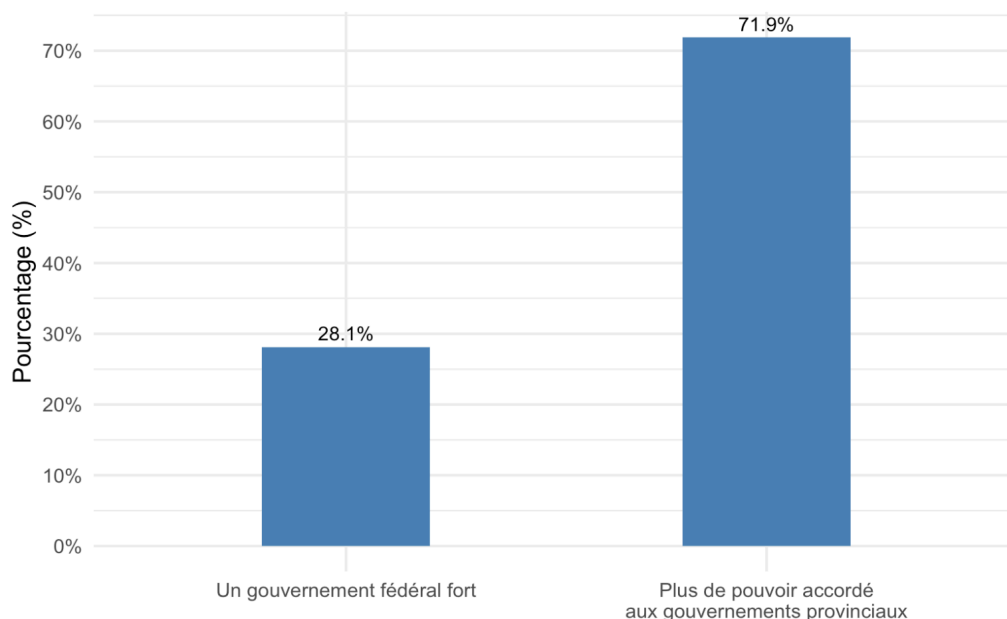
Note. N = 251. Les « refus » sont exclus.

La deuxième base de données utilisées dans cette sous-section a déjà été mentionnée plus haut et provient de l'ÉÉQ de 2022. Malheureusement, il n'y avait pas de question similaire à ce qui est illustré au graphique 3, mais une question incluse dans l'enquête paraît tout de même pertinente. En effet, les répondants se sont fait demander quelle option, parmi deux, ils

¹ Mentionnons toutefois la récente étude de Borwein et al. (2023).

préféreraient : « un gouvernement fédéral fort » ou « plus de pouvoirs accordés aux gouvernements provinciaux ». Les résultats présentés au graphique 4 illustrent que 71,9% des Québécois préfèrent que davantage de pouvoirs soient accordés aux gouvernements provinciaux contre 28,1% préférant un gouvernement fédéral fort.

Graphique 4. Préférences quant à la répartition des pouvoirs entre les ordres de gouvernement

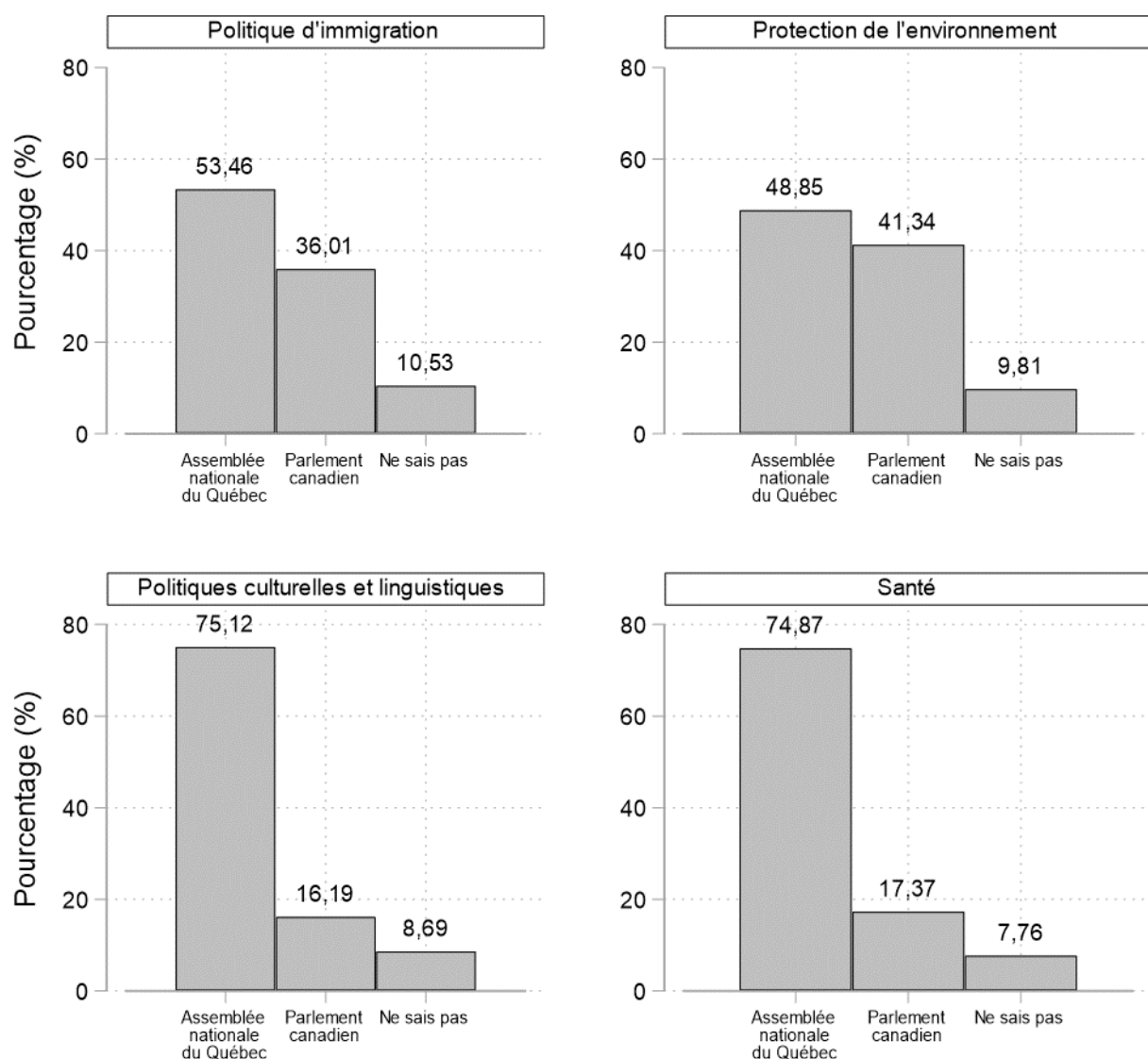


Note. $N = 1\,216$. Source : ÉÉQ 2022.

Finalement, l'ÉÉQ incluait une batterie de question plus précise concernant la répartition des compétences. Le préambule de la question allait comme suit : « Pour chacun des domaines suivants, pensez-vous que les décisions doivent être prises par l'Assemblée nationale du Québec ou par le Parlement du Canada? ». Les domaines sélectionnés étaient la politique d'immigration, la protection de l'environnement, les politiques culturelles et linguistiques et la santé. Les répondants sans préférence pouvaient choisir l'option « ne sais pas ». Le graphique 5 ci-bas illustre les résultats.

À l'exception de la protection de l'environnement, une majorité absolue de répondants considère que les décisions dans ces domaines devraient relever de l'Assemblée nationale du Québec. Cette proportion s'élève à 75,1% pour les politiques culturelles et linguistiques, à 74,9% pour la santé et à 53,5% pour la politique d'immigration. Notons que ces proportions sont calculées sans aucune répartition des indécis ayant sélectionné « ne sais pas » comme réponse. Dans le cas de l'environnement, une pluralité des répondants préfère que ce domaine soit géré par le gouvernement provincial (48,9% contre 41,3%).

Graphique 5. Préférence du lieu de prise de décision selon le type de politique



Note. N = 1 520. Formulation de la question : « Pour chacun des domaines suivants, pensez-vous que les décisions doivent être prises par l'Assemblée nationale du Québec ou par le Parlement du Canada? [Politique d'immigration] [Protection de l'environnement] [Politiques culturelles et linguistiques] [Santé] ». Choix de réponse : « Assemblée nationale du Québec », « Parlement du Canada », « Je ne sais pas ». Source : ÉÉQ 2022.

3. Conclusion

En somme, ce mémoire suggère que l'opinion publique est un facteur important (parmi d'autres, bien évidemment) à considérer dans les réflexions quant au partage des compétences au sein de la fédération canadienne et a illustré quelques éléments utiles de l'étude de l'opinion publique.

Premièrement, les Québécois sont plutôt informés quant aux responsabilités des différents ordres de gouvernement, à tout le moins lorsqu'on les questionne quant aux principales compétences. Deuxièmement, bien que les citoyens aient (relativement) confiance en leur

gouvernement fédéral et provincial, ils font davantage confiance au gouvernement québécois comparativement au gouvernement canadien. Troisièmement, l'opinion publique en matière de répartition des pouvoirs pointe vers une volonté générale de décentralisation, illustrée tant par des indicateurs généraux que des mesures plus spécifiques (par exemple, une majorité de Québécois préféreraient que les décisions concernant la politique d'immigration ou encore la santé se prennent à Québec plutôt qu'à Ottawa). La tendance générale de la volonté des citoyens semble donc plutôt claire et pourrait venir asseoir davantage la légitimité démocratique de certaines politiques publiques qui seraient recommandées par le Comité au gouvernement du Québec.

4. Références

Borwein, Sophie, Olivier Jacques, Daniel Béland et André Lecours. (2023). "National standards or territorial autonomy? Public opinion and the politics of fiscal federalism for healthcare in Canada." *Territory, Politics, Governance*, 1-21.

Daoust, Jean-François, Richard Nadeau, Ruth Dassonneville, Erick Lachapelle, Éric Bélanger, Justin Savoie et Clifton van der Linden. (2020). "How to survey citizens' compliance with COVID-19 public health measures? Evidence from three survey experiments." *Journal of Experimental Political Science* 8(3): 310-317.

Mahéo, Valerie-Anne, Eric Belanger, Laura B. Stephenson et Allison Harell. (2023). Étude électorale québécoise de 2022. URL : <https://doi.org/10.7910/DVN/PAQBDR>

McGregor, Michael, Cameron Anderson, Éric Bélanger, Sandra Breux, Jack Lucas, Scott Matthews, Anne Mévellec, Aaron Moore, Scott Pruyers, Laura Stephenson, Erin Tolley. (2021). "Canadian Municipal Election Study". URL : <https://doi.org/10.7910/DVN/HK9GJA>