

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

16 FÉVRIER 2005

Proposition de loi modifiant l'article 10 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, en vue d'un contrôle de la prise en compte de la dimension «enfant» dans le budget fédéral

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
PAR MME **ZRIHEN**

I. INTRODUCTION

La commission a examiné la proposition de loi au cours de sa réunion du 16 février 2005.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

16 FEBRUARI 2005

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 10 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juni 1991, om een kindertoets op de federale begroting in te stellen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIËN EN VOOR DE ECONOMISCHE
AANGELEGENHEDEN UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW **ZRIHEN**

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergadering van 16 februari 2005.

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie:

Président/Voorzitter: Jean-Marie Dedecker.

A. Membres/Leden:

SP.A-SPIRIT	Mimount Bousakla, Flor Koninckx, André Van Nieuwkerke.
VLD	Jean-Marie Dedecker, Margriet Hermans, Luc Willems.
PS	Pierre Galand, Joëlle Kapompolé, Olga Zrihen.
MR	Jihane Annane, Berni Collas, Marie-Hélène Crombé-Berton.
CD&V	Etienne Schouppe, Jan Steverlynck.
CDH	Christian Brotcorne.
Vlaams Belang	Frank Creyelman, Anke Van dermeersch.

B. Suppléants/Plaatsvervangers:

Jacinta De Roeck, Christel Geerts, Bart Martens, Myriam Vanlerberghe.
Jacques Germeaux, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Jean-François Istasse, Philippe Mahoux.
Jacques Brotchi, Alain Destexhe, Nathalie de T' Serclaes, François Roelants du Vivier.
Wouter Beke, Mia De Schamphelaere, Hugo Vandenberghe.
Francis Delpérée, Clotilde Nyssens.
Yves Buysse, Nele Jansegers, Wim Verreycken.

Voir:

Documents du Sénat:

3-170 - SE 2003:

N° 1: Proposition de loi de Mme de Bethune.

Zie:

Stukken van de Senaat:

3-170 - BZ 2003:

Nr. 1: Wetsvoorstel van mevrouw de Bethune.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME DE BETHUNE, AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi vise à inscrire dans l'exposé général que le gouvernement joint chaque année au budget, un contrôle de la prise en compte de la dimension « enfant ».

Il est proposé de compléter l'article 10 des lois sur la comptabilité de l'État par un 7°, afin de prévoir une note « enfants » dans laquelle, d'une part, le gouvernement expose, par département, les dépenses qu'il entend consentir pour des actions en faveur des enfants et par laquelle, d'autre part, il soumet les dépenses à un contrôle de la prise en compte de la dimension « enfant ». Pour la rédaction de la note « enfants », le gouvernement se base sur l'avis de la Coordination des ONG pour les droits des enfants et de la « *Kinderrechtencoalitie* ».

La présente proposition est la traduction d'une revendication qui se situe dans le prolongement du sommet des Nations unies sur les droits de l'enfant et du plan d'action « Un monde digne des enfants ». Une des principales recommandations du forum parlementaire du sommet des Nations unies sur les droits des enfants vise à rendre obligatoire un contrôle de la prise en compte des droits des enfants dans le cadre de chaque budget de l'autorité.

À l'heure actuelle, la Belgique ne connaît pas d'obligation légale de contrôle de la prise en compte des droits de l'« enfant » dans le cadre des budgets. Il y a toutefois un précédent récent : la note sur le vieillissement dans laquelle le gouvernement expose sa politique en matière de vieillissement. C'est aussi une manière d'être attentif de manière préventive à une question transversale dans l'exposé du budget. L'auteur de la proposition de loi a déposé en outre une proposition de loi visant à rendre obligatoire la prise en compte de la dimension du genre dans l'élaboration du budget (voir doc. Sénat, n° 3-168/1).

L'auteur de la présente proposition de loi exerce annuellement un tel contrôle sur le budget fédéral et la politique fédérale par le biais de questions parlementaires. Il ressort des analyses que nombre de départements fédéraux n'ont pas de ligne budgétaire distincte pour les enfants. Les réponses aux questions ne témoignent pas non plus d'une compréhension réelle de la problématique des droits des enfants.

S'il n'y a pas de véritable contrôle de la prise en compte de la dimension « enfant » dans le cadre du budget flamand, il est néanmoins prévu qu'un rapport d'incidence sur l'enfant doit être rédigé dans certaines circonstances. Bien qu'il faille encore la perfectionner, cette technique politique expérimentale a été intégrée dans la législation.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR MEVROUW DE BETHUNE, INDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

Dit wetsvoorstel heeft als doel een kindertoets op te nemen in de algemene toelichting die de regering, samen met de begroting, jaarlijks indient.

Er wordt voorgesteld om artikel 10 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit aan te vullen met een 7° ten einde een kindernota te voorzien, waarin de regering enerzijds per departement haar uitgaven voor acties ten voordele van kinderen uiteenzet, en anderzijds de uitgaven onderwerpt aan een kindertoets. Voor de opstelling van de kindernota steunt de regering op het advies van de Kinderrechtencoalitie en van « *la Coordination des ONG pour les droits des enfants* ».

Dit voorstel is een eis die in het verlengde ligt van de VN-kinderrechtentop van 2002 en het actieplan « Een wereld geschikt voor kinderen ». Een van de belangrijkste aanbevelingen van het parlementair forum van de VN-kinderrechtentop is de invoering van een verplichte kindertoets op elke overheidsbegroting.

In België bestaat er momenteel geen wettelijke verplichting voor een dergelijke kindertoets. Er bestaat wel een recent precedent, namelijk de Zilvernota, waarin de regering haar beleid met betrekking tot de vergrijzing uiteenzet. Dit is ook een manier om preventief bij de duiding van de begroting aandacht te hebben voor een horizontaal aandachtspunt. De indiener heeft bovendien ook een wetsvoorstel ingediend teneinde genderbudgettering verplicht te maken (zie stuk Senaat, nr. 3-168/1).

Met parlementaire vragen voert mevrouw de Bethune jaarlijks een kindertoets uit op de federale begroting en op het federale beleid. Uit de analyses blijkt dat vele federale departementen geen aparte budgetlijnen hebben voor kinderen. De antwoorden getuigen evenmin van een concreet inzicht in de kinderrechtenproblematiek.

Het Vlaamse beleid voorziet weliswaar geen echte kindertoets op haar begroting, maar wel een verplichte kindeffectrapportage in bepaalde omstandigheden. Deze experimentele beleidstechniek moet nog verbeterd worden, maar is wel in de wet ingebouwd.

Un contrôle de la prise en compte de la dimension « enfant » dans le cadre du budget fédéral ne constituerait qu'un aspect du rapport d'incidence sur l'enfant, mais ce serait déjà un instrument utilisable.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Bien qu'il trouve louable l'objectif de la proposition de loi, M. Van Nieuwkerke estime que le budget fédéral est trop technique et trop abstrait pour pouvoir servir d'instrument pour l'atteindre.

Il serait préférable de mesurer l'impact sur les enfants des mesures politiques concrètes, étant donné que celles-ci peuvent être ciblées plus concrètement sur les enfants et non seulement sur eux, mais aussi sur les handicapés, sur les plus démunis ou sur d'autres groupes de personnes. Il est vrai qu'en ciblant de tels groupes dans le cadre du budget fédéral, on en ferait un instrument illisible.

L'intervenant fait référence à cet égard au Parlement flamand où l'on soumet certaines propositions politiques à un contrôle effectif. C'est ainsi que le commissaire flamand aux droits de l'enfant a été chargé de contrôler, pour une mesure donnée, quel effet elle pourrait avoir sur les enfants et sur les jeunes. La proposition à l'examen devrait plutôt évoluer dans ce sens.

M. Dedecker souscrit au principe d'une meilleure protection des droits de l'enfant et reconnaît pleinement qu'il importe d'investir dans les enfants. Il se rallie dès lors au plan d'action « Un monde digne des enfants » qui a été adopté au cours du sommet des Nations unies sur les droits de l'enfant du 9 mai 2002.

L'obligation d'intégrer chaque année une note « enfants » dans le budget fédéral soulève toutefois des questions concernant tant l'opportunité que la faisabilité de la proposition.

Une loi du 4 septembre 2002 prévoit déjà l'obligation, pour le gouvernement fédéral, de remettre chaque année un rapport écrit au Parlement sur la politique qu'il a menée dans le cadre de l'exécution de la Convention sur les droits de l'enfant et ce gouvernement respecte cette obligation.

Selon l'auteur de la proposition de loi, l'intégration de la note « enfants » dans le budget fédéral a été inspirée par un précédent récent, à savoir celui de l'intégration de la note sur le vieillissement, mais cette comparaison ne tient pas, car, dans la note sur le vieillissement, le gouvernement expose sa politique en matière de vieillissement. Elle contient notamment une estimation des dépenses supplémentaires qui seront nécessaires dans les régimes de pension légale ainsi qu'un exposé de la politique générale que le

Een kindertoets op de federale begroting is slechts een deelaspect van een kindeffectrapportage, maar zou reeds een werkbaar instrument zijn.

III. ALGEMENE BESPREKING

Ook al vindt de heer Van Nieuwkerke de doelstelling van het wetsvoorstel lovenswaardig, toch meent hij dat het instrument van de federale begroting te technisch en te abstract is om de doelstelling te bereiken.

De kindeffecten moeten veeleer in de beleidsmaatregelen gemeten worden waar men zich meer concreet kan richten op kinderen, maar ook op gehandicapten, armoede en andere doelgroepen. Immers, dergelijke doelgroepen voorzien in de federale begroting maakt het instrument onleesbaar.

Spreker verwijst hierbij naar het Vlaams Parlement, waar bepaalde beleidsvoorstellen effectief getoetst worden. Zo wordt aan de kinderrechtencommissaris opdracht gegeven om een bepaalde maatregel te toetsen aan het effect op kinderen en jongeren. Het voorliggende voorstel moet veeleer in die zin evolueren.

De heer Dedecker is principieel voorstander van een betere bescherming van de kinderrechten en erkent het belang van investeren in kinderen ten volle. Bijgevolg schaart hij zich dan ook achter het actieplan « Een wereld geschikt voor kinderen », aangenomen op de VN-kinderrechtentop van 9 mei 2002.

De verplichte opname van een jaarlijkse kindernota in de federale begroting roept evenwel verschillende vragen op, zowel op het vlak van de opportuniteit als op het vlak van de haalbaarheid van het voorstel.

Er bestaat reeds een wet, te weten die van 4 september 2002, die de federale regering verplicht om jaarlijks schriftelijk verslag uit te brengen aan het parlement over haar beleid ter uitvoering van het verdrag inzake de rechten van het kind. Dit gebeurt dan ook.

Volgens de auteur van het wetsvoorstel bestaat er voor de kindernota in de Belgische begroting een recent precedent, met name de Zilvernota, maar deze vergelijking gaat niet op. In de Zilvernota zet de regering haar beleid met betrekking tot de vergrijzing uiteen. Deze omvat onder meer een raming van de extra-uitgaven in de wettelijke pensioenstelsels en het algemene regeringsbeleid gericht op de verhoging van de arbeidsparticipatie. De Zilvernota heeft dus niets te maken met een « seniorentoets » of een systematische

gouvernement entend développer en vue d'améliorer la participation au travail. La note sur le vieillissement n'a donc rien à voir avec un contrôle de la prise en compte de la dimension « seniors » ni avec un contrôle systématique des dépenses consacrées par chaque département à des actions en faveur des seniors.

Le contrôle de la prise en compte de la dimension « enfants » dans le cadre du budget constitue-t-il un précédent pouvant servir de référence vis-à-vis d'autres « groupes cibles »? Faudra-t-il également examiner quels effets positifs auront eu les dépenses de chaque département pour d'autres groupes cibles (seniors, allochtones, handicapés, homosexuels, ...)? L'intervenant est opposé par principe à l'idée d'une approche en fonction de groupes cibles. Est-il réaliste et faisable de contrôler les dépenses de chaque département à la lumière des objectifs précités? L'avantage de cette procédure très complexe contrebalance-t-il la charge administrative qu'elle représente? Il y aurait lieu de demander au moins l'avis du ministre du Budget et de l'administration chargée de la confection du budget.

Mme Zrihen soutient l'objectif de la proposition de loi, mais elle trouve que le budget n'est pas l'instrument adéquat pour l'atteindre.

Mme De Roeck estime que, si le Parlement veut promouvoir les choses au niveau des rapports d'incidence, il doit commencer par examiner s'il est possible de prendre une initiative réaliste. La proposition de loi à l'examen prévoit une mesure beaucoup trop globale.

L'intervenante déplore que le groupe de travail « droit de l'enfant » qui avait été créé sous la précédente législature n'existe plus. Ce groupe de travail a contrôlé, tous partis confondus, la faisabilité de toute une série de propositions concrètes. S'il existait encore, ce groupe de travail aurait pu établir, en vue d'atteindre l'objectif de la présente proposition de loi, une forme de rapport sur les droits de l'enfant qui aurait été réalisable, mesurable et contrôlable.

Selon Mme de Bethune, le ministre du Budget ne soutiendra pas cette proposition, parce que la loi qui en serait issue entraînerait une tâche qui n'aurait rien d'une sinécure et parce que tout ministre du Budget a une tendance conservatrice.

La comparaison avec la note sur le vieillissement n'est pas liée au fait qu'il y est question de seniors, mais au fait qu'on se trouve en présence d'une nouvelle manière de concevoir le budget.

Mme de Bethune demande que l'on innove en matière budgétaire. Cela vaut également pour d'autres aspects et pour d'autres groupes cibles, comme ceux dont il est question dans la note Nord-Sud qu'il faudrait joindre au budget en vue de garantir l'objectif de 0,7 % du PNB à consacrer à l'aide au

screening van de uitgaven op ieder departement voor acties ten voordele van senioren.

Is de kindertoets een precedent voor andere « doelgroepen »-toetsen in de begroting? Moeten de uitgaven van ieder departement ook gescreend worden op hun verdienste voor andere doelgroepen (senioren, allochtonen gehandicapten, homoseksuelen, ...)? Spreker is principieel gekant tegen een doelgroepenbenadering. Is de screening van de uitgaven op ieder departement wel realistisch en haalbaar? Wegen de baten van deze zeer omslachtig procedure op tegen de administratieve lasten? Minstens moet het advies van de minister van Begroting en van de administratie belast met de begrotingsopmaak worden gevraagd.

Mevrouw Zrihen steunt de doelstelling van het wetsvoorstel, maar vindt het instrument van de begroting niet operationeel.

Mevrouw De Roeck is van oordeel dat indien het Parlement een aanzet wil geven rond effectenrapporten, dan eerst een haalbaar initiatief gezocht moet worden. Het voorliggende wetsvoorstel is een veel te globale maatregel.

Spreekster betreurt dat de werkgroep « Kinderrechten » die vorige zittingsperiode in de Senaat was opgericht, nu niet meer bestaat. In die werkgroep werden concrete voorstellen, over de partijgrenzen heen, getoetst aan hun haalbaarheid. De werkgroep had met het oog op de doelstelling van dit wetsvoorstel, een vorm van kinderrechtenrapport kunnen opstellen, dat haalbaar, meetbaar en controleerbaar was.

Volgens mevrouw de Bethune zal de minister van Begroting dit voorstel niet steunen omdat het uiteraard geen gemakkelijke opdracht is, maar ook omdat elke minister van Begroting een conservatieve houding aanneemt.

De vergelijking met de Zilvernota betreft niet het feit dat dit een seniorennota zou zijn, wel omdat het een nieuwe manier van begroten is.

Mevrouw de Bethune pleit ervoor om in termen van begroting vernieuwend te denken. Dit geldt ook voor andere aspecten en doelgroepen, zoals bijvoorbeeld de Noord-Zuid-nota die bij de begroting zou moeten worden gevoegd om het groeipad naar het cijfer van 0,7 % voor ontwikkelingssamenwerking te

développement. Il est utile, important et innovant d'intégrer dans le budget un contrôle de la prise en compte des groupes cibles.

Il n'en demeure pas moins que tous les paramètres devront être prévus d'entrée de jeu. Il appartiendra au ministre compétent de développer un instrument opérationnel qui permette de contrôler dans le cadre de la confection du budget, la prise en compte de certains indicateurs se rapportant à certains groupes cibles. La méthode prévue dans la proposition en question ne fait qu'anticiper sur ce que seront les budgets de demain, à savoir des budgets transparents et humanistes.

IV. VOTES

L'article 1^{er} est rejeté par 7 voix contre 2 et 2 abstentions, ce qui emporte le rejet de la proposition de loi.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

<i>La rapporteuse,</i>	<i>Le président,</i>
Olga ZRIHEN.	Jean-Marie DEDECKER.

verzekeran. Een doelgroepentoets op de begroting is nuttig, belangrijk en vernieuwend.

Dit neemt niet weg dat onmiddellijk alle parameters moeten voorzien worden. Het wordt aan de bevoegde minister overgelaten om een instrument te ontwikkelen dat haalbaar is, zodat bij de opmaak van de begroting een aantal indicatoren naar bepaalde doelgroepen toe getoetst worden. Deze benadering loopt slechts vooruit op wat de begrotingen in de toekomst zullen zijn, transparant en mensgericht.

IV. STEMMINGEN

Artikel 1 wordt verworpen met 7 tegen 2 stemmen bij 2 onthoudingen, hetgeen de verwerping van het wetsvoorstel tot gevolg heeft.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.

<i>De rapporteur,</i>	<i>De voorzitter,</i>
Olga ZRIHEN.	Jean-Marie DEDECKER.