

Budget général des Communautés européennes: refonte du règlement financier

2000/0203(CNS) - 21/12/2001 - Proposition législative modifiée

La Commission a présenté une proposition modifiée, sur la base des positions exprimées par les institutions. D'un point de vue général, les institutions qui se sont prononcées ont soutenu les points fondamentaux de la proposition initiale, en particulier en ce qui concerne: - la simplification du règlement financier, la rationalisation de la structure du budget par la généralisation des crédits dissociés et l'abolition des dépenses négatives et la limitation des exceptions aux principes budgétaires; - l'établissement du budget par activités (EBA); - les modes d'exécution du budget et l'externalisation; - le nouveau rôle dévolu aux acteurs financiers; - les dispositions proposées sur les marchés et les subventions. La Commission a, en particulier, introduit les modifications suivantes : 1) Champ d'application du règlement financier : la Commission retient en partie l'amendement du Parlement européen tendant à préciser que tout acte réglementaire contenant des dispositions budgétaires doit être en conformité avec le règlement financier; 2) Principes budgétaires : - principe d'unité : la Commission ne reprend pas les amendements visant à ce que le budget des Communautés inclue les dépenses relatives à la politique européenne de sécurité, aux agences communautaires et au FED; - principe d'annualité : la Commission ne peut reprendre la suggestion de la Cour des comptes visant la suppression du mécanisme des reports de crédits et proposant d'y remédier par une utilisation plus flexible des virements de crédits; - principe d'équilibre : la Commission maintient sa proposition qui ouvre la possibilité de contracter des emprunts à la seule fin de financer des immobilisations corporelles. Elle propose toutefois de préciser la proposition initiale en limitant la possibilité de l'emprunt à la seule fin d'acquérir des terrains et bâtiments et en ajoutant que ces emprunts ne peuvent être contractés que s'ils offrent toutes les garanties d'une bonne gestion financière; - principe d'universalité : la Cour de Comptes et le Parlement européen ont critiqué la proposition de la Commission de traiter les dépenses négatives du FEOGA en recettes affectées et ont suggéré de les faire entrer dans le budget en recettes diverses. La Commission ne partage pas cette position et maintient sa proposition initiale sur ce point; - principe de spécialité : la Commission maintient sa proposition de flexibilité en matière de virement à 10% des crédits initiaux, tout en reprenant l'amendement du Parlement, soutenu par le Conseil en matière d'information préalable de l'autorité budgétaire; - principe de transparence : la Cour des Comptes a critiqué le maintien de la réserve négative, au motif qu'il contrevient au principe de transparence. Toutefois, la Commission considère le procédé utile dans la mesure où il permet régulièrement de résoudre les divergences entre les deux branches de l'autorité budgétaire lors de la procédure d'adoption du budget; - principe de l'unité de comptes : la Commission reprend l'amendement du Parlement qui demande d'ajouter le principe d'exécution du budget en euros; - crédits provisionnels : la Commission propose une rédaction incorporant la condition de bonne gestion financière (demandée par le Parlement européen) et les précisions demandées par la Cour des comptes sur le mécanisme procédural de virement de la réserve vers la ligne budgétaire; - réserve inverse : la Commission reprend l'amendement du Parlement suggérant de confier, en cas de sérieuses difficultés d'exécution, la décision de virement à l'autorité budgétaire. 3) Structure du budget : - l'établissement et la gestion du budget par activités (EBA): la Commission maintient sa proposition initiale tout en clarifiant et précisant la nomenclature budgétaire en tenant compte des amendements du Parlement, sans toutefois la figer au niveau du règlement financier; - la suppression des dépenses et recettes négatives : la Commission n'envisage pas de modifier la rédaction de sa proposition de règlement financier sur ce point; - la constitution d'une réserve pour imprévu à l'intérieur de la section de la Commission : la Commission n'a pas suivi la suggestion du Parlement d'ajouter la possibilité de constituer une réserve pour imprévu en plus des deux réserves prévues par l'article 42 de la proposition initiale de la Commission; - la flexibilité jusqu'à concurrence de 10% dans le tableau des effectifs de chaque institution : la Commission maintient sa position sur ce point en soulignant que cette flexibilité est appelée à s'exercer dans les limites des crédits budgétaires et ne porte pas préjudice aux propositions que la Commission présente par ailleurs en matière statutaire; - l'inclusion des perspectives financières dans le règlement financier : la Commission

considère inopportun de reprendre dans le règlement financier un mécanisme de nature aussi politique que les perspectives financières. 4) L'exécution budgétaire: - modes d'exécution : le Parlement a demandé à la Commission de préciser quelles tâches peuvent être exécutées par des agences exécutives au nom et sous la responsabilité de la Commission. Il a souhaité également que la Commission définisse dans sa proposition de modalités d'exécution les conditions et règles régissant l'exercice de ces pouvoirs délégués. Enfin, il a adopté un amendement visant à renforcer le contrôle de la Commission et l'information bisannuelle de l'autorité budgétaire sur l'exécution du budget ainsi déléguée. La Commission reprend largement ces amendements dans sa proposition modifiée; - l'ordonnateur : concernant la place de la définition de la responsabilité des ordonnateurs, la Commission considère qu'en application du Plan d'action du Livre Blanc sur la réforme, il convient de soumettre tout fonctionnaire ou agent à un système unique de responsabilité pécuniaire, défini dans le statut des fonctionnaires des Communautés européennes. La Commission ne peut donc suivre les institutions qui préconisent la réintroduction d'une responsabilité pécuniaire spécifique au niveau du règlement financier. En revanche, la Commission suit dans la proposition modifiée les demandes des institutions visant à créer une instance spécialisée en matière d'irrégularités financières, ayant vocation à juger des actes de tout fonctionnaire, au niveau du règlement financier. Enfin, la Commission reprend l'amendement du Parlement européen concernant le renforcement des systèmes de contrôle interne à l'intérieur des services ordonnateurs; - l'auditeur interne : la Commission a largement repris les amendements suggérés par le Parlement européen et les autres institutions; - renonciation aux créances : la Commission précise que la décision de renonciation doit être adoptée au niveau de l'ordonnateur (c'est-à-dire de l'institution) et ne peut être déléguée que dans les conditions prévues aux modalités d'exécution; - l'engagement : la Commission propose de maintenir le principe de sa définition initiale, mais en clarifiant les trois étapes que sont: d'abord la décision de financement prise par l'institution en vertu des pouvoirs d'exécution qui lui sont conférés par le Conseil en application de l'article 202 du traité; puis l'engagement budgétaire (réservation des crédits); et enfin l'engagement juridique (contractualisation); - comptabilité et reddition des comptes : la proposition modifiée comporte une révision en profondeur en conformité avec les remarques de la Cour. De plus, la Commission propose d'avancer le calendrier de reddition des comptes provisoires du 1er mai suivant l'exercice clos au 31 mars. Par cohérence avec l'avancement du calendrier de reddition des comptes provisoires, la Commission propose de l'avancer d'autant, c'est-à-dire d'un mois. En outre, la Commission propose que l'avancement de ces deux dates prenne effet pour la première fois au titre de l'exercice 2005, date à laquelle le nouveau système comptable aura pu être mis en place. 5) Contrôle externe et décharge : la Commission maintient sa proposition initiale sur ce point. Elle n'a pas retenu l'amendement du Parlement concernant le refus d'octroyer la décharge, mais propose une nouvelle formulation visant à couvrir la situation d'absence de décharge. Elle n'a pas retenu les amendements destinés à assurer au Parlement un accès illimité à tout document et qui vont au-delà des dispositions du traité. 6) Dispositions spécifiques : - Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie : la Commission ne partage pas l'avis de la Cour des Comptes qui estime que les dispositions spécifiques sur le FEOGA-Garantie ne sont pas nécessaires. Elle maintient donc sa proposition; - Fonds structurels : la Commission maintient également sur ce point sa proposition initiale: le titre sur les fonds structurels est indispensable pour ancrer dans le règlement financier les exceptions dont bénéficient la gestion de ces crédits. Quant au mécanisme des corrections financières, les mécanismes de droit commun prévus dans le Titre IV de Première Partie leur sont applicables et les détails de procédure suggérés par le Parlement sont repris dans les modalités d'exécution; - recherche : la Commission entend maintenir ce titre puisqu'il instaure des dérogations aux dispositions de la première partie sous forme de dispositions spécifiques justifiées en matière d'EBA et de virements et de dispositions spécifiques pour le CCR; - actions extérieures : la Commission maintient ce titre dans un souci de cohérence et de lisibilité du texte. En revanche, la Commission a revu les critères minimums posés en matière d'exécution décentralisée du budget dans les pays tiers et propose une nouvelle rédaction fixant des critères en termes d'objectifs. Pour le reste, la Commission maintient sa proposition initiale; - offices : la Commission donne suite à la recommandation de la Cour des comptes et du Parlement en créant dans la proposition un titre consacré aux offices comportant un chapitre général sur les offices, contenant des règles générales s'appliquant à tous les offices, et un chapitre reprenant les spécificités de l'OLAF; - agences : la Commission accepte la suggestion de la Cour des Comptes et du Parlement selon laquelle le règlement financier des agences

devrait être établi conformément à une réglementation-cadre adoptée par la Commission après avis de la Cour des comptes, du Parlement européen et du Conseil; elle introduit un délai pour l'adoption de ces avis. En outre, la Commission propose que la décharge sur l'exécution du budget des agences soit confiée au Parlement européen et que l'auditeur interne de la Commission jouisse à l'égard des agences des mêmes compétences qu'à l'égard des services de la Commission.