

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

23 FÉVRIER 2012

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 7bis de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge » n° 135 —
Ed. 2 du 7 mai 2010)*

Proposition de révision de l'article 7bis de la Constitution en vue d'instaurer un frein à l'endettement

(Déposée par M. Peter Van Rompuy)

DÉVELOPPEMENTS

En politique budgétaire, les dépenses prévues pour une année donnée sont généralement déterminées en fonction des recettes escomptées pour l'année en question. En période de haute conjoncture, les recettes et la marge de manoeuvre augmentent et l'on peut dépenser davantage. À ce moment, la tentation est grande — généralement pour des raisons politiques — de dépenser sans taxer. En période de basse conjoncture, les recettes diminuent et les dépenses augmentent. C'est pourquoi l'auteur de la présente proposition souhaite ancrer le principe de bonne gestion également en période de haute conjoncture économique.

Durant les années moins florissantes sur le plan économique, les autorités peuvent enregistrer un déficit budgétaire; à l'inverse, une période économiquement plus favorable permet de dégager un excédent budgétaire. Il s'agit en fait d'une situation tout à fait normale au cours d'un même cycle conjoncturel.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2011-2012

23 FEBRUARI 2012

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 7bis van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 135 —
Ed. 2 van 7 mei 2010)*

Voorstel tot herziening van artikel 7bis van de Grondwet teneinde een schuldenrem in te voeren

(Ingediend door de heer Peter Van Rompuy)

TOELICHTING

In een begrotingsbeleid worden de uitgaven voor een bepaald jaar in de regel afgestemd op de verwachte ontvangsten van dat jaar. Tijdens een periode van hoogconjunctuur zullen de ontvangsten en de beleidsruimte toenemen en kan er meer worden uitgegeven. « *To spend without to tax* » wordt op dat moment, meestal om politieke redenen, erg verleidelijk. Een economische laagconjunctuur zorgt dan weer voor dalende ontvangsten en extra uitgaven. De indiener wenst rentmeesterschap ook in economisch goede tijden te verankeren.

Tijdens economisch minder goede jaren mag er een begrotingstekort worden geboekt, in andere economisch betere jaren ontstaat er een begrotingsoverschot. Dat is eigenlijk een normale situatie binnen eenzelfde conjunctuurcyclus. Van belang hierbij is echter dat de tekorten van de magere jaren worden aangezuiverd

Ce qui importe, à cet égard, c'est que les déficits enregistrés lors des années «de vaches maigres» soient apurés grâce aux excédents des bonnes années, de sorte que les recettes et les dépenses s'équilibrent à moyen et long terme (équilibre structurel).

Le défi que représente pour la Belgique le vieillissement de sa population signifie, pour l'État, une dette implicite considérable pour l'avenir et nécessite une redistribution des charges entre les générations. Une dette publique historique élevée limite sensiblement la marge de manoeuvre des gouvernements et des générations futurs. En instaurant dès à présent un mécanisme de frein à l'endettement, on permet une meilleure maîtrise des défis futurs.

Depuis septembre 2008, notre société est touchée par une crise financière mondiale qui a failli sonner le glas de plusieurs banques et qui a nécessité diverses interventions de l'État. Nous sommes aujourd'hui menacés par la plus grave récession économique jamais enregistrée depuis la Deuxième Guerre mondiale. Une forte hausse des dépenses combinée à une diminution considérable des recettes a entraîné des déficits budgétaires et une accumulation de la dette publique dans presque toute l'Europe.

La crise financière de 2008-2009, qui résultait d'un endettement excessif et de trop grandes prises de risques dans le secteur financier, a amené les marchés financiers à reconsidérer leur perception des risques. Dans un premier temps, c'est la Grèce qui a été visée à la suite du dérapage de ses finances publiques; mais peu de temps après, d'autres États membres de la zone euro allaient eux aussi se retrouver, pour des raisons diverses, dans le collimateur des marchés financiers. Aujourd'hui, les marchés financiers réagissent davantage — et souvent de manière excessive — à certains risques comme la position d'endettement des pays de la zone euro et leur risque de solvabilité. C'est pourquoi il est indispensable d'adresser un signal politique indiquant sans équivoque que les pays de la zone euro s'astreignent sérieusement à l'assainissement de leur budget. Un tel signal politique, au même titre que l'instauration d'un dispositif de frein à l'endettement, ne pourra qu'accroître la confiance des marchés financiers dans la contrôlabilité de la dette publique belge et permettra par conséquent de réduire les taux d'intérêt sur les titres de créance belges.

Pour les raisons susmentionnées, la présente proposition vise à instaurer un «frein à l'endettement» dans la Constitution belge.

Aux termes de la présente proposition, le frein à l'endettement, qui donne suite aux accords européens conclus en la matière, vient se greffer juridiquement sur l'article de la Constitution consacré au développement durable. Lors du Sommet européen du 31 octobre 2011, il avait été convenu que «tous les États membres de la zone euro adoptent les règles relatives

met de overschotten van de goede jaren en de ontvangsten en uitgaven hierdoor op (middel)lange termijn in evenwicht blijven (structureel evenwicht).

De Belgische vergrijzingsuitdaging betekent een grote impliciete schuld van de overheid voor de toekomst en maakt een intergenerationele lastenverdeling noodzakelijk. Een hoge historische overheidsschuld beperkt aanzienlijk de bewegingsruimte van toekomstige regeringen en generaties. Door nu een schuldenrem in te voeren worden de toekomstige uitdagingen beter beheersbaar.

Vanaf september 2008 werd onze samenleving getroffen door een wereldwijde financiële crisis waardoor diverse banken over kop dreigden te gaan en staatsinterventies noodzakelijk werden. De grootste economische recessie sinds WOII dreigt. De combinatie van sterk stijgende uitgaven en een sterke daling van de ontvangsten leidde tot budgettaire tekorten en oplopende overheidsschulden in bijna gans Europa.

De financiële crisis van 2008-2009 die het gevolg was van excessieve schuldposities en risico's in de financiële sector, veranderde de risicoperceptie van de financiële markten. Aanvankelijk was dit het geval in Griekenland, maar later kwamen ook andere lidstaten van de eurozone om diverse redenen in het vizier van de financiële markten. De financiële markten reageren meer en vaak overdreven op bepaalde risico's, zoals de schuldpositie van de eurolanden en hun solvabiliteitsrisico. Een sterk politiek signaal dat het de eurolanden menens is met hun begrotingssanering is daarom noodzakelijk. Dergelijk politiek signaal, zoals de invoering van een schuldenrem, kan het vertrouwen van de financiële markten in de beheersbaarheid van de Belgische Staatsschuld verbeteren waardoor de rentevoeten voor Belgisch schuldpapier dalen.

Om voormelde redenen wordt in dit voorstel in de Belgische Grondwet een zogenaamde «schuldenrem» ingevoerd.

De schuldenrem ent zich in huidige voorstel juridisch op het grondwetsartikel inzake de duurzame ontwikkeling en komt tegemoet aan de eerder gemaakte Europese afspraken. Op de Eurotop van 31 oktober 2011 werd immers overeengekomen dat «alle lidstaten van de eurozone de regels van het stabiliteits- en groeipact inzake een in structureel

à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance [...]». Cet engagement ayant encore été rappelé explicitement lors du Sommet européen des 8 et 9 décembre 2011, il fait partie intégrante du nouveau pacte budgétaire. Lors de ce sommet, les pays de la zone euro et la plupart des autres États membres de l'Union européenne se sont mis d'accord sur la conclusion d'un nouveau pacte budgétaire sous la forme d'un traité distinct. Il a en outre été convenu de développer les instruments de stabilisation existants.

Le pacte budgétaire prévoit que le budget doit être en équilibre ou en excédent. Pour pouvoir atteindre cet objectif, il est notamment convenu d'instaurer une nouvelle règle budgétaire (« *Balanced Budget Rule* »), laquelle est intégrée de manière contraignante et permanente dans les règles de droit nationales, de préférence dans la Constitution. La transposition serait soumise à la juridiction de la Cour de Justice. Il est également prévu d'intégrer un mécanisme de correction automatique dont la Commission fixe les principes.

Ce nouveau dispositif de limitation de l'endettement doit garantir un équilibre structurel à long terme. Il permet aussi d'enregistrer des déficits temporaires pour répondre à des besoins financiers exceptionnels sans toutefois dépasser certaines limites bien définies, et ce à condition que les déficits en question soient compensés au cours des années suivantes par des excédents comptabilisés. Ce mécanisme permet aussi d'éviter que les excédents structurels réalisés en période de haute conjoncture ne soient dilapidés.

La Suisse a adopté en 1999 un mécanisme de frein à l'endettement pour les dépenses fédérales. Depuis la confection du budget de 2003, les dépenses fédérales y sont soumises à un plafond. La présente proposition s'inspire principalement du modèle suisse de plafonnement de la dette. Ce modèle suisse est, en substance, relativement simple et transparent. Il prévoit que les dépenses estimées sont adaptées à la tendance structurelle des recettes des années précédentes. À moyen terme, les écarts conjoncturels s'équilibrent par un jeu de compensation entre déficits et excédents.

Depuis son instauration, le modèle suisse s'est avéré très efficace. Au cours de la période 2005-2010, la Suisse est ainsi parvenue à réduire sa dette publique de 13 %, alors que la plupart des États membres de l'Union européenne et la zone euro dans son ensemble étaient confrontés à une tendance nettement haussière (+15 %).

Quant à l'Allemagne, elle a, en 2009, intégré dans sa Constitution un système de frein à l'endettement

opzicht sluitende begroting [...] in hun nationale wetgeving omzetten, bij voorkeur op constitutioneel of vergelijkbaar niveau.» Deze verbintenis werd nogmaals expliciet overeengekomen op de Eurotop van 8 en 9 december 2011 en maakt dan ook deel uit van het nieuw begrotingspact. Op de Eurotop van 8 en 9 december 2011 kwamen de eurolanden en de meeste andere EU-landen overeen om een nieuw begrotingspact te sluiten in de vorm van een apart verdrag. Daarnaast werd overeengekomen om de bestaande stabilisatie-instrumenten verder te ontwikkelen.

In het begrotingspact wordt overeengekomen dat de begroting een evenwicht of een overschot moet vertonen. Om deze doelstelling te verwezenlijken wordt onder andere overeengekomen om een nieuwe begrotingsregel (« *Balanced Budget Rule* ») in te stellen. Deze begrotingsregel wordt op een bindende en permanente wijze in de nationale rechtsregels opgenomen, bij voorkeur in de Grondwet. De omzetting zou aan de jurisdictie van het Hof van Justitie worden onderworpen. Er wordt eveneens een automatisch correctiemechanisme ingebouwd waarvan de Commissie de beginselen vastlegt.

Met dit nieuwe mechanisme van schuldbegrenzing wordt een structureel evenwicht op lange termijn gegarandeerd. Met dit mechanisme blijft het ook mogelijk om, omwille van uitzonderlijke financiële noden en binnen welbepaalde grenzen, tijdelijke tekorten te boeken mits deze in de daaropvolgende jaren gecompenseerd worden met geboekte overschotten. Hierdoor wordt ook verhinderd dat bij hoogconjunctuur structurele overschotten « opgesoupeerd » worden.

Zwitserland keurde in 1999 een schuldenrem goed voor de federale uitgaven. Sinds de begrotingsopmaak van 2003 geldt er effectief een plafond voor de federale uitgaven. Dit voorstel inspireert zich hoofdzakelijk op het Zwitserse model van schuldbegrenzing. Het Zwitserse model is in essentie vrij eenvoudig en transparant. De geraamde uitgaven worden hierin afgestemd op de structurele trend van de inkomsten van de vorige jaren. Op de middellange termijn worden conjuncturele afwijkingen met elkaar in evenwicht gebracht door compensatie van tekorten en overschotten.

Het Zwitserse model is erg succesvol gebleken sinds de invoering ervan, over de periode 2005-2010 is Zwitserland er in geslaagd om haar staatsschuld te reduceren met 13 %, en dat terwijl de meeste andere Europese lidstaten en de eurozone (+15 %) in haar geheel werden geconfronteerd met een aanzienlijk stijgende trend.

Duitsland voerde in 2009 in haar Grondwet een systeem in waar er voor de federale en de deelstaten

(«*Schuldenbremse*») pour l'État fédéral et les États fédérés. En vertu de ce système, le gouvernement fédéral ne peut plus enregistrer de déficit structurel supérieur à 0,35 % du PIB à partir de 2016. De leur côté, les *Länder* (États fédérés allemands) ne pourront plus enregistrer aucun déficit à partir de 2020. Une possibilité de dérogation à cette règle est prévue dans certaines circonstances conjoncturelles, en cas de catastrophes naturelles ou d'autres situations d'urgence exceptionnelles sur lesquelles l'État n'a aucun contrôle et qui ont un impact considérable sur la situation financière.

L'Espagne a adopté en 2011 une loi consacrant une forme de discipline budgétaire, grâce à laquelle elle limitera formellement son déficit public à partir de 2020.

Le frein à l'endettement vient se greffer sur les principes du développement durable visés à l'article 7bis de la Constitution. Les articles 7bis et 180 de la Constitution ont tous deux été ouverts à révision (1).

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique inscrit le principe du frein à l'endettement dans la Constitution belge. L'impact de fluctuations anormales de la conjoncture à la hausse ou à la baisse est répercuté de façon symétrique dans le budget.

L'autorité fédérale, les communautés et les régions instaurent chacune un même frein à l'endettement dans leur ordre juridique propre, à la majorité spéciale.

Conformément à la disposition transitoire, le texte actuel de l'article 7bis restera d'application jusqu'au 31 décembre 2015.

En effet, le mécanisme de frein à l'endettement entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Le programme de stabilité 2011 prévoit que la Belgique devra atteindre l'équilibre budgétaire en 2015, voire enregistrer un excédent pour l'ensemble des pouvoirs publics (entités I et II). Il existe toutefois des disparités entre les entités fédérées. Pour des raisons pratiques, il semble opportun de fixer la date d'entrée en vigueur du mécanisme au 1^{er} janvier 2016 afin que celui-ci puisse s'appuyer sur un budget qui soit au moins en équilibre.

*
* *

een schuldenrem wordt ingevoerd voor het aangaan van schulden, de zogenaamde «*Schuldenbremse*». De federale regering zou vanaf 2016 geen structurele tekorten meer mogen boeken die 0,35 % BBP overstijgen. De *Ländern* (de Duitse deelstaten) mogen vanaf 2020 helemaal geen tekort meer boeken. Er is voorzien in een mogelijkheid om hiervan af te wijken in geval van conjuncturele omstandigheden, natuurrampen of andere buitengewone noodsituaties die buiten de controle van de staat vallen en de financiële toestand aanzienlijk beïnvloeden.

Spanje legde in 2011 een vorm van begrotingsdiscipline bij wet vast en beperkt vanaf 2020 formeel haar overheidstekort.

De schuldenrem ent zich op de beginselen van duurzame ontwikkeling zoals voorzien in artikel 7bis van de Grondwet. De artikelen 7bis en 180 van de Grondwet werden beiden voor herziening vatbaar verklaard (1).

TOELICHTING BIJ HET ENIG ARTIKEL

Het enig artikel voert in de Belgische Grondwet het principe van de schuldenrem in. Wanneer de conjunctuur van zijn normale toestand afwijkt, worden de gevolgen van stijgende en dalende conjunctuur symmetrisch in de begroting in rekening gebracht.

De federale overheid, de gemeenschappen en gewesten voeren elk in hun eigen rechtsorde bij bijzondere meerderheid een zelfde schuldenrem in.

Ingevolge de overgangsbepaling blijft de huidige tekst van artikel 7bis van toepassing tot 31 december 2015.

Het mechanisme van de schuldenrem treedt immers in werking op 1 januari 2016. Het Stabieliteitsprogramma 2011 bepaalt dat België in 2015 een begrotingsevenwicht zal boeken of eventueel zelfs een overschot wat betreft de gezamenlijke overheid (entiteit I en II). Tussen de deelentiteiten bestaan er echter onderlinge verschillen. Om praktische redenen lijkt het aangewezen om het mechanisme vanaf 1 januari 2016 in werking te laten treden, om toe te laten een mechanisme in te voeren uitgaande van een begroting die minstens een evenwicht vertoont

Peter VAN ROMPUY.

*
* *

(1) *Moniteur belge* n° 135, Éd. 2 du 7 mai 2010.

(1) *Belgisch Staatsblad* nr. 135, Ed. 2 van 7 mei 2010.

PROPOSITION**Article unique**

Dans l'article 7bis de la Constitution, inséré par la révision de la Constitution du 25 avril 2007, les modifications suivantes sont apportées :

A. le texte actuel de l'article 7bis devient un nouveau § 1^{er};

B. l'article est complété par un § 2, rédigé comme suit :

« § 2. L'État fédéral, les communautés, les régions et les autorités locales appliquent le principe de l'équilibre à long terme entre leurs dépenses et leurs recettes.

Ils inscrivent dans leur budget un plafond maximum des dépenses totales en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation économique.

Une augmentation du plafond visé à l'alinéa 2 se justifie en cas de besoins de financement exceptionnels et pour autant que la Chambre des représentants ou le parlement régional ou communautaire concerné le décide, et à condition que la majorité des membres soient présents et que le total des votes positifs atteigne les deux tiers des voix exprimées.

Lorsque le total des dépenses réelles dépasse le plafond visé à l'alinéa 2, le surplus de dépenses est compensé au cours des années suivantes par les excédents comptabilisés.

Le législateur spécial et le législateur décentralisé sont habilités à fixer les modalités d'exécution du présent article en ce qui concerne leurs compétences respectives. »

Disposition transitoire

« La disposition suivante s'applique jusqu'au 31 décembre 2015 :

Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations. »

25 janvier 2012.

VOORSTEL**Enig artikel**

In artikel 7bis van de Grondwet, ingevoegd bij de herziening van de Grondwet van 25 april 2007, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A. de huidige tekst van artikel 7bis vormt een nieuwe § 1;

B. het artikel wordt aangevuld met een § 2, luidende :

« § 2. De Federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden hanteren een evenwicht op lange termijn tussen hun uitgaven en ontvangsten.

In hun begroting wordt een maximale bovengrens van de totale uitgaven vastgelegd in functie van de geraamde ontvangsten, rekening houdend met de economische situatie.

Een verhoging van de bovengrens als bedoeld in de tweede alinea is gerechtvaardigd in geval van uitzonderlijke financieringsnoden en mits de Kamer van volksvertegenwoordigers of het betrokken gewest- of gemeenschapsparlement hiertoe besluit en op voorwaarde dat de meerderheid van de leden aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

Wanneer de reële totale uitgaven de bovengrens als bedoeld in de tweede alinea overschrijden, worden de bijkomende uitgaven in de volgende jaren gecompenseerd met de geboekte overschotten.

De bijzondere wetgever en de bijzondere decreetgever worden gemachtigd om nadere uitvoering te geven aan dit artikel voor wat hun respectievelijke bevoegdheden betreft. »

Overgangsbepaling

« Tot 31 december 2015 is de hierna volgende bepaling van toepassing :

Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties. »

25 januari 2012.

Peter VAN ROMPUY.