

PARLEMENT

DE LA

COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2014-2015

16 DÉCEMBRE 2014

PROPOSITION DE DÉCRET

MODIFIANT LE DÉCRET DU 20 DÉCEMBRE 2011 PORTANT
ORGANISATION DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITÉ DES
SERVICES DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

DÉPOSÉE PAR MM. OLIVIER DESTREBECQ ET GEORGES-LOUIS
BOUCHEZ, MMEs CHRISTINE DEFRAIGNE ET FRANÇOISE BERTIEAUX.

RÉSUMÉ

Suite à la crise économique et financière de 2008, il a été décidé de réformer la gouvernance économique et financière au sein de l'Union européenne et de l'Union économique et monétaire en renforçant les cadres budgétaires nationaux des Etats membres.

Ce renforcement s'est fait au travers de trois instruments : le « six-pack », le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) et le « two-pack ».

En avril dernier, l'Etat fédéral a transposé en droit interne la directive du « six-pack » en adoptant deux lois dont l'une modifiait la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

Suite à l'adoption de cette loi, la Communauté française doit adapter le décret de 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française afin de se conformer aux nouvelles règles européennes. C'est l'objet principal de la présente proposition.

TABLE DES MATIÈRES

DÉVELOPPEMENT	3
COMMENTAIRE DES ARTICLES	5
PROPOSITION DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 20 DÉCEMBRE 2011 PORTANT ORGANISATION DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITÉ DES SERVICES DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	7

DÉVELOPPEMENT

Suite à la crise économique et financière de 2008, il a été décidé de réformer la gouvernance économique et financière au sein de l'Union européenne et de l'Union économique et monétaire en renforçant les cadres budgétaires nationaux des Etats membres.

Vu l'interdépendance des économies des Etats de l'Union européenne et plus particulièrement ceux de la zone euro, il a été décidé d'intensifier la coordination des politiques économiques, budgétaires et financières des Etats membres, de renforcer le cadre pour prévenir et corriger les déficits excessifs, de créer un cadre solide de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, d'instaurer des exigences minimales pour les cadres budgétaires nationaux et d'accroître la surveillance des politiques économiques, budgétaires et financières des Etats membres par le Conseil et la Commission.

Ce renforcement s'est fait au travers de divers instruments :

- le « six-pack », composé de 5 règlements et d'une directive, s'applique à tous les Etats membres ;
- le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), fait à Bruxelles le 2 mars 2012. Il s'applique à tous les Etats membres de l'Union européenne à l'exception de la République Tchèque, de la Croatie et du Royaume-Uni ;
- le « two-pack », composé de deux règlements, s'applique uniquement aux Etats membres de la zone euro.

1. Le « six-pack »

Le « six pack », composé de cinq règlements et d'une directive – dont la présente proposition de décret propose la transposition partielle – est applicable aux 28 Etats membres. Entré en vigueur en décembre 2011, le « six pack » vise principalement à imposer aux Etats membres de :

- disposer d'un système de comptabilité publique complet ;
- baser leur programmation budgétaire sur des prévisions macroéconomiques réalistes et à jour ;
- disposer de règles budgétaires chiffrées ;
- établir une vision budgétaire pluriannuelle ;

- assurer une coordination budgétaire entre les sous-secteurs ;
- répartir les responsabilités budgétaires entre les sous-secteurs ;
- publier et tenir compte des informations sur tous les organismes et fonds, les dépenses fiscales, les engagements conditionnels et les garanties.

En avril dernier, l'Etat fédéral a transposé en droit interne la directive du « six-pack » – directive 2011/85 UE. Pour ce faire, il a adopté deux lois :

- loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires
- loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

Suite à l'adoption de la loi susmentionnée fixant les dispositions générales applicables aux budgets des Communautés et Régions, la Communauté française doit adapter le décret de 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française afin de se conformer aux nouvelles règles européennes. La présente proposition a pour objet principal la transposition de cette directive.

Désormais, les documents informatifs et justificatifs accompagnant le budget de chaque Communauté – donc de la Communauté française – et Région devront comprendre :

- une analyse de la sensibilité, reprenant un aperçu des évolutions des principales variables budgétaires en fonction des différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt ;
- une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans les budgets et qui font partie du périmètre de consolidation, tel que défini par l'Institut des comptes nationaux ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique ;

Par ailleurs, le budget de chaque Communauté et Région s'inscrit dans un cadre budgétaire à moyen terme couvrant la législature et une période minimale de trois ans. Il sera complété par une programmation pluriannuelle découlant du cadre budgétaire à moyen terme. Le détail des éléments qui doivent y figurer est repris dans la loi du 16 mai 2003 précitée.

2. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)

Les principales dispositions de ce traité visent à l'introduction d'une règle d'équilibre budgétaire applicable à l'ensemble du secteur des administrations publiques et la création d'un mécanisme de correction automatique propre à l'Etat en cas de non-respect de son objectif à moyen terme ou de sa trajectoire d'ajustement lui permettant d'atteindre l'équilibre.

Le TSCG a été adopté le 21 décembre 2013 par le Parlement de la Communauté française. Les dispositions contenues dans ce traité ont été formalisées par l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Cet accord de coopération a été adopté le 21 décembre 2013 par le Parlement de la Communauté française. Cet accord de coopération transpose en droit belge la « règle d'or » et instaure un mécanisme de coordination entre les différents niveaux de pouvoir en donnant une base légale aux fonctions de recommandation et d'évaluation de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances et en élargissant les responsabilités de celle-ci.

Elle doit émettre un avis sur la répartition des objectifs budgétaires annuels de la Belgique en objectifs individuels entre les différents niveaux de pouvoirs en termes nominaux et structurels. La fixation de ces objectifs doit être approuvée par une décision du Comité de concertation. La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » est également chargée d'évaluer le respect des engagements pris par les gouvernements et d'identifier d'éventuels écarts. Si des mesures de correction s'imposent en vue de remédier à ces écarts, la section est chargée d'émettre un avis sur leur ampleur et doit vérifier, annuellement, leur mise en œuvre dans le cadre d'un de ses avis. Enfin, la section a pour mission de proposer une répartition entre les différents niveaux de pouvoir d'une éventuelle sanction financière.

3. Le « two-pack »

Il est entré en vigueur le 30 mai 2013. Les deux règlements qu'il contient sont applicables

uniquement aux Etats membres de la zone euro.

Le premier règlement envisage une surveillance renforcée d'un Etat membre qui connaît ou risque de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de sa stabilité financière qui sont susceptibles d'avoir des retombées négatives sur d'autres Etats membres de la zone euro ou qui bénéficient d'une assistance financière extérieure.

Le deuxième règlement introduit principalement :

- Un calendrier budgétaire commun aux Etats membres
- L'obligation de remettre un projet de plan budgétaire à la Commission pour le 15 octobre. Ce projet de plan budgétaire sera évalué par la Commission européenne

Cette proposition de décret vise principalement à adapter le décret du 20 décembre 2011 susmentionné afin d'y intégrer les nouvelles obligations européennes.

Cette proposition de décret prévoit également que les répartitions de crédits opérées durant l'année budgétaire fassent l'objet de justifications. Ces justifications doivent apparaître dans l'exposé particulier lors de l'ajustement si un ajustement a lieu durant l'année budgétaire et dans l'arrêté de répartition de crédits.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article Premier

Cet article introduit trois définitions de notions nécessaires à la bonne compréhension des nouvelles dispositions insérées par cette proposition.

Art. 2

Cet article assure la transposition partielle de l'article 4 de la directive qui impose de se baser sur des prévisions macroéconomiques réalistes pour la confection du budget.

C'est l'ICN qui a été désigné comme organisme chargé d'établir les prévisions macroéconomiques pour la confection du budget. Toutes les différences significatives avec les hypothèses macroéconomiques et budgétaires établies par l'ICN doivent être décrites et expliquées dans l'exposé général.

Cet article vise également à transposer l'article 4.6 de la directive qui impose que les prévisions budgétaires utilisées lors de la confection du budget soient soumises à une évaluation régulière. L'organisme indépendant chargé de réaliser cette évaluation a été désigné dans l'accord de coopération du 22 mai 2014 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires organisant la publication de données budgétaires mensuelles et trimestrielles et déterminant l'organisme indépendant chargé d'évaluer les prévisions budgétaires (M.B. 18/08/2014). Il s'agit de la section « Besoins de financement » du Conseil supérieur des finances.

Si l'évaluation met au jour un écart significatif, le Gouvernement prend les mesures nécessaires afin d'améliorer la méthodologie des prévisions budgétaires ultérieures et les rendra publiques.

Art. 3

Cet article vise à transposer les articles de la directive qui ont pour objet d'imposer la réalisation d'une analyse de sensibilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires, la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme et d'une programmation budgétaire pluriannuelle, une énumération de tous les organismes et fonds des administrations publiques qui ne sont pas repris dans le budget des dépenses mais qui font partie du périmètre de consolidation, ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique.

Les obligations mentionnées ci-dessus doivent figurer dans l'exposé général. Les budgets des organismes d'intérêts publics étant annexés au budget des dépenses (A) ou communiqués au Parlement (B), il va de soi que l'analyse de leur im-

pact sur le solde de financement et sur la dette publique doit figurer dans l'exposé général. Ces nouvelles obligations insérées par cet article ont comme principal objectif une meilleure information du Parlement sur la situation financière et budgétaire des organismes faisant partie du périmètre de consolidation mais non repris dans le budget des dépenses. Afin d'avoir une information complète, l'impact sur le solde de financement et sur la dette publique doit donc comprendre tous les organismes faisant partie du périmètre de consolidation de la Communauté française, en ce compris les organismes classés directement ou de manière sui generis dans les catégories A et B de loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêts publics.

Le cadre budgétaire à moyen terme doit couvrir la législature et, à tout le moins, une période de trois ans. Cette période minimale vise à garantir une durée équivalente au cadre budgétaire pluriannuel en fin de législature. La base de ce cadre budgétaire à moyen terme est l'objectif budgétaire global et sa répartition en termes nominaux et structurels entre les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics visés à l'article 2, § 4 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

En outre, cet article prévoit la possibilité pour un nouveau Gouvernement d'actualiser le cadre budgétaire à moyen terme de manière à tenir compte de ses nouvelles priorités d'action pour autant que le Gouvernement souligne les différences avec le précédent cadre budgétaire à moyen terme.

Enfin, cet article prévoit que le budget annuel soit accompagné d'une programmation budgétaire pluriannuelle découlant du cadre budgétaire à moyen terme. Les éléments qui doivent figurer dans la programmation pluriannuelle sont repris à l'article 3 de la proposition.

Art. 4

Le cadre budgétaire à moyen terme étant défini à l'article 10 du décret, il y a lieu de s'y référer directement.

Cet article vise à mettre en conformité la Communauté française avec les règles européennes. L'article 4.2 du règlement (UE) n°473/2013 prévoit un calendrier budgétaire commun à tous les Etats membres de la zone euro. Ainsi, afin de se conformer à ce calendrier budgétaire, il est prévu

que le projet de budget pour l'année suivante soit déposé devant le Parlement, au plus tard le 15 octobre de l'année précédente.

Lors de l'ajustement du budget, les répartitions de crédits opérées avant celui-ci feront l'objet de justifications dans l'exposé particulier et ce, afin d'assurer une meilleure information et un meilleur contrôle du Parlement.

Art. 5

Cet article précise les règles à respecter pour procéder une répartition de crédits durant l'année budgétaire. A l'heure actuelle, les arrêtés de répartition de crédits ne précisent pas les raisons de la répartition de ceux-ci. Afin d'assurer une meilleure information et un meilleur contrôle du Parlement, la répartition de crédits devra dorénavant faire l'objet d'une justification tant pour les crédits d'engagements que les crédits de liquidation.

Art. 6

Cet article modifie l'intitulé du Titre V afin de refléter au mieux le contenu des articles repris dans ce Titre.

Art. 7

L'objet de cet article est de transposer l'article 3.2 de la directive qui impose à tous les secteurs des administrations publiques la publication de données budgétaires mensuelles, au plus tard avant la fin du mois suivant. Cette obligation de rapportage s'applique à tous les organismes faisant partie du périmètre de consolidation. Le Gouvernement désignera le service qui récoltera les données de ces organismes.

Les données budgétaires devront être communiquées sur base caisse ou sur base de la comptabilité. Les données budgétaires récoltées seront communiquées à l'Etat fédéral qui se chargera de leur publication.

L'accord de coopération du 22 mai 2014 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires organisant la publication de données budgétaires mensuelles et trimestrielles et déterminant l'organisme indépendant chargé d'évaluer les prévisions budgétaires (M.B. 18/08/2014) organise la publication des données budgétaires.

Art. 8

L'objet de cet article est de transposer l'article 14.3 de la directive qui impose de publier des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques, y compris leur étendue. Il exige aussi la publication d'informations sur les participations au capital de sociétés privées et publiques pour des montants écono-

miquement significatifs.

Ces informations pourraient se retrouver dans les documents informatifs et justificatifs du budget, notamment dans l'exposé général.

Art. 9

Précise l'entrée en vigueur du présent décret.

PROPOSITION DE DÉCRET

MODIFIANT LE DÉCRET DU 20 DÉCEMBRE 2011 PORTANT ORGANISATION DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITÉ DES SERVICES DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Article Premier

Dans le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, modifié par le décret du 23 décembre 2013, les points suivants sont ajoutés à l'article 2 :

« 23° budget économique : budget visé à l'article 108, g), de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, telle que modifiée par la loi du 28/02/2014 ;

24° ICN : Institut des comptes nationaux visé à l'article 107 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses ;

25° périmètre de consolidation : ensemble des unités classées par l'ICN dans le sous-secteur 13.12 « Administrations d'Etats fédérés » du secteur 13 « Administrations publiques » au sens du Règlement (UE) n°549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. »

Art. 2

L'article 4 du même décret est modifié comme suit :

1) les alinéas 1 et 2 constituent le paragraphe 1er de l'article

2) un paragraphe 2 est ajouté et libellé comme suit :

« § 2. Conformément à l'article 16/9 de la loi de dispositions générales, le budget est élaboré sur la base des prévisions macroéconomiques et budgétaires du budget économique. Les éventuelles dérogations sont explicitement mentionnées et justifiées dans l'exposé général visé à l'article 9, § 1er, 1°. »

3) un paragraphe 3 est ajouté et libellé comme suit :

« § 3. Tous les trois ans, une évaluation, sur base de critères objectifs, des prévisions budgétaires utilisées lors de la confection du budget sera réalisée par un organisme indépendant. Si un écart significatif ressort de l'évaluation, le Gouvernement prend les mesures nécessaires pour améliorer la méthodologie des prévisions budgétaires ultérieures et les rend publiques.

L'organisme indépendant sera désigné dans un accord de coopération. »

Art. 3

L'article 9, § 1er, 1°, du même décret est remplacé par la disposition suivante :

« 1° l'exposé général qui présente notamment :

a) les lignes directrices du budget ;

b) une synthèse des recettes et des dépenses ;

c) un rapport financier ;

d) conformément aux articles 16/11 et 16/12 de la loi de dispositions générales :

— le cadre budgétaire à moyen terme et la programmation budgétaire pluriannuelle, ses éventuelles actualisations ainsi que l'explication de tout écart du budget annuel par rapport au cadre budgétaire ;

— une analyse de sensibilité, reprenant un aperçu des évolutions principales variables budgétaires en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt ;

— une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget des dépenses mais qui font partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'ICN ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique.

Le cadre budgétaire à moyen terme couvre la législature ou, à tout le moins, une période minimale de trois ans. Un nouveau gouvernement peut actualiser le cadre budgétaire à moyen terme, défini par un gouvernement précédent pour tenir compte de ses nouvelles priorités d'action. Dans ce cas, le nouveau gouvernement souligne les différences avec le précédent cadre budgétaire à moyen terme. La programmation budgétaire pluriannuelle, basée sur les prévisions du budget économique, comprend les éléments suivants :

a) des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses ;

b) des prévisions pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes, à politique inchangée ;

c) une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste de dépenses et de recettes important, qui montre

comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politique inchangée ;

d) une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. »

Art. 4

L'article 10 du même décret est modifié comme suit :

1) au paragraphe 1er, les mots « directement applicable » sont remplacés par les mots « visé à l'article 9, § 1er, 1° ».

2) au paragraphe 2, les mots « à la mi-novembre » sont remplacés par les mots « le 15 octobre ».

3) au paragraphe 4, le 3° est complété par la phrase suivante : « Les répartitions de crédits opérées antérieurement à l'ajustement du budget font l'objet de justifications. »

Art. 5

A l'article 26, § 1er du même décret, un 5° est ajouté et rédigé comme suit :

« 5° tant pour les crédits d'engagement que pour les crédits de liquidation, la répartition de crédits fait l'objet d'une justification. »

Art. 6

Dans le même décret, l'intitulé du Titre V est remplacé par l'intitulé suivant :

« Dispositions relatives au compte général et

aux reportages obligatoires »

Art. 7

Dans le même Titre V, il est inséré un article 45/1 rédigé comme suit :

« § 1er. Conformément à l'article 16/10 de la loi de dispositions générales, les données budgétaires afférentes aux dépenses et aux recettes réalisées sur base caisse ou sur base de la comptabilité sont mensuellement communiquées à l'Etat fédéral pour publication. Ces données budgétaires incluent les recettes et les dépenses des organismes faisant partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'ICN.

§ 2. Les organismes faisant partie du périmètre de consolidation transmettent mensuellement au service désigné par le Gouvernement les données nécessaires visées au § 1er. »

Art. 8

Dans le même Titre V, il est inséré un article 45/2 rédigé comme suit :

« Le Gouvernement publie des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur le budget, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques et des informations sur les participations au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs. »

Art. 9

Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2015.

Olivier Destrebecq
Georges-Louis Bouchez
Christine Defraigne
Françoise Bertieaux