

Chiffrer les priorités électorales : le droit comme moteur d'une objectivation construite

Le Droit et les Nombres

Éditions Lefebvre-Dalloz, *Archives de Philosophie du Droit*, tome 65

Norman VANDER PUTTEN

Chargé de recherches au Fonds National de la Recherche Scientifique (F.R.S.-FNRS)

Professeur invité à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles

Norman.vanderputten@uclouvain.be

Résumé

À l'instar de quelques autres États, le droit belge contient, depuis 2014, une législation requérant des partis politiques qu'ils fassent chiffrer leurs priorités électorales par un organisme autonome, le Bureau fédéral du Plan. Le processus a pour objectif de rendre les élections transparentes et d'objectiver le débat public : il vise à déterminer les coûts et impacts de certaines des propositions politiques des partis représentés au Parlement fédéral. Cette contribution évalue la loi du 22 mai 2014 relative au chiffrage des programmes électoraux. Le mécanisme a des avantages, mais deux de ses caractéristiques tempèrent, par nature, son effectivité : le caractère inévitablement socialement construit des nombres, d'une part, et leur réappropriation par les acteurs politiques, d'autre part. Sur cette base, il est défendu que le chiffrage illustre, plus généralement, la manière dont le droit agit comme une technologie de confiance dans les nombres.

Chiffrage – Élections – Bureau fédéral du Plan

Quantifying Electoral Priorities: The Legal System as a driver of constructed objectivity

Summary

Following the example of a few other states, since 2014, Belgian law has contained legislation requiring political parties to have their electoral priorities quantified by an autonomous body, the Federal Planning Bureau. The process aims at making elections transparent and objectifying public debate: It seeks to determine the costs and impacts of some of the policy proposals of the parties represented in the federal parliament. This chapter evaluates the law of 22 May 2014. The mechanism has advantages, but two of its features temper, by their very nature, its effectiveness: the inevitably socially constructed nature of numbers, on the one hand, and its reappropriation by political actors, on the other. On this basis, it is argued that this mechanism illustrates, more generally, the ways in which the law acts as a technology of trust in number.

Quantification – Elections – Federal Planning Bureau

Introduction²

En 2024, plus de cinquante États auront organisé des élections nationales ou régionales à travers le monde. Approximativement la moitié de la population globale aura été amenée à voter pour des décideuses ou décideurs politiques à l'occasion de scrutins affichant un degré d'équité, de liberté et de transparence plus ou moins élevé selon les cas (Ewe, 2023).

En Belgique, à l'occasion des élections européennes, fédérales et régionales qui y ont eu lieu, un mécanisme singulier a été appliqué pour la deuxième fois : le chiffrage des priorités électorales des partis par un organe public relativement autonome, le Bureau fédéral du Plan. En effet, à l'instar des droits australien, néerlandais et canadien, le droit belge impose la publication d'une évaluation des coûts et impacts d'une série de mesures défendues par les partis politiques. L'objectif principal est d'objectiver le choix de l'électorat et de démasquer les propositions supposément fantaisistes.

Dans un contexte où l'émergence d'une « politique de la post-vérité » est de mieux en mieux documentée (Lockie, 2017), cette contribution examine la loi du 22 mai 2014 relative au chiffrage des programmes électoraux et ses incidences. Après avoir décrit le mécanisme, les pages qui suivent soulignent deux caractéristiques des chiffrages préélectoraux de 2019 et de 2024 qui limitent le potentiel de l'instrument, sans l'anéantir : le caractère fondamentalement construit de l'objectivité attendue, et l'inévitable « narration » des résultats (Section 1). Sur cette base, il sera défendu que le chiffrage permet d'illustrer, plus généralement, le rapport du droit à la quantification : la gouvernance par le droit et la « gouvernance par les nombres » (Supiot, 2015), loin d'être deux phénomènes qui se tournent le dos, sont dialectiquement liés. Le système juridique peut agir comme une « technologie de confiance » (Porter, 2020) dans les nombres qui structurent le débat public (Section 2).

Section 1. Le chiffrage des priorités électorales : de la législation à la pratique

Le chiffrage de priorités électorales peut être défini comme la détermination quantitative, à des fins d'objectivation et de transparence d'une campagne électorale, des coûts et impacts de mesures envisagées par des acteurs politiques. L'idée qui sous-tend l'opération est, dans les termes de l'OCDE, la suivante :

¹ Voy. not. Box, 1979, p. 202, trad. libre.

² L'auteur remercie chaleureusement Adriano La Gioia pour ses précieux commentaires sur de premières idées reprises dans ce texte, et Aude-Solveig Epstein pour sa cordiale mise en contact.

« en rendant les élections plus informées, plus ouvertes et plus inclusives, l'évaluation indépendante des coûts est l'un des instruments qui contribuent à renforcer la confiance des citoyens dans la légitimité et le fonctionnement du processus électoral, renforçant ainsi la démocratie »³.

De différentes manières, quelques États ont institué des mécanismes de ce type ces dernières décennies : les Pays-Bas en 1986, d'abord, l'Australie, le Canada et la Belgique dans les années 2010, ensuite (OCDE, 2023)⁴. L'étendue des impacts analysés varie, mais couvre *a minima* les implications financières et budgétaires des mesures envisagées. Cette section examine la législation applicable en Belgique (§ 1) et sa mise en œuvre (§ 2), peu étudiées à ce jour. Il en ressort que, comme le décrit de longue date la sociologie de la quantification⁵, les nombres sont des construits sociaux qui reposent sur une série de choix et de contraintes, lesquels traduisent des orientations politiques plus ou moins conscientes. De plus, plutôt que de mettre un terme aux discussions, les nombres sont au contraire souvent réappropriés au profit de narratifs préexistants. Ces deux éléments tempèrent les prétentions à l'objectivisation du débat public préélectoral.

§ 1. La loi du 22 mai 2014 relative au chiffrage des programmes électoraux

En Belgique, le chiffrage des priorités électorales a été instauré par 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 »⁶. Inspiré par le mécanisme existant aux Pays-Bas, le parti chrétien-démocrate flamand (CD&V) avait déposé plusieurs propositions de lois plaidant pour la mise en place d'un tel dispositif depuis la fin du XX^e siècle. Son adoption a finalement rencontré le soutien de l'entière des mouvements politiques en 2014, année durant laquelle une université belge, la KULeuven, publiait ses propres analyses avec le concours de plusieurs médias. Celles-ci mettaient en exergue la sous-estimation généralisée du coût des propositions des partis et concluaient à la nécessité de réaliser des évaluations chiffrées indépendantes⁷.

La législation indique qu'à l'occasion des élections fédérales, « [c]haque parti politique représenté à la Chambre des représentants doit faire procéder au chiffrage de sa liste de priorités par le Bureau fédéral du Plan » (article 3). Contrairement à la situation qui prévaut aux Pays-Bas (Bots et Teulings, 2011), il s'agit bien d'une obligation et non d'une faculté, quoiqu'elle ne soit pas justiciable faute de sanctions prévues dans la loi. Le chiffrage est défini comme « un calcul, à court et à moyen terme, des conséquences pour les finances publiques, pour le pouvoir d'achat et l'emploi des divers groupes de revenus, pour la sécurité sociale ainsi que de l'impact sur l'environnement et la mobilité que pourrait engendrer la mise en œuvre

³ OCDE, p. 75, trad. libre. Pour une définition alternative du chiffrage, voy. *idem*, 2023, p. 75.

⁴ Le Bureau fédéral du Plan évoque également l'existence d'un chiffrage en Lettonie depuis 2018 (Bureau fédéral du Plan, 2019), sans que ce cas ne soit toutefois repris par l'OCDE dans ses analyses.

⁵ Pour un aperçu de ce champ, voy. Henneguelle et Jatteau, 2021.

⁶ *Moniteur belge*, 22 juillet 2014.

⁷ Voy. not. Vander Putten, 2020, p. 193 et OCDE, 2024, p. 77.

de la liste des priorités » (article 2, 4°). En pratique, seule une partie du programme électoral est chiffré : la législation indique que les partis politiques soumettent trois à cinq priorités (une réforme fiscale, par exemple), chacune d'entre elles pouvant contenir plusieurs mesures politiques (une réduction d'impôt et une nouvelle taxe, par exemple) (article 2, 3°). En 2024, 25 à 30 mesures ont été chiffrées pour chaque parti (Bureau fédéral du Plan, 2024a).

En termes de contenu, contrairement à ce qui était initialement envisagé, des impacts sociaux et environnementaux sont également scrutés suite à l'adoption d'un amendement durant le processus législatif⁸, de sorte que l'exercice est plus large qu'une simple étude budgétaire. En conséquence, la loi liste une série de dimensions à chiffrer (finances publiques, pouvoir d'achat, emploi, sécurité sociale, environnement et mobilité), tout en laissant au Bureau fédéral du Plan le soin de décider des sous-dimensions à visibiliser et des modèles ou indicateurs à employer.

Le processus mis en place par la législation fait, en réalité, intervenir deux chiffrages : l'un provisoire et confidentiel, l'autre définitif et public. En effet, le texte prévoit que les mesures envisagées parviennent d'abord au Bureau fédéral du Plan au plus tard cent quinze jours avant les élections. Quarante jours plus tard, un projet de chiffrage provisoire et confidentiel est réalisé par le Bureau. Les partis y réagissent ensuite : ils se concertent avec l'organisme, peuvent adapter leurs mesures et communiquer des observations (confidentielles elles aussi) quarante-cinq jours avant les élections. Étonnamment, la législation ne fournit aucune balise quant à l'étendue de ce qui peut être modifié après le premier chiffrage provisoire. Sur la base des propositions finalement introduites, le Bureau fédéral du Plan doit publier, un mois avant les élections, les résultats définitifs du chiffrage (article 5).

Relevons que ces échéances ne sont pas tenables en cas d'élections anticipées : ces dernières supposent une convocation des électeurs dans une période de 40 jours suivant la dissolution de la Chambre (article 46 de la Constitution). Il y a là une incohérence légistique : la loi établit bien un chiffrage pour toutes les élections fédérales, qu'elles soient anticipées ou non, mais le respect des délais légaux est impossible dans la première hypothèse. Plusieurs parlementaires ont cependant estimé, durant la procédure législative, qu'un chiffrage sur une base volontaire et selon des échéances prises en accord avec le Bureau fédéral du plan doit dans ce cas être envisagé⁹.

L'organe qui doit procéder au chiffrage est le Bureau fédéral du Plan. Il s'agit d'un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique qui est chargé de réaliser les prévisions socio-économiques belges, d'évaluer une série de politiques publiques (en matière de développement durable, notamment) et de publier des indicateurs de développement

⁸ Proposition de loi du 17 novembre 2010, Discussion de l'amendement 6, Doc., Ch., 2013-2014, n° 576/006.

⁹ Pour une discussion de ce point et des travaux préparatoires qui y sont liés, voy. Vander Putten, 2020, p. 198.

durable¹⁰. Il est bien distinct d'autres institutions comme la Banque nationale de Belgique ou l'Institut national de Statistique (Statbel), mais certaines de ses missions sont toutefois réalisées pour le compte de l'Institut des Comptes Nationaux chargé de diriger et coordonner l'établissement d'une série de statistiques et prévisions économiques (« sous sa propre responsabilité », mais « avec le concours » de quelques organismes selon l'article 109 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses)¹¹.

Quoique l'indépendance du Bureau fédéral du Plan ne soit pas consacrée textuellement et que les nominations relatives aux fonctions dirigeantes soient politiquement orientées, les parties prenantes interrogées par l'OCDE relèvent le caractère a-partisan du travail effectué à l'occasion du chiffrage (OCDE 2023, p. 14). Par ailleurs, les activités de l'institution doivent plus généralement obéir à des principes d'indépendance et d'impartialité qui découlent de la loi du 4 juillet 1962 relative aux statistiques publiques et, pour les statistiques européennes, du Règlement n° 223/2009 du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes (Vander Putten, 2024, p. 115).

§ 2. Chiffrages de 2019 et de 2024 : le constructivisme et la narration des nombres comme limites à l'idéal d'une incontestable objectivation

À ce jour, la législation décrite ci-dessus a été appliquée à deux reprises : pour les élections fédérales de 2019 et de 2024. En pratique, un mois avant ces élections, le Bureau fédéral du Plan a publié les résultats des chiffrages sur un site internet qui y est dédié¹². Il est possible d'y comparer les résultats entre partis politiques, et d'analyser les différents impacts prévus de chaque mesure. Les modèles employés y sont également décrits, et les fiches relatives aux propositions introduites sont disponibles. De nombreux médias s'en sont saisis, notamment au départ d'un communiqué de presse du Bureau, en diffusant parfois leurs propres comparatifs (Bureau fédéral du Plan, 2019 et OCDE, 2023).

La mise en œuvre du chiffrage reflète deux phénomènes bien connus des spécialistes de la quantification, que nous examinons ci-dessous. D'une part, la quantification repose inmanquablement sur une série de choix traduisant certaines orientations plus ou moins conscientes, et plus ou moins dépendantes de contraintes institutionnelles (Desrosières, 2014). D'autre part, si les nombres sont régulièrement décrits comme permettant de « couper court » aux discussions de par leur aspect purement quantitatif, ils sont cependant inévitablement « narrés » une fois qu'ils sont diffusés (Espeland, 2015).

Premièrement, l'objectif du législateur d'informer les débats pré-électorales de la façon la plus objective possible se heurte, en pratique, au caractère indubitablement socialement construit

¹⁰ Pour une liste des missions légales de l'organisme éparpillées dans l'ordre juridique, voy. OCDE, 2023, Annexe B, p. 105.

¹¹ *Moniteur belge*, 23 décembre 1994.

¹² Voy. www.dc2019.be (qui n'est plus actif à ce jour) et www.dc2024.be.

des chiffres produits et, partant, de cette objectivité. En l'espèce, trois ensembles d'éléments en attestent : l'impossibilité de chiffrer une série de mesures, les jeux stratégiques d'anticipation à l'œuvre notamment entre les chiffrages provisoire et définitif, et la nécessité de déterminer un « scénario de référence ».

D'abord, premier élément, dans un contexte de contraintes temporelles, budgétaires et humaines, l'exercice est tributaire d'un inévitable biais de comptabilité : sont uniquement reprises les mesures qui sont quantifiables. En effet, certaines propositions ne sont pas chiffrées, faute de modèles ou de données disponibles. Il en était ainsi en 2019 de mesures fiscales comme l'impôt sur la fortune lors de la première édition du chiffrage, et de la suppression des droits de succession lors du deuxième (Bureau fédéral du Plan, 2019)¹³. Autre exemple, alors que la législation requiert d'évaluer les impacts « environnementaux », ceux-ci sont appréhendés uniquement en termes d'impacts CO₂, sans égard à d'autres formes de pollution ou à la biodiversité. De plus, les modèles employés ne tiennent pas compte d'éléments déterminants comme les stratégies d'isolation et de rénovation des bâtiments ou de nombreux changements comportementaux (Bureau fédéral du Plan, 2024b, p. 2). Toujours sur la question environnementale, le coût d'évitement de dommages futurs induits par une politique climatique n'est pas pris en compte (idem, p. 2). Enfin, des mesures comme l'abolition de la monarchie, la modification de la législation migratoire ou le durcissement de la lutte contre la fraude fiscale n'ont, elles non plus, pas été chiffrées alors qu'elle revêtent pour certains partis une grande importance (idem, p. 3). De manière générale, le chiffrage invisibilise des mesures qui visent le long-terme (seul les impacts « à court et à moyen terme » sont visés à l'article 2, 4° de la législation), ou misent sur des impacts systémiques entraînant des changements comportementaux (les modèles sont statiques et non dynamiques) et structurels (idem, p. 4).

Ces impossibilités et difficultés de chiffrer, dont la teneur est méthodiquement annoncée et justifiée par le Bureau fédéral du plan (OCDE, 2023, p. 80-81) résultent tantôt de priorisation dans les moyens disponibles, tantôt de l'absence de modèles et de données disponibles en temps voulu. Ces dernières contraintes techniques dépendent cependant elles-mêmes de choix politiques à moyen et long terme, comme le montre l'exemple des propositions d'instaurer un impôt sur la fortune, non chiffrées en 2019, puis chiffrées en 2024.

Il n'en demeure pas moins que ces limites mènent inévitablement à écarter du chiffrage les propositions moins traditionnelles, et à frustrer en conséquence celles et ceux qui les introduisent. Ainsi, lors du premier exercice, il ressort d'un rapport de l'OCDE que la majorité des partis politiques n'étaient pas satisfaits des raisons pour lesquelles le Bureau fédéral du Plan avaient rejeté la possibilité de chiffrer certaines mesures (OCDE, 2023, p. 82). Ceci a aussi

¹³ En 2024, sur les 341 mesures introduites, 41 n'ont pas pu être chiffrées. Elles ont en revanche été décrites dans une fiche qualitative (Bureau fédéral du Plan, 2024a).

amené les groupes aux extrêmes du spectre politique belge à désavouer publiquement les résultats du processus en 2024 (*cf. infra*).

Ensuite, deuxième élément, les échanges préparatoires confidentiels entre les partis et le Bureau évoqués plus haut, ponctués d'un chiffrage intermédiaire, induisent nécessairement un positionnement stratégique des partis : les acteurs politiques jouent sur le type de mesures introduites et leur paramétrage afin que le résultat soit suffisamment avantageux et conforme au message qu'ils portent. De tels comportements ont notamment été rapportés par voie de presse, un article relevant ce qui suit : « [...] le Bureau du plan a fourni à chaque parti un préchiffrage des mesures introduites. Certains partis n'ont pas hésité à se rétracter, en retirant leurs mesures les plus coûteuses. D'autres ont recalibré certaines propositions, pour en améliorer leur impact. Mais le Bureau du plan ne livre aucune information à ce sujet » (Bacq, Scharff et Bombaerts, 2024). En d'autres termes, s'agissant d'une quantification d'une portion des programmes politiques uniquement, le chiffrage est tributaire d'anticipations des conclusions à venir.

À cet égard, pour améliorer la comparabilité des résultats à l'occasion du deuxième chiffrage, le Bureau du Plan a demandé aux partis de proposer au moins une mesure pour chacun des huit thèmes qu'il a préalablement identifiés (Bureau fédéral du Plan, 2024b, p. 6). Cette invitation ne pourrait toutefois être comprise comme une exigence : la législation requiert bien l'introduction de trois à cinq priorités décomposées en actions concrètes (article 2, 3°). S'agissant d'une modalité du chiffrage, elle aurait dû, de plus, être établie « en concertation avec le Parlement » (article 2, 4°), ce qui ne semble pas avoir été le cas : la note de lancement du chiffrage de 2024 n'en fait pas état (Bureau fédéral du plan, 2024).

Enfin, troisième élément, les impacts sont chiffrés à l'aune d'un « scénario de référence ». Pour chacune des analyses d'impact, l'effet d'une mesure est quantifié en comparant un scénario incluant la proposition à un scénario dit « de référence » (Bureau fédéral du Plan, 2019). Or, la détermination exacte de ce scénario de référence, « à politique inchangée » peut elle-même être discutée. Pour n'évoquer qu'un exemple : la réalisation du Plan national énergie climat, multi-annuel, est prise en compte (parmi d'autres documents) pour évaluer la demande en énergie future alors que sa mise en œuvre est loin de l'être et dépend notamment du résultat des élections (Bureau fédéral du Plan, 2024c).

Deuxièmement, au-delà du fait que la nature socialement construite du chiffrage limite les aspirations d'objectivation de l'arène politique, les réappropriations des résultats constituent, elles aussi, un facteur atténuant les effets attendus du chiffrage.

Alors qu'il est traditionnellement dit de la quantification qu'elle efface les narratifs et véhicule une impression de vérité incontestable (elle « affirme toujours son exactitude » (Ogien, 2013, p. 30)), les nombres sont en réalité constamment resitués, racontés, recontextualisés

(Espeland, 2015). En l'espèce, tandis que certains partis hésitaient à participer de bonne foi à l'exercice en novembre 2023 (Vanschoubroek, 2023), tous ont *in fine* introduit des mesures. Une fois les résultats publiés, la quasi-totalité du spectre politique s'est ensuite réappropriée le chiffre. Cette réappropriation est néanmoins sélective : elle sert surtout à montrer les points forts des programmes, en soulignant la légitimité scientifique du Bureau pour appuyer le sérieux des propositions. À lire les déclarations politiques, en effet, tout le monde affiche de beaux résultats : dans les termes d'un éditorialiste, « tous se proclamaient gagnants » (Joris, 2024). Brièvement dit, selon les dimensions choisies et les mesures introduites, il est possible pour chaque parti de raconter une histoire correspondant à son identité.

Enfin, la narration des résultats peut relever tantôt de la réappropriation décrite ci-dessus, tantôt du rejet de l'objectivité du processus (construite, nous l'avons vu) : les deux partis les plus éloignés du centre politique (le PTB-PVDA, à gauche, et le *Vlaams Belang*, à droite)¹⁴ ont tous deux remis en cause l'exercice de chiffre peu avant sa publication, évoquant, parmi d'autres choses, la logique néolibérale des modèles utilisés ou l'absence de prise en compte de changements dans certaines politiques migratoires (Michiels, 2024).

Section 2. Le droit comme facteur de politisation de nombres¹⁵

Le mécanisme du chiffre des priorités électorales ayant été décrit ci-dessus, cette section examine à présent ce qu'il révèle des rapports entre la gouvernance par le droit et la « gouvernance par les nombres » (Supiot, 2015). Répondre à cette question suppose de revenir sur la façon dont le droit s'empare de la question de la gouvernance par les nombres et d'envisager, plus spécifiquement, comment le chiffre s'insère dans ces interactions.

À gros traits, il peut être défendu que le système juridique encadre, à un degré variable, tant la *production* que l'*utilisation* des indicateurs institutionnels.

D'un côté, les nombres institutionnels sont des informations dont la fabrication obéit à certaines règles de droit. Deux idéaux types peuvent être distingués. D'une part, il arrive que certains indicateurs soient fortement juridicisés : une norme mandate spécifiquement leur production avec un degré élevé de précision, et leur élaboration est soumise à d'imposants contrôles. C'est typiquement le cas d'indicateurs économiques comme le PIB ou le niveau d'endettement, pour lesquels de volumineuses réglementations européennes interviennent,

¹⁴ Le PTB-PVDA est un parti national qui se présente comme un parti « communiste de notre temps » qui a pour « but final [...] une société qui abolit l'exploitation de l'homme par l'homme et où l'ensemble de la collectivité dirige la société (article 2 des Statuts du Parti du travail de Belgique Adoptés lors du 9e Congrès qui s'est clôturé le 13 juin 2015). Le *Vlaams Belang* est un parti indépendantiste et nationaliste flamand souhaitant notamment « s'assurer que l'identité culturelle et la communauté populaire deviennent (en partie) décisives pour l'organisation et la gouvernance de l'État » et « défaire l'erreur multiculturelle » (Déclaration des principes du *Vlaams Belang*, <https://www.vlaamsbelang.org/beginselverklaring>, trad. libre).

¹⁵ Les propos qui suivent s'inspirent des idées développées plus longuement par l'auteur dans l'ouvrage *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres* (Vander Putten, 2024).

en instituant un système européen de comptabilité (Vander Putten, 2024; Piron, 2022; Boudet, 2019). C'est également de plus en plus le cas, quoique dans une moindre mesure, d'indicateurs environnementaux comme les émissions de CO₂ dont les inventaires reposent, eux aussi, sur une méthodologie qui est juridicisée (Petel et Vander Putten, à paraître). D'autre part, certaines données quantitatives sont nettement moins juridicisées, mais bénéficient tout de même d'un encadrement juridique minimaliste pour leur production : une série de règles encadrent l'institution qui les élabore (ici, le Bureau fédéral du Plan), et un droit général des statistiques publiques, composé de législations nationale et européenne ainsi que de textes de *soft law* internationaux, établit des principes d'indépendance, d'impartialité et d'exactitude des statistiques publiques¹⁶. Ainsi, pour le chiffrage des priorités électorales, l'absence de précision des indicateurs à utiliser et des sous-dimensions à quantifier dans le texte de la loi (quels impacts environnementaux ? Quelles inégalités ?) est supposément contrebalancé par l'indépendance (relative) *de jure* et *de facto* du Bureau du Plan.

D'un autre côté, le droit emploie des indicateurs. Deux hypothèses peuvent être distinguées. Dans une première hypothèse, relativement intuitive, des règles ont recours à des indicateurs pour préciser quantitativement un seuil, un montant, une condition, une sanction ou toute autre composante de la norme (Davis et al., 2012). C'est le cas lorsqu'une loi climat détermine un objectif de réduction d'émissions de CO₂_{eq} à atteindre, lorsqu'un traité indique quel niveau d'endettement public maximal en pourcentage du PIB est admissible, ou lorsque l'administration fixe l'impôt qui lui est dû par un particulier sur la base de ses revenus déclarés. Dans une seconde hypothèse, qui est celle de laquelle relève le chiffrage des priorités électorales, le système juridique a pour fonction de faire circuler un nombre, il tente de le *politiser* (Vander Putten et Slingeneyer, 2023). Il ne s'agit alors pas de déterminer directement des droits et obligations à l'aune de nombres, il s'agit plutôt d'imposer leur mise en discussion (leur « considération » par des acteurs pertinents) au travers d'exigences de production de rapports, d'analyses d'impacts ou de justifications.

Sur ce point, il convient de saisir que, comparée à celle des acteurs privés ou universitaires, la quantification institutionnelle dispose d'un avantage : elle est en principe démocratiquement plus légitime (une source de droit plus ou moins distante d'un organe démocratiquement élu a mandaté sa production selon des modalités plus ou moins précises), et repose, en principe toujours, sur des dispositifs de contrôle de son indépendance. En d'autres termes, le droit semble ici agir comme une « technologie de confiance » (Porter, 2020) dans le nombre. De la même manière que l'État a le monopole de la violence légitime, l'État a, en quelque sorte, le monopole de la quantification démocratiquement légitime¹⁷ : des règles indiquent que tel nombre est « particulièrement pertinent » dans le cadre d'un processus donné et que sa

¹⁶ Au-delà des législations relevées en Section 1, voy. la Résolution n° 68/261 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les principes fondamentaux de la statistique officielle et la Recommandation du Conseil de l'OCDE du 23 novembre 2015 concernant les bonnes pratiques statistiques.

¹⁷ Pour un argument similaire, voy. Scott, 2021 [1998], p. 141.

production bénéficiera de principes d'indépendance et d'impartialité des statistiques publiques contenus dans des législations. À suivre ce raisonnement, le chiffrage des priorités électorales relève de cet ensemble de normes qui, comme les exigences d'analyse d'impact, de production de documents budgétaires et de planification requièrent d'acteurs publics qu'ils fassent circuler une expertise déterminée qui serait « digne de confiance ».

Or, nous l'avons vu, quelle que soit la qualité de l'expertise et de l'impartialité des acteurs présents, un chiffrage de mesures politiques suppose nécessairement une série de choix et de contraintes institutionnellement établies : quels modèles utiliser ? Quels modèles développer, et avec quelle coordination internationale ? Où placer les moyens humains et financiers disponibles ? Quel scénario de référence privilégier ? Ceci signifie qu'en forçant le trait, le mouvement d'ensemble est le suivant : le système juridique vient organiser la construction et la circulation de certains chiffres (ici, les impacts et le coût de programmes électoraux), tout en tâchant de rendre discrète pour le grand public la quantité de choix et de limites qui y sont inhérents.

CONCLUSION

En Belgique comme en France, une série d'acteurs académiques ou de *think tanks* tentent de chiffrer des promesses électorales en vue d'objectiver un débat politique particulièrement tendu. Ces acteurs cherchent à légitimer voire, à l'inverse, discréditer des propositions qu'ils considèrent comme dignes d'être discutées ou populistes, selon les cas.

Au plat pays, ces initiatives ont été institutionnalisées en 2014 : une loi met en place une évaluation des coûts et impacts de priorités électorales. Dans l'ensemble, les acteurs concernés considèrent qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction : la majorité des parties prenantes sondées par l'OCDE à l'occasion d'un audit du mécanisme estiment que celui-ci a amélioré la transparence du processus électoral (OCDE 2023, p. 88). De plus, 90 % d'entre elles perçoivent le Bureau fédéral du Plan, en charge du chiffrage, comme indépendant, compétent et crédible dans le cadre de cet exercice (idem, p. 89).

Le chiffrage vient toutefois avec d'inévitables limites qui tempèrent l'effectivité de la loi. D'une part, par nature, l'objectivité supposée du résultat découle d'une construction : en l'espèce, une série de contraintes humaines et techniques nécessitent d'effectuer des choix dans la quantification, et les résultats sont tributaires de jeux d'anticipation. Ce genre d'instruments n'est jamais neutre et souffre d'un biais de comptabilité. D'autre part, par nature toujours, les nombres sont régulièrement remis en contexte et réappropriés pour servir des narratifs préexistants, ou pour être fondamentalement rejetés. Il en ressort qu'à surestimer la

possibilité d'objectiver de façon neutre le débat politique, les espoirs seront inmanquablement déçus.

Dès lors, quoique cela soit contre-intuitif, il convient de se demander si les impacts véritables du chiffrage des priorités électorales ne proviennent pas d'effets inattendus, non pas auprès des destinataires primaires du mécanisme, l'électorat, mais auprès des entités évaluées (les partis politiques) et évaluante (le Bureau fédéral du Plan). Incidemment, en effet, l'exercice incite les personnels politiques à affiner leur programme : les mesures doivent être suffisamment précises et paramétrées vis-à-vis de ce que requiert le Bureau fédéral du Plan (Bureau fédéral du Plan, 2024b, p. 5). De même, la législation amène le Bureau, souhaitant éviter les accusations de partialité, à progressivement établir une expertise apte à modéliser des mesures qui n'auraient, autrement, peut-être pas été considérées en priorité dans le cadre de ses travaux.

Enfin, sur le plan de la théorie du droit, la loi sur le chiffrage des priorités électorales illustre l'existence d'un « droit de l'information » (Riegner, 2015), qui vient encadrer avec plus ou moins de contraintes la quantification démocratiquement légitime. Ceci mérite d'être bien compris pour saisir les interactions entre gouvernance par le droit et gouvernance par les nombres : pour paraphraser les termes de Georges Box cités à l'entame de cette contribution, « tous les modèles sont faux, certains sont juridiquement certifiés ».

BIBLIOGRAPHIE

C. Bacq, Chr. Scharff et J.-P. Bombaerts, 2024, « Élections 2024 : déficit, croissance, pouvoir d'achat... Voici l'impact des propositions des partis », *L'Echo*, 7 mai 2024.

F. Bots et C. Teulings, 2011, « Evaluating Election Platforms: A Task for Fiscal Councils? Scope and Rules of the Game in View of 25 years of Dutch Practice », *MPRA Paper*, n° 31536, 14 juin 2011.

J.-F. Boudet, 2019, *Le système européen de comptabilité. Un enjeu de société*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ.

G. E. Box, 1979, « Robustness in the strategy of scientific model building », in Robert L. Launer et Graham N. Wilkinson (eds.), *Robustness in Statistics*, Cambridge, Academic Press, p. 201-236.

Bureau Fédéral du Plan, 2019, « Chiffrage des programmes électoraux : une analyse post mortem. Document rédigé dans le cadre de l'évaluation du chiffrage 2019 », *WP 7 DC2019*, mars 2020.

Bureau fédéral du Plan, 2024a, *Les résultats du chiffrage de 2024 sont disponibles*, Communiqué de presse, Bruxelles.

Bureau fédéral du Plan, 2024b, *Chiffrage 2024 : note de lancement*, Bruxelles.

- Bureau fédéral du Plan, 2024c, « Description et utilisation du modèle Artelys Crystal Super Grid », WP6 DC2024.
- K. E. Davis, B. Kingsbury et S. E. Merry, 2012, « Indicators as a Technology of Global Governance », *Law & Society Review*, vol. 46, n° 1, p. 71-104.
- A. Desrosières, 2014, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte.
- W. Espeland, 2015, « Narrating Numbers », in Richard Rottenburg, Sally E. Merry, Sung-Joon Park et Johanna Mugler (eds.), *The World of Indicators. The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 56-75.
- K. Ewe, 2023, « The Ultimate Election Year: All the Elections Around the World in 2024 », *Time*, <https://time.com/6550920/world-elections-2024/>.
- A. Henneguette et A. Jatteau, 2021, *Sociologie de la quantification*, Paris, La Découverte.
- Q. JORIS, 2024, « Chiffrage des programmes: gare à la manipulation politique », *L’Echo*, 7 mai 2024.
- S. Lockie, 2017, « Post-truth politics and the social sciences », *Environmental Sociology*, vol. 3, n° 1, p. 1-5.
- C. Michiels, 2024, « Verkiezingsvoorstellen doorgelicht: zo (on)haalbaar zijn de plannen van de partijen volgens het Planbureau », *VRTNews*, 7 mai 2024.
- A. Ogien, 2013, *Désacraliser le chiffre dans l’évaluation du secteur public*, Versailles, Quae.
- M. Petel et N. Vander Putten, à paraître, « Vers une bataille de chiffres institutionnels dans les procès climatiques ? Analyse critique à l’aune de l’affaire Klimaatzaak », in Christel Cournil (dir.), *Expertises et argumentaires juridiques. Contribution à l’étude des procès climatiques*, Aix-en-Provence, DICE éditions.
- D. Piron, 2022, « Foucault, la comptabilité nationale et l’État. Quand l’intégration budgétaire européenne (re)définit les administrations publiques », in Jérémie Van Meerbeeck, Antoine Bailleux et Diane Bernard (dir.), *Distinction (droit) public / (droit) privé. Brouillages, innovations et influences croisées*, Bruxelles, Presses universitaires Saint-Louis, p. 265-283.
- T. Porter, 2020 [1995], *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press.
- M. Riegner, 2015, « Towards an International Institutional Law of Information », *International Organizations Law Review*, vol. 12, n° 1, p. 50-80.
- J. C. Scott, 2021 [1998], *L’oeil de l’État. Moderniser, uniformiser, détruire*, Paris, La Découverte.
- A. Supiot, 2015, *La gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard.
- N. Vander Putten, 2020, « Les conventions des quantifications politiques : Enjeux du chiffrage obligatoire des programmes électoraux », *Administration Publique*, vol. 2020/2, p. 191-204.
- N. Vander Putten, 2024, *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres. Repenser l’au-delà du PIB par le droit de la quantification*, Bruxelles, Presses de l’Université Saint-Louis.
- N. Vander Putten et T. Slingeneyer, 2023, « Quand le droit politise le nombre : Une introduction », *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, vol. 91, n° 2, p. 59-64.

C. Vanschoubroek, 2023, « Politieke partijen sceptisch over doorrekening van hun partijprogramma's », *De Standaard*, 17 novembre 2023, https://www.standaard.be/cnt/dmf20231116_96220754.