

Chiffrage des programmes électoraux : une analyse post mortem

Document rédigé dans le cadre de l'évaluation du chiffrage 2019

Mars 2020

Chiffrage des programmes électoraux 2019

La loi du 22 mai 2014 confie au Bureau fédéral du Plan (BFP) la tâche du chiffrage des programmes électoraux présentés par les partis politiques représentés à la Chambre. Le BFP a publié le 26 avril 2019 le chiffrage de mesures issues du programme électoral de treize partis politiques. La loi précise également que l'application de celle-ci doit faire l'objet d'une évaluation après les élections du 26 mai 2019.

La coordination du projet est assurée par Jan Verschooten (jav@plan.be), Bart Hertveldt (bh@plan.be) et Igor Lebrun (il@plan.be).

Contributions

Cette publication a été rédigée par Antoine Germain (stagiaire au BFP durant l'été 2019), Bart Hertveldt (bh@plan.be), Igor Lebrun (il@plan.be) et Jan Verschooten (jav@plan.be).

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Éditeur responsable : Philippe Donnay

Dépôt Légal : D/2020/7433/8

Abstract

Le présent document vise tout d'abord à situer le chiffrage des programmes électoraux réalisé en Belgique par rapport aux exercices comparables réalisés dans d'autres pays. Il vise ensuite à produire une analyse des résultats à travers un examen transversal des mesures proposées par les partis politiques. Enfin, il étudie la couverture médiatique de l'ensemble de l'exercice ainsi que la fréquentation du site web par lequel les résultats ont été diffusés. Ce document ne constitue qu'un premier volet de l'évaluation comme prévue par la loi relative au chiffrage des programmes électoraux.

Table des matières

Synthèse et conclusions.....	1
1. Introduction.....	3
2. Comparaison internationale	4
2.1. Cadre légal et modalités	4
2.1.1. DC2019	4
2.1.2. Rekening 14	4
2.1.3. Centraal Planbureau	5
2.1.4. Australian Parliamentary Budget Office	5
2.1.5. Le Bureau du directeur parlementaire du budget au Canada	5
2.2. Phase préparatoire et collaborations avec d'autres instances	6
2.2.1. DC2019	6
2.2.2. Rekening 14	7
2.2.3. CPB	7
2.2.4. PBO	7
2.2.5. BDPB	8
2.3. Périmètre et méthodes	8
2.3.1. DC2019	8
2.3.2. Rekening 14	9
2.3.3. CPB	9
2.3.4. PBO	10
2.3.5. BDPB	10
2.4. Présentation et communication des résultats	10
2.4.1. DC2019	10
2.4.2. Rekening 14	11
2.4.3. CPB	11
2.4.4. PBO	11
2.4.5. BDPB	12
3. Analyse transversale des mesures	13
3.1. Analyse par rubrique budgétaire	13
3.2. Analyse par modèle utilisé	15
4. Couverture médiatique et fréquentation du site web	17
4.1. Couverture médiatique	17
4.2. Fréquentation du site web consacré à DC2019	20

Liste des graphiques

Graphique 1	Nombre de mesures par rubrique et nombre de partis concernés par la rubrique	13
Graphique 2	Importance relative des rubriques budgétaires tenant compte du poids de l'impulsion budgétaire	14
Graphique 3	Montant annuel moyen des impulsions budgétaires par rubrique	15
Graphique 4	Nombre de mesures simulées par modèle	16
Graphique 5	Nombre de mesures simulées par un ou plusieurs modèle(s)	16
Graphique 6	Nombre de références à DC2019 dans les médias écrits	17
Graphique 7	Couverture médiatique journalière	18
Graphique 8	Couverture par les différents médias	19
Graphique 9	Type de couverture médiatique	19
Graphique 10	Couverture médiatique et fréquentation journalière du site web	20

Synthèse et conclusions

Le chiffrage des programmes électoraux par une institution publique n'est réalisé que dans un nombre très limité de pays. Dans le cas du Canada et de l'Australie, c'est le bureau parlementaire du budget, organe indépendant, qui effectue ce chiffrage. Celui-ci est encadré par une loi et uniquement axé sur le coût budgétaire des mesures proposées par les partis politiques. Il n'inclut donc pas d'analyse d'impact sur d'autres indicateurs économiques ou sociaux. Aux Pays-Bas, le chiffrage des programmes des partis politiques est réalisé depuis 1986 par le CPB. Étant donné l'absence de législation en la matière, la participation se fait sur une base volontaire, néanmoins un nombre important de partis politiques y participent. Au fil des exercices et la contribution depuis 2010 du *Planbureau voor de Leefomgeving*, les domaines couverts par le chiffrage se sont étendus.

En Belgique, la mission légale confiée au BFP de chiffrage des programmes électoraux a été effectuée pour la première fois à l'occasion des élections du 26 mai 2019. Les modalités pratiques n'étant pas précisées dans la loi, une phase préparatoire intense a été nécessaire pour définir les procédures et le contenu même du chiffrage. Pour ce faire, le BFP s'est inspiré de l'expérience néerlandaise tout en réduisant quelque peu la portée étant donné le caractère inédit de l'exercice en Belgique. À l'occasion des élections de 2014, la KU Leuven avait déjà mené une initiative, mais cet exercice de chiffrage était limité aux partis flamands.

Dans le cadre de la première édition du chiffrage en Belgique, plus de trois cents mesures ont été chiffrées, réparties sur treize partis politiques. Une analyse transversale montre que les rubriques budgétaires liées à la protection sociale, aux prélèvements sur les revenus des ménages et aux investissements sont celles comptant le plus de mesures. Si l'on tient compte du montant de l'impulsion budgétaire des mesures, c'est la rubrique concernant les prélèvements sur les revenus des ménages qui arrive largement en tête. De plus, le montant annuel moyen des impulsions budgétaires pour cette rubrique est très largement négatif, reflétant les importantes baisses d'impôts proposées par une large majorité de partis politiques. Toutes rubriques confondues, les baisses de recettes et les hausses de dépenses dominent largement. Il faut toutefois garder à l'esprit le fait que certaines mesures proposées n'ont pas pu être reprises dans le chiffrage, ce qui peut avoir renforcé le déséquilibre constaté.

Sept modèles ont été sollicités pour calculer l'impact des mesures sur une série d'indicateurs. Les effets macroéconomiques à moyen terme ont pu être évalués pour la totalité des mesures. L'impact direct sur le revenu disponible des ménages selon différentes classifications a pu être calculé pour près d'un quart des mesures. Les autres modèles ont permis de quantifier l'impact pour un nombre plus limité de mesures.

Un recensement dans les journaux et sur les sites d'information a permis de répertorier près de deux cents articles mentionnant le chiffrage. Ceux-ci se concentrent essentiellement en avril-mai 2019 avec un pic de la couverture médiatique juste après de la diffusion des résultats. La fréquentation du site web développé par le BFP et dédié exclusivement à la présentation des résultats du chiffrage, a suivi une dynamique similaire à celle de la couverture médiatique.

La présente étude, factuelle et quantitative, ne constitue qu'un premier volet de l'évaluation comme prévue par l'article 5/1 de la loi relative au chiffrage. Elle doit évidemment être complétée par d'autres analyses. Une enquête auprès des membres du personnel du BFP ayant participé au chiffrage a permis de mettre en évidence les améliorations futures à apporter à l'organisation du travail et à la communication en interne et avec les experts des partis politiques. L'enquête avait également pour objectif de recueillir les suggestions en vue de d'améliorer les modèles existants et de développer de nouveaux outils d'ici l'échéance de 2024. Par ailleurs, il serait souhaitable qu'une évaluation externe puisse être effectuée par des experts nationaux ou internationaux prenant en compte le point de vue des représentants des partis politiques et des journalistes concernés.

L'ensemble de ces évaluations devrait permettre au BFP de déterminer au mieux ses priorités dans les années à venir, d'évaluer les moyens budgétaires nécessaires à la réalisation de celles-ci afin d'être préparé de la meilleure façon possible pour l'exercice de chiffrage de 2024.

1. Introduction

En 2014, le Parlement belge a adopté la loi relative au chiffrage par le Bureau fédéral du Plan (BFP) des programmes électoraux¹. Cette loi a été modifiée en 2018 dans un objectif d'opérationnalisation du chiffrage². En particulier, la modification de la loi limite le chiffrage aux partis politiques représentés à la Chambre des représentants, soit treize partis politiques dans le cadre des élections de 2019. La genèse de la loi, ses principales lignes directrices et sa mise en œuvre par le BFP sont détaillées dans la note de lancement³ de DC2019⁴. La loi prévoit à l'article 5/1 que « l'application de la présente loi fait l'objet d'une évaluation après les premières élections qui suivent la date d'entrée en vigueur de la présente loi ». Le présent document s'inscrit dans cette démarche d'évaluation.

Le premier chapitre propose une comparaison internationale dont il ressort que la pratique du chiffrage des programmes électoraux est (encore) peu répandue et se limite à trois, voire quatre, pays. Il y est également fait référence aux progrès accomplis par rapport à l'exercice de chiffrage des programmes électoraux des partis flamands réalisé à l'occasion des élections de 2014.

DC2019 comportait deux phases distinctes. La première visait à valider l'estimation du coût budgétaire pour chaque mesure fournie par les partis politiques. La seconde phase avait trait à l'analyse d'impact de ces mesures sur un ensemble d'indicateurs clés. Une analyse transversale des mesures proposées par les partis politiques selon ces deux volets est menée dans le deuxième chapitre du document.

Le but ultime du chiffrage des programmes électoraux est de permettre de clarifier, pour l'électeur, les choix posés par chaque parti politique. Le BFP a développé un site web dédié exclusivement au chiffrage. La couverture médiatique et la fréquentation du site sont révélatrices de l'attention suscitée par le chiffrage. Ces aspects de l'évaluation sont présentés dans l'avant-dernier chapitre du document. Pour finir, quelques conclusions et pistes pour le futur sont proposées.

Signalons que ce document ne constitue qu'un premier volet de l'évaluation. Une évaluation des procédures et des outils et modèles utilisés a été effectuée en interne par le BFP. Une évaluation externe auprès des parties prenantes, notamment les représentants des partis politiques et les journalistes, devra également être réalisée, idéalement en collaboration avec des experts nationaux et/ou internationaux.

¹ Loi du 22 mai 2014 relative au chiffrage par le Bureau fédéral du Plan des programmes électoraux présentés par les partis politiques lors de l'élection pour la Chambre des représentants (Moniteur belge 22.07.2014).

² Loi du 30 juillet 2018 modifiant la loi du 22 mai 2014 relative au chiffrage par le Bureau fédéral du Plan des programmes électoraux présentés par les partis politiques lors de l'élection pour la Chambre des Représentants (Moniteur belge 10.12.2018).

³ https://www.plan.be/uploaded/documents/201901111048510.DC2019_Note-de-lancement_11849_F.pdf

⁴ En référence à Doorrekening-Chiffrage 2019.

2. Comparaison internationale

Ce chapitre compare le chiffrage effectué par le BFP à ceux réalisés en Flandre et à l'étranger. Il comprend quatre sections traitant successivement du cadre légal (le cas échéant) qui régit le chiffrage et ses modalités, de la phase préparatoire au chiffrage et des collaborations éventuelles avec d'autres instances, du périmètre et des méthodes et enfin du mode de présentation et de communication des résultats. Chaque section commence par un bref rappel des caractéristiques de l'exercice de chiffrage DC2019 pour ensuite entamer la description des aspects comparatifs. L'analyse aborde l'expérience en Flandre (*Rekening 14*), aux Pays-Bas (CPB depuis 1986 puis CPB et PBL depuis 2010), en Australie (depuis 2013) et au Canada (depuis 2019)⁵.

2.1. Cadre légal et modalités

2.1.1. DC2019

DC2019 est le fruit d'une initiative parlementaire après consultation de différentes instances (notamment le BFP, mais aussi le SPF Finances, la Banque nationale de Belgique et la Cour des comptes). Il est régulé par la loi du 22 mai 2014 modifiée par la loi du 30 juillet 2018. Une version consolidée officielle de cette loi peut être trouvée sur le site dédié au chiffrage (www.dc2019.be) ainsi que dans l'annexe 1 de la note de lancement. La loi qui encadre le chiffrage comporte six articles qui sont relativement minimalistes et précise que les modalités (pratiques) seront fixées en concertation entre le Parlement et le BFP qui doivent se réunir à cet effet deux fois par an.

2.1.2. Rekening 14

La Flandre a connu lors de la campagne en vue des élections de mai 2014 une initiative de chiffrage, *Rekening 14*, ayant débouché sur un rapport comparant les conséquences de certaines propositions phares des programmes des sept partis politiques représentés au parlement flamand⁶. Ce travail coordonné par le professeur André Decoster de la KU Leuven émane d'une initiative prise par les journaux *De Tijd* et *De Standaard* et la VRT. Elle ne s'inscrivait donc pas dans un cadre légal particulier. Une différence notable entre *Rekening 14* et DC2019 est que, dans le premier cas, les mesures à chiffrer reprises des programmes des partis politiques ont été sélectionnées par les chercheurs de la KU Leuven sur la base des modèles à leur disposition (voir le point 2.3.2). Dans le cas de DC2019, ce sont les partis qui ont soumis, comme prévu dans la loi, une liste de trois à cinq priorités déclinées en une série de mesures tirées de leur programme.

⁵ Notons que la Lettonie a également opéré un tout premier exercice de chiffrage dans le cadre des élections d'octobre 2018 mais nous ne le commenterons pas ici vu le caractère très limité de celui-ci, les partis devant eux-mêmes fournir le coût budgétaire de leur programme.

⁶ DECOSTER *et al.* (2014), *Rekening 14: een vergelijking tussen de partijprogramma's*, KU Leuven, VRT Nieuws, *De Tijd* en *De Standaard*.

2.1.3. Centraal Planbureau

Aux Pays-Bas, le chiffrage des programmes des partis politiques durant la période préélectorale est réalisé par le *Centraal Planbureau* (ci-après CPB) depuis 1986. Il s'agissait à l'origine d'une initiative des trois partis dominants de l'époque (le VVD, le CDA et le PVDA) en concertation avec le CPB. Il n'y a donc pas un cadre légal défini et l'exercice est principalement régulé par une série de règles, coutumes et usages auquel une large majorité des partis représentés à la *Tweede Kamer* adhèrent. Étant donné l'absence de législation, la participation des partis se fait sur une base volontaire. Néanmoins la plupart des grands partis participent car l'abstention au chiffrage est perçue par l'opinion publique comme un signe négatif pour un parti qui souhaite gouverner⁷. Ainsi, le dernier exercice datant de 2017 a rassemblé onze partis politiques⁸, soit le plus grand nombre depuis la création du chiffrage. Par ailleurs, le *Planbureau voor de Leefomgeving* (ci-après PBL) est depuis 2010 impliqué dans le chiffrage, ce qui permet d'aborder un nombre plus important de thématiques.

2.1.4. Australian Parliamentary Budget Office

En Australie, le *Parliamentary Service Act* de 1999 fonde le *Parliamentary Budget Office* (ci-après PBO) dans l'objectif « d'informer le Parlement en fournissant [...] des analyses indépendantes et non-partisanes du cycle budgétaire, de la politique fiscale et de l'implication financière des propositions de loi ». En Australie, le chiffrage des programmes électoraux est régi par cette même loi.

En pratique toutefois, le chiffrage est sensiblement différent de celui effectué dans le cadre de DC2019 et se compose de deux phases distinctes. La première va du jour de la dissolution de la Chambre des Représentants jusqu'à six jours ouvrables avant la date des élections, période pendant laquelle le PBO peut être sollicité par les partis représentés au Parlement pour l'évaluation budgétaire (« costing ») de mesures individuelles. Une fois saisi par un parti qui soumet une requête de chiffrage, le PBO publie cette requête, procède au chiffrage de la mesure et publie le résultat le plus vite possible.

La seconde phase démarre au plus tard la veille de l'élection, jour où les principaux partis (trois dans le cas des dernières élections) doivent soumettre au PBO une liste de leurs promesses électorales, avec une estimation de l'impact budgétaire pour chaque mesure. Le PBO reprend ces listes et évalue à son tour l'impact budgétaire de chaque promesse de campagne pour ensuite procéder à l'estimation de la situation budgétaire agrégée pour l'ensemble du programme d'un parti. Au plus tard un mois après la date des élections, le PBO publie son rapport qui reprend l'ensemble des informations par parti. Ce rapport n'est donc pas un outil servant à éclairer les choix des électeurs mais forme une base pour la formation du futur exécutif.

2.1.5. Le Bureau du directeur parlementaire du budget au Canada

L'article 79.21 de la Loi sur le Parlement du Canada de juin 2017 confie un nouveau mandat au Bureau du directeur parlementaire du budget (ci-après BDPB), à savoir l'évaluation du coût financier des me-

⁷ BOHUIS, W. (2017), *De rekenmeesters van de politiek. De doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB*, Vangennep, Amsterdam.

⁸ Sur un total de 28 partis présentant une liste dans au moins une circonscription électorale.

sures proposées par les partis politiques dans le cadre d'une campagne électorale. Cette législation comprend une vingtaine d'articles de lois qui régissent principalement les interactions entre le BDPB et les partis politiques mais qui laissent une marge de manœuvre assez importante quant aux modalités pratiques du chiffrage. Dès lors, le BDPB a publié en janvier 2018 un document⁹ expliquant son interprétation de la loi et devant servir de base de discussions avec les partis politiques. Celles-ci ont débouché sur la publication fin novembre 2018 d'un document plus conséquent¹⁰ qui détermine de manière assez exhaustive les modalités du chiffrage. Ce canevas régule la collaboration avec les partis, les ministères et les médias, les types de coûts qui seront évalués par le BDPB et la manière dont le chiffrage sera préparé et présenté par le BDPB. Enfin, il est également prévu une évaluation postélectorale du processus de chiffrage.

Soulignons que la loi canadienne régulant le chiffrage est plus exhaustive que son équivalent belge. Elle ne détermine pas seulement le calendrier de l'exercice et la confidentialité du processus (ces deux éléments étant aussi présents dans la loi belge) mais aussi les modalités de collaboration avec les ministères, de retrait de la demande d'évaluation, de publicité du rapport et les règles concernant les évaluations non terminées dans les délais prévus par la loi.

En pratique, le chiffrage au Canada est assez similaire à celui opéré au cours de la première phase en Australie. Ainsi, à la demande d'un représentant autorisé d'un parti reconnu par la Chambre des communes ou d'un député qui n'est pas membre d'un parti reconnu, le BDPB procédera à l'évaluation du coût financier d'une mesure. Les demandes peuvent être formulées jusqu'à 120 jours avant une élection générale et au plus tard la veille de celle-ci. Une fois l'évaluation remise au parti ou député demandeur, ce dernier doit aviser le BDPB par écrit de l'annonce publique de la mesure visée par l'évaluation. Le BDPB doit alors publier ladite évaluation.

2.2. Phase préparatoire et collaborations avec d'autres instances

2.2.1. DC2019

En 2018, le BFP a organisé plusieurs rencontres avec les personnes de contact des treize partis politiques représentés à la Chambre. Les réunions ont abouti à des accords concrets sur la procédure à suivre et sur la teneur même du chiffrage. Lors de trois ateliers tenus à l'automne 2018 avec les représentants des partis politiques concernés, le BFP a présenté les modèles utilisés pour le chiffrage et a expliqué leur fonctionnement. Les Working Papers qui décrivent ces modèles ainsi que leurs limites ont été publiés sur le site web du BFP et par la suite repris sur le site de DC2019¹¹. Une note de lancement a été publiée en janvier 2019 combinée à une conférence de presse afin d'exposer l'ensemble du projet. Le BFP a publié le 14 février 2019 ses perspectives économiques 2019-2024 comprenant un cadre budgétaire à politique inchangée pour la prochaine législature. Ce scénario de référence actualisé devait permettre aux partis politiques d'éventuellement ajuster les propositions transmises à la fin du mois de janvier.

⁹ BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET (2018), Lignes directrices pour l'évaluation du coût financier des mesures proposées en campagne électorale, Ottawa, Canada.

¹⁰ BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET (2018), Cadre d'évaluation du coût financier des mesures proposées en campagne électorale, Ottawa, Canada.

¹¹ https://www.dc2019.be/aboutus/docs_fr.html

Durant la phase préparatoire, des contacts ont été établis avec différentes instances fédérales mais ils n'ont débouché sur aucun accord concret de coopération¹².

2.2.2. Rekening 14

Pour l'exercice *Rekening 14*, de nombreuses consultations ont eu lieu durant la phase préparatoire du chiffrage. Il s'agissait notamment de réunions et de conférences entre le consortium et des experts du monde académique, politique et journalistique. Ces entretiens avaient pour but de dégager des balises dans la limite des moyens disponibles. D'autres entretiens ont eu lieu avec les partis politiques dans le but d'apporter des clarifications sur le contenu de réformes particulières.

2.2.3. CPB

Le processus préparatoire au chiffrage aux Pays-Bas, bien qu'il ne soit pas encadré par une loi, respecte une coutume qui s'est développée au fil du temps et à laquelle l'ensemble des partis participant au chiffrage adhère. La pratique actuelle implique qu'un peu plus d'un an avant la date de l'élection a lieu une réunion du *Studiegroep Begrotingsruimte* constitué de hauts fonctionnaires de l'administration néerlandaise, du CPB et de la banque centrale. L'objectif de ce groupe d'étude est de remettre un avis sur les marges budgétaires disponibles ou les économies budgétaires à réaliser pour la législature suivante en se basant sur les projections du CPB réalisées au préalable. Celles-ci sont actualisées environ cinq mois avant l'échéance électorale.

Une autre facette importante de la phase préparatoire aux Pays-Bas est l'introduction de la série *Kansrijk beleid*. Concrètement, le CPB prépare (parfois en collaboration avec le PBL) dans la phase précédant le chiffrage une série de publications présentant des mesures potentielles ainsi que leur impact dans toute une série de domaines (marché du travail, santé, mobilité, enseignement, etc.). Le choix des mesures se base non seulement sur une liste établie par le CPB en lien avec la littérature scientifique récente mais également sur l'expérience passée de chiffrage. Ainsi pour la dernière édition du chiffrage, plus de 40 % des mesures chiffrées par le CPB étaient déjà présentes dans une publication de *Kansrijk beleid*¹³. Enfin, le CPB demande aux partis de lui soumettre, bien avant le début de la procédure formelle, les mesures novatrices nécessitant des développements spécifiques en matière de modélisation.

2.2.4. PBO

Les partis politiques représentés au Parlement fédéral australien peuvent demander au PBO un chiffrage confidentiel avant le commencement de la période en affaires courantes (qui démarre le jour de la dissolution de la Chambre des Représentants). Le PBO peut s'adresser au *Secretaries of The Treasury* et au *Department of Finance* pour l'obtention d'informations pour l'évaluation budgétaire d'une mesure particulière. Les interactions entre ces institutions sont régulées par le *Charter of Budget Honesty Act* de 1998.

¹² Au cours du processus de chiffrage, le BFP a fait appel à des instances extérieures, tel que prévu dans l'article 4 de la loi, uniquement pour la fourniture de données dont il ne disposait pas.

¹³ CENTRAAL PLANBUREAU (2018), Evaluatie Keuzes in Kaart 2018-2021, CPB Notitie.

2.2.5. BDPB

Outre les documents préparatoires déjà présentés à la section 2.1.5, le BDPB a mis en ligne deux outils de simulation à destination des parlementaires mais aussi du grand public. Le premier est un outil permettant d'estimer approximativement l'incidence d'une modification du régime fiscal fédéral sur les recettes. L'utilisateur peut également modifier les taux marginaux d'imposition sur les revenus ou encore le taux d'impôt de sociétés et le simulateur calculera l'impact sur les recettes pour un changement ou pour un ensemble de changements¹⁴. Le deuxième est un simulateur où l'utilisateur peut encoder ses velléités en matière de dépenses et recettes. Le simulateur calculera ensuite les charges d'intérêts totales sur la dette publique qui en découlent¹⁵.

Par ailleurs, le BDPB a signé des accords de coopération avec certains ministères dans le but d'obtenir des renseignements nécessaires aux chiffrages de certaines mesures. Le protocole d'entente est partiellement régulé par la loi qui précise que le ministre dont le ministère dépend ne peut pas interférer dans le processus de demande de renseignements. Le responsable de la demande au niveau du ministère concerné devient donc le 'sous-ministre', nom donné au Canada au fonctionnaire dirigeant en charge de l'administration quotidienne du ministère.

2.3. Périmètre et méthodes

2.3.1. DC2019

Le BFP a décomposé le chiffrage en deux phases. La première présente l'impulsion budgétaire de chaque mesure, soit l'impact budgétaire de celle-ci avant qu'elle ne produise ses effets induits. La seconde a trait à l'analyse d'impact de ces mesures sur une série d'indicateurs clés, à savoir la croissance économique, les finances publiques, l'emploi, le pouvoir d'achat, la mobilité et le système électrique.

Alors que pour la première phase le BFP fait appel à toutes les méthodes et outils à sa disposition, pour la deuxième phase un modèle spécifique par thématique est utilisé. Ainsi, les effets macroéconomiques à l'horizon de la législature ont été évalués à l'aide du modèle économétrique HERMES. Les effets directs sur le revenu disponible nominal des ménages et sur sa répartition ont été calculés à l'aide du modèle de microsimulation statique EXPEDITION. Pour inventorier les effets redistributifs de mesures modifiant l'indice des prix, le modèle HINT a été mobilisé. Les effets directs sur l'incitation financière au travail sur base de ménages-types ont été calculés à l'aide du modèle TYPECAST. Le modèle d'équilibre général dynamique stochastique QUEST a permis de simuler les effets macroéconomiques à long terme des mesures en matière de R&D et d'investissements publics. Enfin, les effets à moyen terme sur la mobilité et à long terme sur le système électrique ont été chiffrés respectivement par le modèle PLANET et CRYSTAL SUPER GRID.

¹⁴ <http://www.readyreckoner.ca/?locale=fr-CA>

¹⁵ <https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/ElectionProposalCosting/Tool/index.html?lang=fr>

2.3.2. Rekening 14

Rekening 14 était essentiellement axé sur l'usage de deux modèles de microsimulation (MEFISTO et FANTASI) qui ont été développés dans le cadre du projet FLEMOSI (FLEmish MOdels of Simulation)¹⁶. MEFISTO est un modèle basé sur un échantillon représentatif de la population donné par l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) qui permet de simuler les effets d'une large variété de mesures dans la sphère des impôts et des allocations (notamment l'impôt des personnes physiques, la TVA et accises, les allocations sociales et familiales, ...). FANTASI se base, lui, sur un échantillon de déclarations fiscales. Étant donné l'origine administrative des données, il est plus précis que MEFISTO lorsqu'il s'agit d'établir l'effet direct d'une réforme de l'impôt des personnes physiques mais il ne peut être utilisé qu'à cette fin.

Parallèlement à ces deux modèles, les auteurs ont essayé de donner une image partielle de l'impact macro-budgétaire de chaque programme en se basant sur les perspectives économiques publiées en mars 2014 par le BFP. L'idée était de partir du scénario à politique inchangée du BFP et d'y adjoindre certaines mesures de dépenses et de recettes pour dégager un impact partiel sur les finances publiques.

2.3.3. CPB

Le CPB fait usage pour le chiffrage de modèles analogues à ceux employés par le BFP. Ceci est cohérent avec le fait que le chiffrage aux Pays-Bas, de par la qualité et l'expérience, a servi de base de discussion au moment de la genèse de la loi belge. Ainsi le modèle SAFFIER II utilisé pour le chiffrage des effets macro-budgétaires de moyen terme¹⁷ appartient à la même classe de modèles économétriques de grande taille que le modèle HERMES. Ce dernier présente toutefois une désagrégation sectorielle plus poussée, alors que SAFFIER II, plus agrégé, dispose des propriétés de long terme plus développées permettant une meilleure intégration de certains effets d'offre.

Le modèle de microsimulation statique MIMOSI¹⁸ est utilisé par le CPB pour déterminer les effets sur la répartition des revenus réels. Par ailleurs, MIMOSI inclut une fonction d'analyse sur base de ménages-types telle que pratiquée par le BFP dans TYPECAST. Le CPB présente en plus depuis 2017 l'effet à long terme sur les inégalités de revenu à l'aide du coefficient de Gini.

Le modèle à générations imbriquées GAMMA utilisé par le CPB s'inscrit dans une analyse de la soutenabilité des finances publiques dans un contexte lié au vieillissement de la population. Le CPB utilise aussi le modèle de microsimulation MICSIM¹⁹ qui permet d'évaluer l'impact à long terme sur le taux de chômage structurel de politiques en matière de taxation et de prestations sociales.

Enfin, il est à noter que le CPB a par le passé utilisé, si besoin, d'autres modèles et fait appel à d'autres instances pour étudier des réformes plus thématiques (comme les effets sur le logement par exemple).

¹⁶ Les détails du projet peuvent être consultés sur le site www.flemosi.be.

¹⁷ CENTRAAL PLANBUREAU (2010), SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB document n° 217.

¹⁸ KOOT P. *et al.* (2016), MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument.

¹⁹ JONGEN E., DE BOER H-W. en DEKKER P. (2014), MICSIM: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument.

Les domaines de la mobilité et de l'énergie sont de la responsabilité du PBL qui est coéditeur du chiffrage avec le CPB depuis 2010. Les deux instances opèrent toutefois un chiffrage séparé depuis 2017 en ce que les partis peuvent décider de soumettre leurs mesures seulement à une des deux instances.

2.3.4. PBO

En Australie, le chiffrage s'articule uniquement autour des dimensions purement budgétaires. Ainsi le PBO publie dans son rapport post-électoral une évaluation du solde des administrations publiques à court et à moyen terme (5 et 10 ans) en décomposant le résultat global selon l'évolution des recettes et des dépenses, puis des charges d'intérêts afférentes. Il n'est donc pas question d'impact sur d'autres indicateurs.

2.3.5. BDPB

Au Canada, le BDPB n'évalue que le coût budgétaire statique d'une mesure. Dans cette définition, il inclut toutefois l'impact comportemental statique, si ce dernier est significatif et quantifiable. Le caractère quantifiable fait référence à l'existence d'un « *corpus de connaissances bien établi ou d'observations suffisantes [...] pour évaluer une réponse comportementale d'un point de vue statistique* ». Pour ce faire, le BDPB utilise toutes les méthodes d'évaluation à sa disposition ou en développera de nouvelles.

Il est donc exclu de l'évaluation toute analyse des retombées macro-économiques, ce qui constitue une différence majeure avec les chiffrages opérés en Belgique et aux Pays-Bas. Le BDPB justifie ce choix en soulignant que les effets dynamiques sont souvent de faible importance, se compensant l'un l'autre tout en imposant une charge de travail supplémentaire considérable pour l'instance de chiffrage. Par ailleurs, le BDPB considère que la plupart de ces analyses reposent sur des assises théoriques plutôt qu'empiriques et donc les hypothèses qui sous-tendent les modèles sont fondamentales dans la détermination des résultats produits par ceux-ci.

2.4. Présentation et communication des résultats

2.4.1. DC2019

Le BFP a opté pour l'usage d'un site web reprenant l'ensemble des résultats²⁰. Ce site distingue les deux phases du chiffrage : un volet 'mesures' avec leurs impulsions budgétaires annuelles sur la législature à venir (2020-2024) et un volet 'résultats'. Ce dernier reprend l'impact sur une série d'indicateurs clés de l'ensemble des mesures du parti qui entrent en ligne de compte selon le modèle utilisé, et ce en différence par rapport au scénario de référence. Les résultats sont toujours présentés sous forme de tableau, puis sous forme de graphique dans un onglet adjacent. L'utilisateur a le libre choix de sélectionner le(s) parti(s) dont il veut lire les résultats. Des onglets explicatifs et des notes méthodologiques ont été insérées pour faciliter l'interprétation des résultats. Enfin, le site internet reprend l'ensemble des documents ayant trait à DC2019 et une série de fichiers en téléchargement comprenant les détails des mesures et des résultats.

²⁰ <https://www.dc2019.be/>

Les résultats ont été envoyés sous embargo aux journalistes le 25 avril 2019 dans l'après-midi. Une conférence de presse a eu lieu le 26 avril dans la matinée au BFP et le site internet a été rendu public à midi. L'ensemble des résultats, documents et fichiers qui concernent DC2019 sont fournis en français et en néerlandais.

2.4.2. Rekening 14

Rekening 14 a été présenté sous la forme d'un rapport technique d'une centaine de pages reprenant l'ensemble des résultats chiffrés. Le chiffrage se limitant aux programmes de sept partis néerlandophones, le rapport est uniquement disponible en néerlandais. Il présente d'abord une synthèse macro-budgétaire des programmes. Il détaille ensuite l'impact des mesures liées à l'Impôt des Personnes Physiques et aux cotisations sociales pour les travailleurs, à la TVA et aux accises et enfin aux allocations familiales. Le rapport examine également les effets induits de certaines mesures via les créations d'emploi. Une dernière section se concentre sur les économies budgétaires proposées par les partis. Le rapport a été publié une semaine avant les élections du 25 mai 2014, soit à un stade beaucoup plus tardif dans la campagne que celui de la publication de DC2019²¹. Les principaux résultats ont toutefois été diffusés par les médias partenaires à partir du 10 mai 2014.

2.4.3. CPB

Aux Pays-Bas, le CPB publie, un rapport intitulé *Keuzes in Kaart*²². Ce rapport volumineux est rédigé en néerlandais mais le communiqué de presse est également disponible en anglais. Un rapport commun avec le PBL a été élaboré en 2010 et 2014 mais depuis lors deux rapports distincts sont diffusés.

Le rapport couvre les thèmes suivants à l'horizon de la législature : les choix budgétaires, le secteur de la santé, les effets macroéconomiques, le déficit public et la dette publique et les effets sur le pouvoir d'achat. Le rapport présente également les effets à long terme sur les revenus et leur distribution, sur le taux d'emploi et sur les finances publiques. Au niveau de sa structure, le rapport fournit d'abord une comparaison par thème entre les partis pour ensuite détailler, parti par parti, les mesures et les résultats. Outre les tableaux classiques, le CPB utilise également des graphiques en forme de 'toile d'araignée' pour illustrer les différences entre partis dans un domaine particulier ou pour montrer les résultats d'un parti dans les différents domaines.

Par ailleurs, le rapport est également présenté sous une mise en forme plus conviviale sur son site web mais sans information supplémentaire²³. La possibilité est offerte à l'utilisateur de télécharger le rapport entier ou seulement des sections de celui-ci. De plus, il est possible de partager sur les médias sociaux les sections du rapport.

2.4.4. PBO

En Australie, les résultats de chaque demande d'évaluation par le PBO est reprise sur le site web de l'institution sous forme de deux documents, l'un détaillant la demande, l'autre les résultats. Ce dernier

²¹ Pour rappel, la publication des résultats de DC2019 a eu lieu un mois avant les élections.

²² <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Keuzes-in-Kaart-2018-2021.pdf>

²³ <https://www.cpb.nl/webpub/keuzes-in-kaart-2018-2021/>

reprend l'estimation du coût budgétaire sur la législature, les principales hypothèses et la méthodologie utilisée.

Le rapport post-électoral est disponible sur le site du PBO un mois après les élections. La dernière édition (juin 2019) se présente sous un format classique contenant 25 pages de textes et tableaux. Le rapport reprend les effets budgétaires des programmes de chacun des trois grands partis à l'horizon de la législature et également 'à moyen terme' (défini ici à 10 ans). La liste complète des mesures dont l'impact budgétaire a été chiffré est reprise dans un document distinct pour chaque parti et est également disponible sur le site web.

2.4.5. BDPB

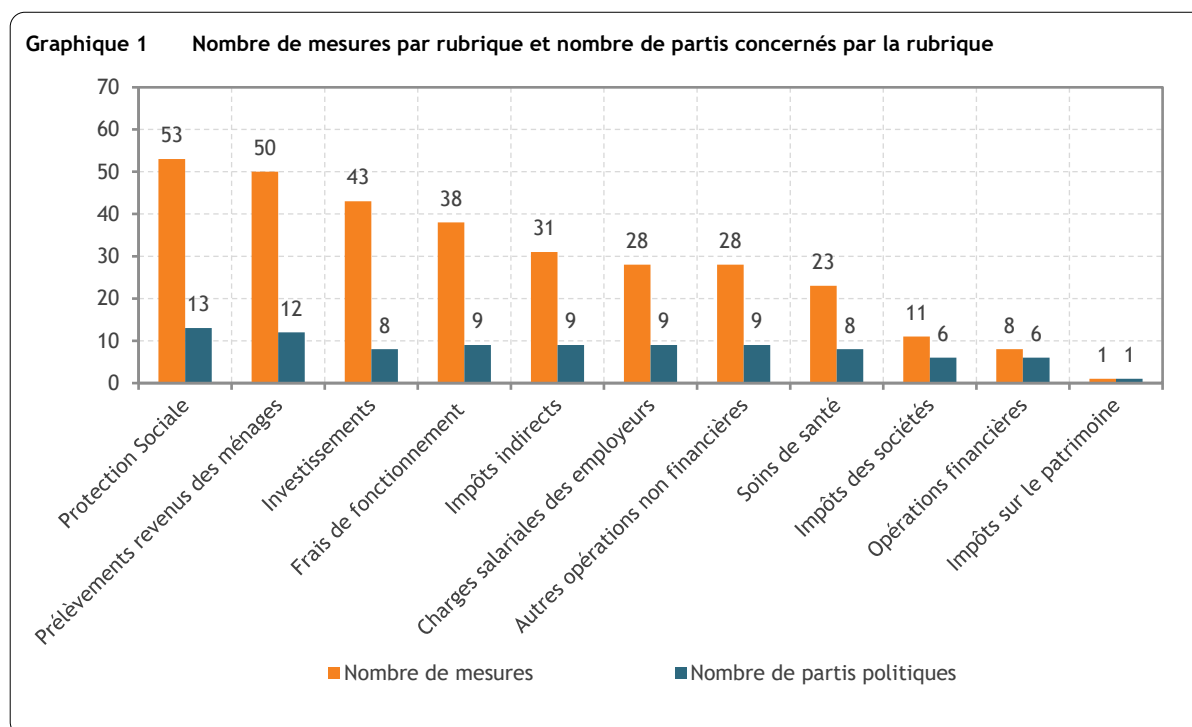
En Australie, le BDPB publie les résultats sur son site internet. Chaque proposition analysée fait l'objet d'un fichier mis en ligne. Ce dernier comprend la description de la mesure, la source des données, la méthode de projection, l'évaluation de l'incertitude et pour finir un tableau avec le coût budgétaire à un horizon de 10 ans. Le site permet de faire une sélection, sur base d'un menu déroulant, des mesures par parti et/ou par rubrique. Aucun rapport global n'est disponible.

3. Analyse transversale des mesures

Ce chapitre présente une analyse transversale des mesures proposées par les treize partis politiques et dégage les grandes tendances. Le nombre total de mesures chiffrées dans DC2019 s'élève à 314.

3.1. Analyse par rubrique budgétaire

Le graphique 1 regroupe les mesures chiffrées par rubrique budgétaire²⁴ et présente également le nombre de partis concernés pour chacune des rubriques. Les rubriques 'Protection sociale', 'Prélèvements sur les revenus des ménages' et 'Investissements' sont dans l'ordre les trois rubriques comptant le plus de mesures. Elles représentent ensemble près de la moitié du nombre total de mesures chiffrées. Dans le domaine de la protection sociale, tous les partis ont fait chiffrer au moins une mesure alors que douze des treize partis ont proposé au moins une mesure en matière de prélèvements sur les revenus des ménages. Il faut signaler ici que certaines mesures proposées par les partis politiques n'ont pas pu être reprises dans le chiffrage pour des raisons techniques imposées par les limites des modèles sollicités et que d'autres mesures ont été retirées au cours du processus à l'initiative du parti politique concerné. Ceci implique que le nombre de mesures dans certaines rubriques ne reflète pas forcément le nombre de mesures proposées initialement par les partis.

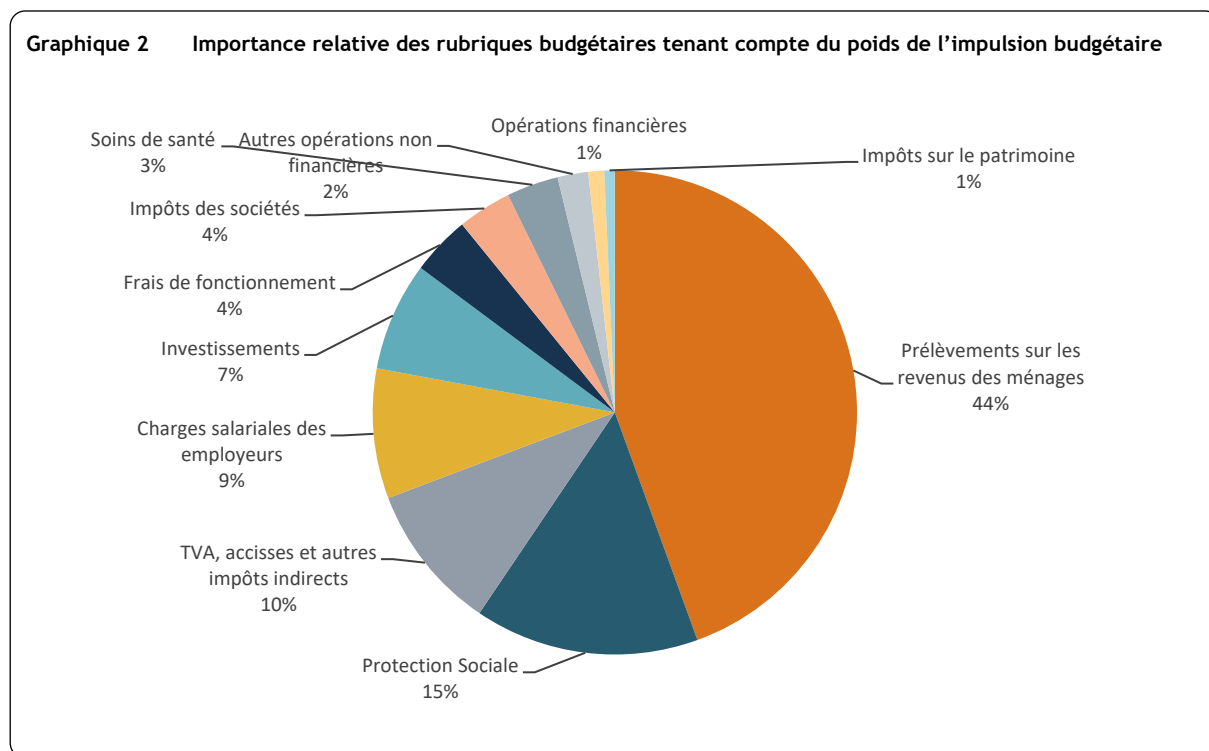


Chaque mesure est caractérisée par le montant en euros de son impulsion budgétaire²⁵. Il est dès lors possible de pondérer les mesures par le poids (en valeur absolue) de cette impulsion. On arrive de la

²⁴ Les rubriques budgétaires sont celles retenues pour la présentation des mesures et leur impulsion budgétaire dans le cadre de DC2019.

²⁵ Signalons ici que pour environ 10 % des mesures, l'impulsion budgétaire n'a pas pu être validée par le BFP pour des motifs techniques ou en raison de l'absence de données. La plupart d'entre elles concernent la lutte contre la fraude fiscale.

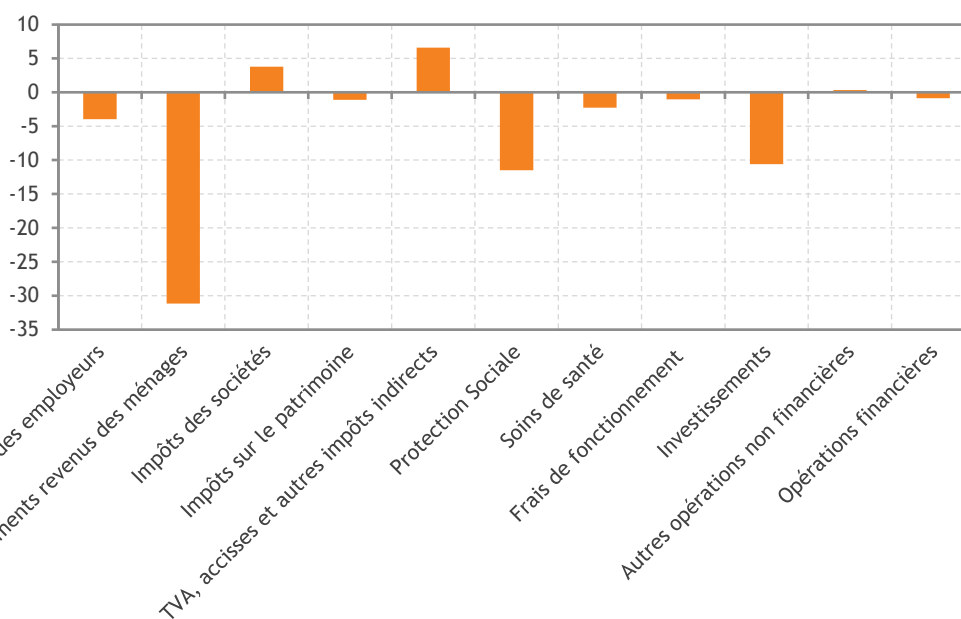
sorte à la répartition par rubrique représentée au graphique 2. La rubrique 'Prélèvements sur les revenus des ménages' arrive maintenant largement en tête, avec 44 % du montant total des impulsions budgétaires proposées. Cette rubrique contient en particulier les propositions de réforme visant l'impôt des personnes physiques avec des montants budgétaires très importants par mesure. La rubrique 'Protection sociale' se classe seconde, les mesures proposées dans cette rubrique étant en effet d'une ampleur budgétaire plus modeste. La rubrique 'TVA, accises et autres impôts indirects' arrive en troisième position, avec 10 % du montant total des impulsions budgétaires.



Comme l'impulsion budgétaire d'une mesure peut être positive ou négative²⁶, il est également intéressant de regarder la moyenne des impulsions budgétaires afin de vérifier si une catégorie présente une moyenne proche de zéro ou si au contraire elle présente une moyenne avec un signe particulier. La moyenne annuelle des impulsions budgétaires très négative de la rubrique sur les prélèvements sur les revenus des ménages reflète les importantes baisses d'impôts proposées par une large majorité des partis politiques (voir graphique 3). Les dépenses en matière de protection sociale sont en moyenne également très nettement à la hausse, de même que celles concernant les investissements. Seules les rubriques relatives aux impôts des sociétés et aux impôts indirects présentent une moyenne positive. La somme totale de ces impulsions budgétaires est largement négative. Ceci semble refléter la volonté d'une majorité de partis politiques de soumettre au chiffrage des mesures privilégiant des baisses de recettes ou des hausses de dépenses. Il faut toutefois garder à l'esprit le fait que certaines mesures proposées, comme par exemple de nouveaux types d'impôts, n'ont pas pu être reprises dans le chiffrage, ce qui peut avoir renforcé le déséquilibre constaté. En revanche, la publication par le BFP des perspectives économiques en février 2019 n'a pas incité les partis politiques à attacher, dans le cadre des mesures proposées, plus d'attention à l'assainissement des finances publiques.

²⁶ Une impulsion budgétaire positive d'une mesure correspond à une hausse des recettes ou baisse des dépenses et une impulsion budgétaire négative implique le contraire.

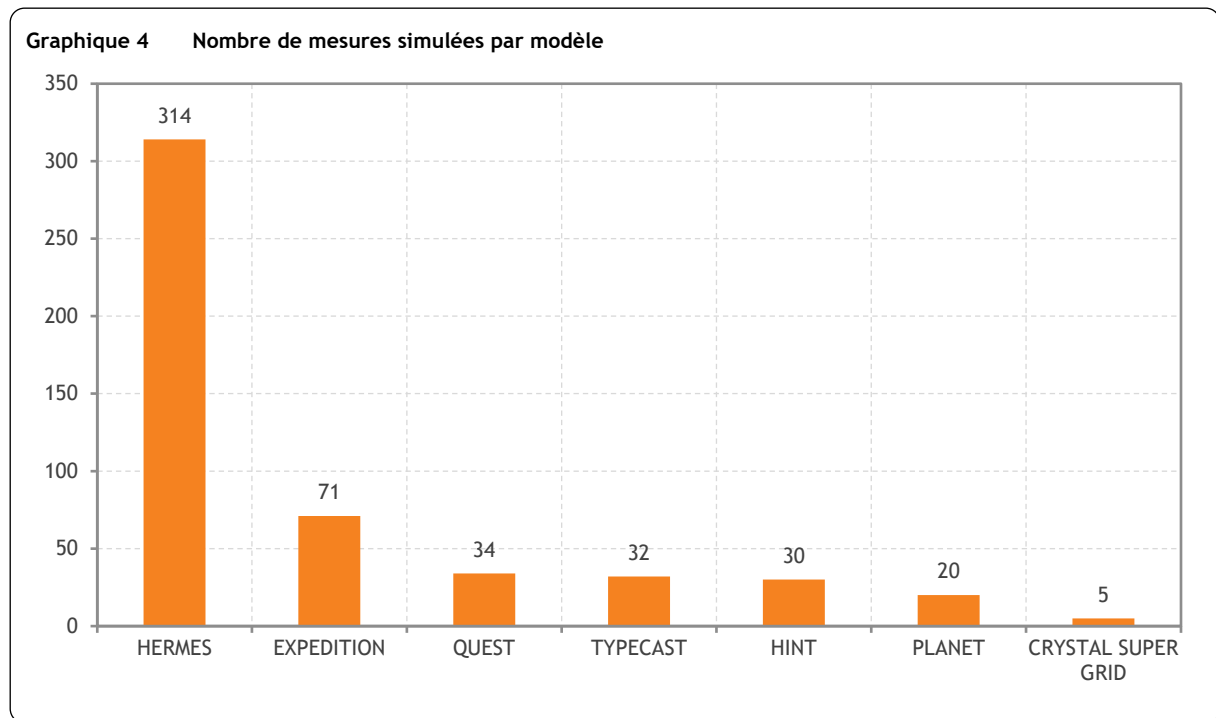
Graphique 3 Montant annuel moyen des impulsions budgétaires par rubrique
Milliards d'euros



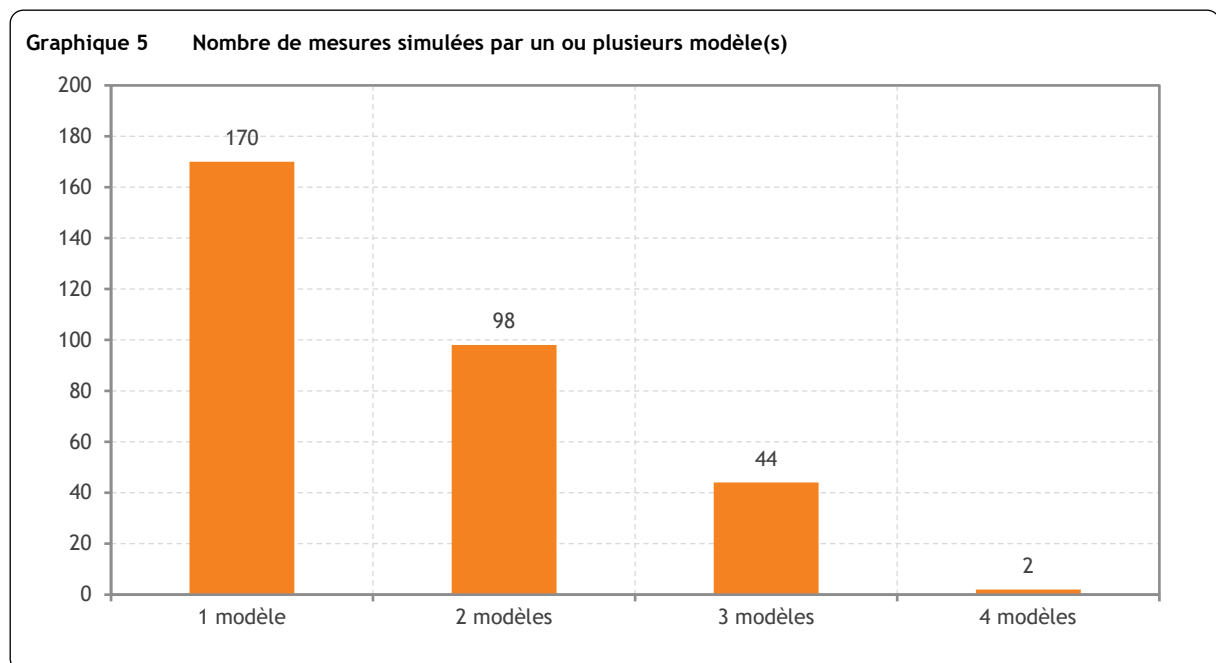
3.2. Analyse par modèle utilisé

Comme signalé à la section 2.3.1 consacrée au périmètre, à côté du chiffrage de l'impulsion budgétaire de chaque mesure, l'exercice DC2019 contient également une analyse d'impact de ces mesures sur une série d'indicateurs à l'aide de différents modèles. Le graphique 4 reprend le nombre de mesures simulées par chacun des modèles :

- Les effets macroéconomiques à court-moyen terme ont pu être évalués à l'aide du modèle HERMES pour la totalité des mesures ;
- Les effets directs sur le revenu disponible nominal des ménages selon différentes classifications ont pu être calculés pour 71 mesures à l'aide du modèle EXPEDITION et sur l'indice des prix via le modèle HINT pour 30 mesures ;
- Les effets macroéconomiques à long terme ont pu être évalués pour 34 mesures à l'aide du modèle QUEST ;
- Les effets directs sur l'incitation financière au travail ont été calculés à l'aide du modèle TYPECAST pour 32 mesures ;
- Les effets à moyen terme sur la mobilité (PLANET) et à long terme sur le système électrique (CRYSTAL SUPER GRID) ont été chiffrés pour respectivement pour 20 et 5 mesures.



Comme le montre le graphique 5, plus de la moitié des mesures ont été simulées seulement avec un modèle, à savoir le modèle HERMES. Environ un tiers des mesures a été simulé avec deux modèles tandis qu'une mesure sur sept a été chiffrée à l'aide de trois modèles différents. Enfin, seulement deux mesures ont été simulées avec quatre modèles différents.

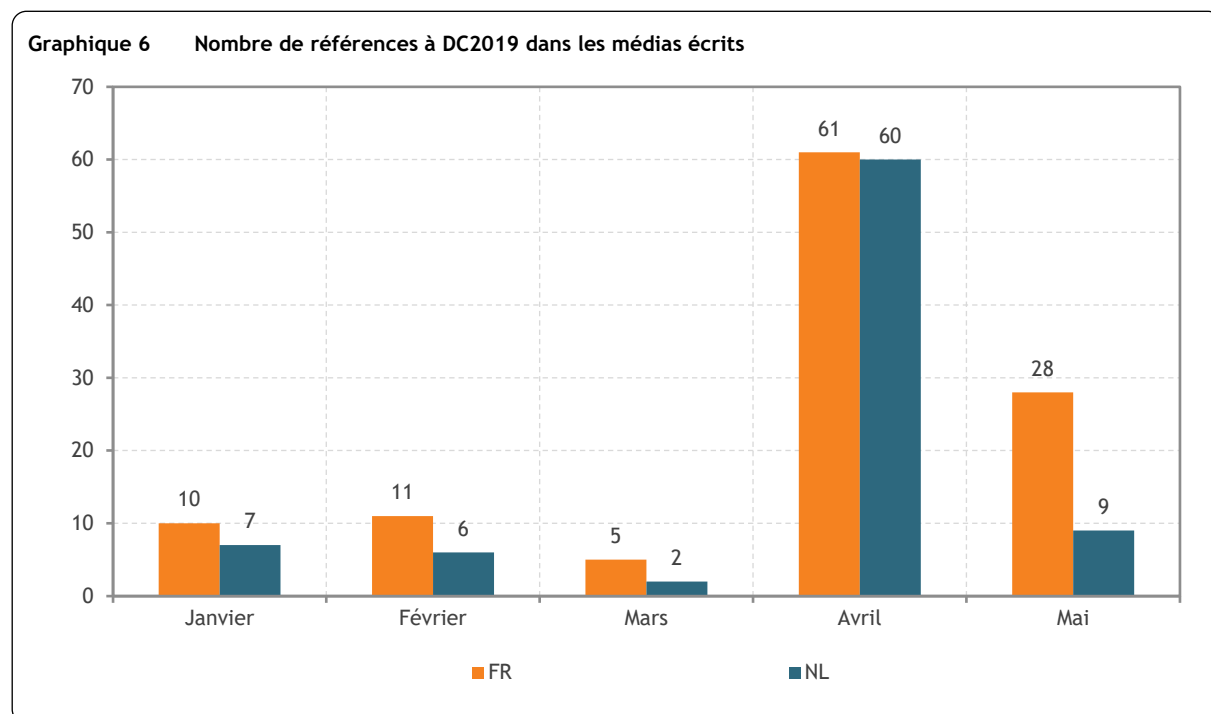


4. Couverture médiatique et fréquentation du site web

Contrairement à la majorité des travaux du BFP qui sont avant tout destinés aux décideurs politiques et économiques, le chiffrage des programmes électoraux s'adresse en premier lieu à l'ensemble des électeurs. Pour toucher ce large public, deux voies de communication ont été privilégiées. La première est constituée par les médias qui servent d'intermédiaire entre le BFP et le grand public. Pour la seconde, le BFP a développé un site web dédié exclusivement au chiffrage avec une approche la plus pédagogique possible. Le présent chapitre présente une analyse quantitative de ces deux voies de communication des résultats.

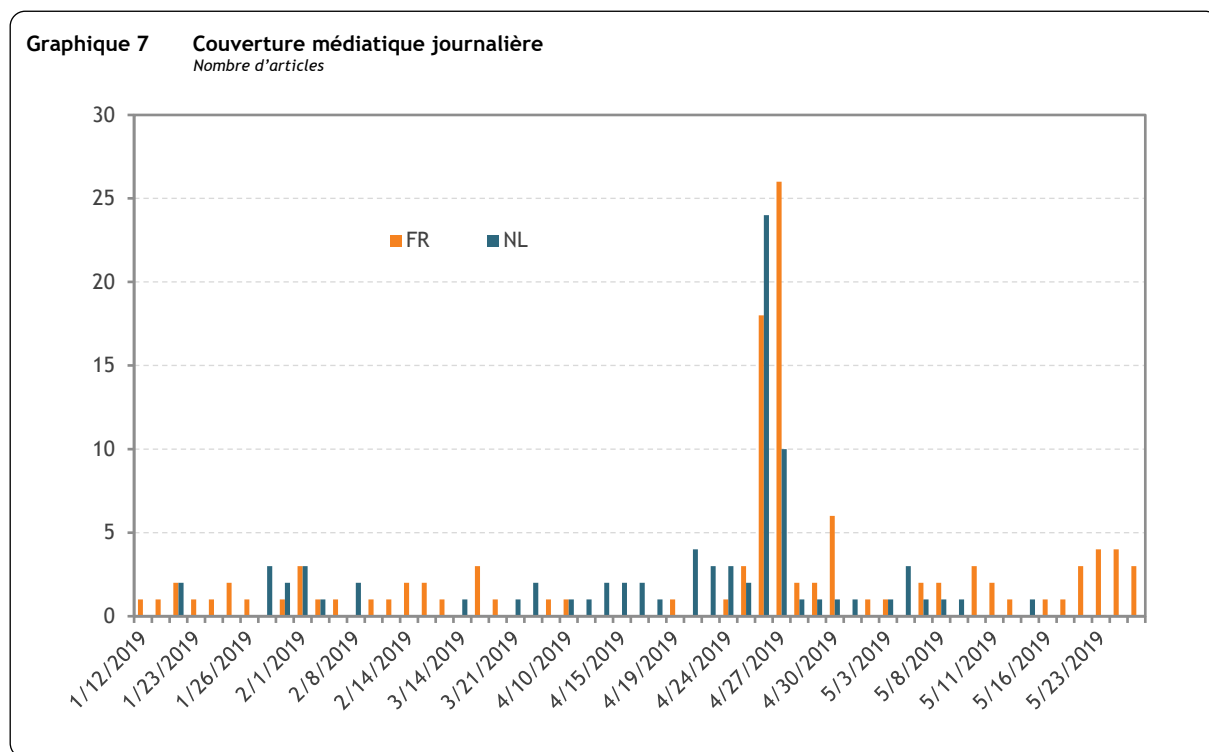
4.1. Couverture médiatique

Afin d'analyser la couverture médiatique, nous avons répertorié l'ensemble des articles traitant de DC2019, repris aussi bien dans les journaux en format papier que dans les sites d'information en ligne²⁷. Signalons toutefois qu'aucune distinction n'est faite ici entre un article de quelques lignes et un dossier de presse de plusieurs pages, ce qui force à la précaution quant à l'interprétation des résultats. Le graphique 6 reprend pour chaque mois, de janvier à mai 2019, le nombre d'articles répertoriés en français et en néerlandais. Sans surprise, le mois d'avril concentre l'essentiel des articles, même si du côté francophone en mai un nombre assez important d'articles a également été écrit. Sur l'ensemble des cinq mois, le chiffrage a fait l'objet d'un plus grand nombre d'articles du côté francophone que néerlandophone (115 contre 84).



²⁷ Nous excluons donc les références au chiffrage lors d'entretiens oraux, d'interviews ou de débats dont il n'existe pas de retranscription écrite.

L'analyse journalière (voir le graphique 7) met en évidence le pic de la couverture médiatique au moment de la diffusion des résultats du chiffrage. En effet, la conférence de presse qui dévoila les résultats a eu lieu le 26 avril 2019 en matinée et le site web contenant l'ensemble des résultats fut disponible à midi ce même jour. Le point culminant est le 27 avril 2019, soit le lendemain de la diffusion publique des résultats, ce qui est cohérent avec le caractère matinal de la publication des journaux en format papier.

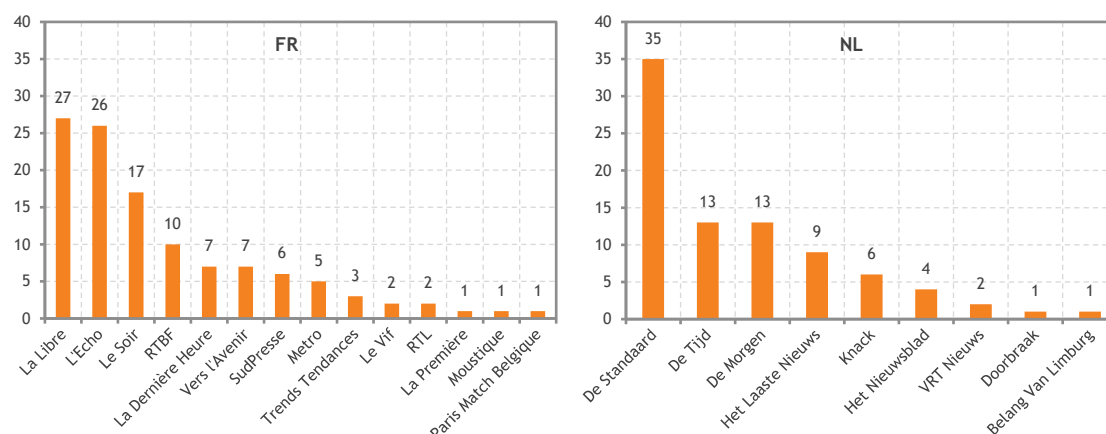


Un autre point d'intérêt dans la distribution est le 1^{er} février 2019, soit le lendemain du jour où les partis ont dû soumettre leurs priorités et mesures au BFP. Des journalistes des quotidiens l'Echo et la Libre Belgique ont demandé aux partis francophones de leur fournir cette liste, ce que la plupart des partis ont accepté de faire, avec des degrés d'exhaustivité différents²⁸. Rappelons à cet égard que le BFP est tenu, par la loi, durant tout le processus à la confidentialité concernant toutes les informations et opérations ayant trait au chiffrage. Les partis politiques ne sont toutefois pas tenus par cette règle de confidentialité et ont par conséquent toute liberté de communiquer durant la durée de l'exercice de chiffrage. Il est aussi intéressant d'observer le regain significatif du côté francophone de citations dans les jours qui précèdent les élections du 26 mai 2019, notamment entre le 22 et le 24 mai.

Comme le montre le graphique 8, la couverture médiatique francophone a été largement assurée par trois quotidiens nationaux (La Libre, l'Echo et Le Soir) qui représentent à eux seuls plus de 60 % des citations du côté francophone. Du côté néerlandophone, le journal De Standaard est celui qui a consacré la couverture médiatique la plus importante au chiffrage. Il a par ailleurs mis en ligne des graphiques dynamiques dérivés des résultats présentés sur le site web dédié au chiffrage (voir ci-après). Les autres quotidiens flamands (De Morgen, De Tijd et Het Laatste Nieuws) suivent à une distance respectable.

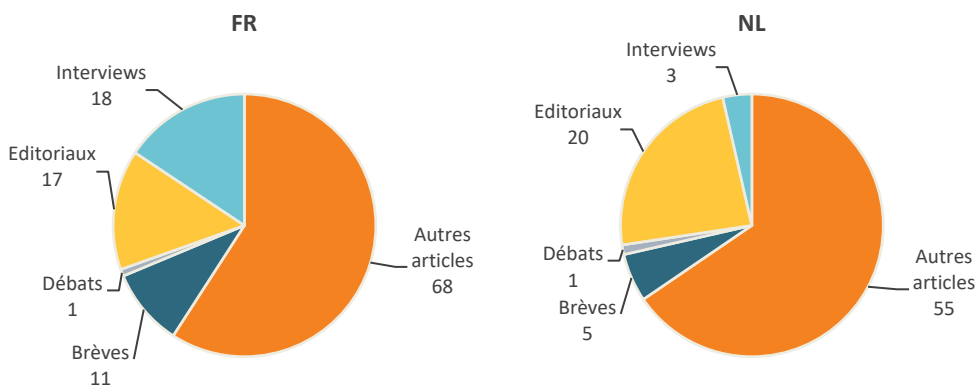
²⁸ Il est à noter que les partis néerlandophones n'ont pas donné suite à une requête similaire de la part de la presse néerlandophone.

Graphique 8 Couverture par les différents médias
Nombre d'articles



La presse flamande a consacré davantage d'éditoriaux que la presse francophone (graphique 9). Par contre, la couverture côté francophone a été plus axée sur les interviews. Ceci s'explique par des longs entretiens accordés par quelques leaders politiques francophones à la presse dans la semaine précédant les élections. Ainsi, plus de la moitié des interviews où le chiffre est cité sont recensées en mai 2019. La majorité des brèves qui ont trait au chiffre concerne la phase précoce de celui-ci, soit les mois de janvier et février 2019 – et ce des deux côtés de la frontière linguistique.

Graphique 9 Type de couverture médiatique

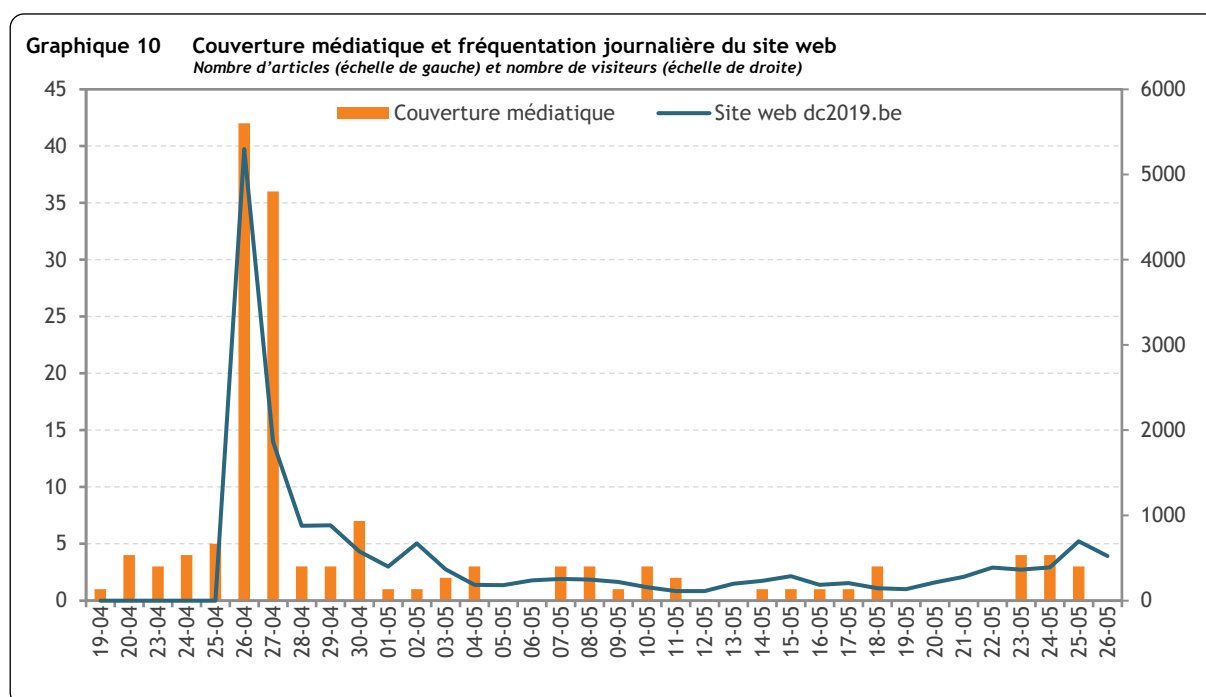


4.2. Fréquentation du site web consacré à DC2019

Le BFP a développé un site web dédié à la présentation des résultats du chiffrage des programmes électoraux. Le site reprend également les communiqués de presse ainsi que toute une série de documents liés à la préparation de DC2019.

Sur la page d'accueil du site, il est demandé à l'utilisateur de choisir la langue (néerlandais ou français) dans laquelle il souhaite poursuivre. Sur cette base, environ deux tiers des utilisateurs ont opté pour le français. Une hypothétique explication pour ce déséquilibre linguistique pourrait provenir de la façon dont l'adresse du site web a été ou n'a pas été relayée dans les médias, en particulier aux journaux télévisés²⁹. Il est également possible que la couverture médiatique relativement plus intense du côté francophone ait entraîné une attention plus importante.

La fréquentation du site internet (graphique 10) suit une dynamique similaire à celle de la couverture médiatique décrite plus haut. Ainsi, l'essentiel de la fréquentation du site web a eu lieu le 26 avril et dans les quelques jours qui ont suivi. Par après on constate un nombre d'utilisateurs assez modéré jusqu'à la dernière semaine avant les élections. Un regain modeste du nombre d'utilisateurs est observé juste avant les élections.



La fréquentation plutôt faible du site web pourrait s'expliquer par l'ampleur relativement importante de la couverture médiatique, en particulier la mise à disposition par certains médias des résultats détaillés du chiffrage.

²⁹ Sur base des statistiques de consultation, un pic est observé par exemple durant ou juste après le JT de RTL-TVI au cours duquel l'adresse du site a été mentionnée.