

l'on illustre certaines caractéristiques et contraintes du contrôle communautaire en aboutissant à une esquisse de conclusions.

La deuxième partie du VOLUME I présente les analyses effectuées au niveau des pays membres.

L'on retrouvera donc cinq parties : France, Italie, Allemagne, Belgique-Luxembourg, Pays-Bas. En ce qui concerne ces rapports nationaux le plan adopté a été, dans tous les cas, le suivant :

1. Les organes de contrôle
2. Les opérations de recettes
3. Les opérations de dépenses.

A l'intérieur de cette répartition des variations de présentation ont été opérées suivant les pays. En effet :

- au niveau des recettes, dans certains pays, la totalité des droits est perçue par les Douanes. Dans d'autres, les prélèvements agricoles et les droits sur le sucre sont perçus par des organismes spécialisés;
- au niveau des dépenses, les différences sont encore plus sensibles. Dans certains pays comme la France, les organismes ont une compétence totale sur un produit donné, ou même une compétence sur un groupe de produits (cas du FORMA qui parfois agit directement et parfois passe une convention avec un organisme plus spécialisé). Dans d'autres pays, la compétence des organismes n'est pas établie en fonction du produit mais en fonction de la nature de la dépense (cas de la Belgique), selon qu'il s'agit de restitution ou d'intervention.

Il a donc été tenu compte de ces différences très importantes en ce qui concerne la présentation des sous-parties des rapports nationaux.

## 1.2 - LE CONTROLE POLITIQUE ET LE CONTROLE FONCTIONNEL

Pour l'essentiel, le problème du contrôle est de nature politique dans la mesure où il conduit à s'interroger :

- sur la nature des institutions communautaires au sens le plus large. Les initiatives prises par le Parlement Européen

(audition des Présidents des Cours des comptes européennes, par exemple, en septembre 1972) montrent bien que les problèmes du contrôle ne sont pas séparables d'une analyse des missions respectives qui incombent aux différents organes de la Communauté Européenne;

- sur la nature des liens entre la Communauté et les Etats membres. Il importe de souligner que le présent Rapport ne se situe pas dans la perspective d'une modification substantielle de ces liens. L'approche choisie est fonctionnelle et non politique; l'étude s'inscrit dans le cadre des institutions communautaires telles qu'elles existent actuellement. Il n'a pas été envisagé de régler les problèmes de contrôle des recettes et dépenses en imaginant d'autres structures communautaires.

### 1.3 - CONTENU ET LIMITES DE L'ETUDE

Par rapport à l'objet même de l'étude "le contrôle des dépenses et des recettes communautaires" et dans les limites déjà précisées au paragraphe 1.1, trois remarques fondamentales doivent être faites :

- l'étude ne porte pas sur le mécanisme de fixation des différents prix qui mettent en jeu les procédures de prélèvement ou de restitution. Ces procédures qui se fondent sur les articles 40 et 43 du Traité de ROME découlent de la politique commune des prix agricoles et des mécanismes de soutien des marchés.

Il apparaît que la fixation des prix, tout en répondant à des critères d'analyse économique est également le fruit de compromis politiques assurant la défense d'intérêts divergents suivant les pays et les catégories intéressés : producteurs, intermédiaires, consommateurs. La diversité et la complexité de la réglementation communautaire (d'application) qui met en oeuvre les décisions du Conseil, facilitent incontestablement les fraudes.

- L'étude ne porte pas sur les conditions dans lesquelles sont fixées certaines aides et modalités d'intervention qui peuvent relever d'une appréciation politique. Il est clair, que, dans ces cas, le contrôle ne peut être que de pure légalité et de conformité des procédures, et que subsiste entier le problème de l'opportunité de la dépense et surtout de la réalité matérielle des faits avancés pour justifier l'aide demandée à la Communauté.

- L'étude ne porte pas enfin sur les conditions et les méthodes suivant lesquelles sont classés les différents produits; les méthodes de fixation des types et des qualités de produits, de par leur complexité et leur diversité peuvent en effet être à l'origine d'un certain nombre de fraudes (fraude par exemple sur les produits "dénaturés") qu'il n'appartient pas d'analyser ici.

## Chapitre II

### METHODOLOGIE DU CONTROLE

#### 1 - LA NOTION DE CONTROLE - LES INSTITUTIONS DE CONTROLE

##### 1.1 - CLASSIFICATION DES TYPES DE CONTROLE

La classification des types de contrôle peut se faire à des points de vue extrêmement divers. Avant d'envisager concrètement les systèmes existants de contrôle des dépenses et des recettes, il est indispensable d'esquisser une typologie des contrôles.

##### - Les contrôles suivant la nature de l'organisme contrôlé

- le contrôle des administrations : contrôle hiérarchique interne, contrôle par le Ministère des Finances, contrôle par la Cour des comptes, contrôle par le Parlement;
- le contrôle des comptables : contrôle hiérarchique interne, contrôles externes à l'administration, y compris celui de la Cour des comptes.

##### - Les contrôles suivant la nature de l'organisme qui est chargé du contrôle

- le contrôle administratif - C'est celui que l'administration exerce elle-même : contrôle de supérieurs hiérarchiques sur leurs subordonnés (administrateurs ou comptables), contrôle du Ministère des Finances sur les administrations dépensières par les contrôleurs financiers (a priori) et par les comptables (a posteriori);
- le contrôle juridictionnel - C'est le contrôle exercé en forme de jugements, c'est-à-dire de décisions susceptibles d'acquiescer l'autorité de la chose jugée. La Cour des comptes est l'organe type de ce genre de contrôle qui ne vise en fait que les comptables. Dans certains pays, existent parallèlement des Cours de discipline budgétaire pour les administrateurs (voir plus loin);
- le contrôle parlementaire est sans doute celui qui présente le plus de différences entre les divers pays de la Communauté. Deux remarques, dans une certaine mesure, contradictoires, doivent être présentées à son sujet :
  - le contrôle parlementaire est assurément le plus riche au niveau des méthodes : hors même du vote du budget, de la loi de finances

et de la loi de règlement, le Parlement possède toutes les armes du système parlementaire pour procéder à des contrôles financiers : question écrite ou orale, interpellation, commission d'enquêtes, audition de fonctionnaires.....;

- le contrôle parlementaire est sans doute le plus difficile à mettre en place au niveau de la Communauté économique européenne pour deux raisons majeures :
  - . la très grande diversité des pouvoirs réels des Parlements dans les Etats membres,
  - . le caractère politique du contrôle parlementaire qui en fait une caractéristique essentielle de la souveraineté nationale.
- Les contrôles suivant les moments auxquels ils se produisent
  - . le contrôle a priori - C'est celui qui s'accomplit avant l'exécution de la dépense ou de la recette : contrôle des dépenses engagées. C'est le plus efficace dans la mesure où il permet de prévenir la décision. C'est aussi le plus formel et souvent le plus lourd : les expériences des différents pays montrent que souvent ce contrôle échappe à la seule appréciation de la légalité pour devenir un contrôle de pure opportunité. Surtout, il est difficilement utilisable pour des opérations économiques concernant des personnes ou des entreprises agissant dans le cadre d'une économie de marché.

Les nécessités évidentes du commerce international sont peu compatibles avec l'intervention d'un contrôle a priori dans une transaction entre deux entreprises privées par exemple;
  - . le contrôle concomitant - C'est celui qui s'accomplit au cours de l'exécution de la dépense ou de la recette; ainsi en est-il par exemple du contrôle hiérarchique;
  - . le contrôle a posteriori est le plus facile à organiser. Il permet de sanctionner le fonctionnaire ou le particulier qui a commis la faute. Le contrôle du comptable, celui de la Cour des comptes constituent généralement des contrôles a posteriori.
- Les contrôles suivant les moyens utilisés pour les réaliser
  - . En ce qui concerne les possibilités de contrôle sur place, il faut tenir compte du fait qu'avec des nuances importantes suivant les pays, toutes les organisations administratives sont à la fois décentralisées et hiérarchisées. La perception des recettes et le versement des dépenses sont réalisés par un grand nombre de cellules élémentaires éparpillées sur le territoire; le contrôle sur place consiste dans un déplacement de fonctionnaires supérieurs auprès de fonctionnaires subordonnés pour se rendre compte "de visu" des conditions de l'opération.

- Le contrôle sur pièces consiste soit à transmettre à l'autorité supérieure les documents comptables et les pièces justificatives relatives aux opérations soumises au contrôle, soit à vérifier les pièces sur place.
- Les contrôles suivant la nature des fonds utilisés (fonds publics et fonds privés) et suivant la nature juridique des organismes et des personnes contrôlés

Les systèmes de contrôle nationaux n'ont pas seulement pour objet la vérification de la régularité de l'utilisation des fonds publics. Ils visent aussi les opérations économiques et financières entre personnes ou entreprises privées. Ainsi en est-il des contrôles fiscaux et douaniers. La perspective de contrôle n'est pas alors seulement le souci d'augmenter les recettes publiques (ou de diminuer les dépenses) mais le respect d'une règle du jeu économique entre les partenaires privés eux-mêmes.

Les corps de contrôle peuvent donc être affectés, soit uniquement au contrôle des agents de l'Administration, soit uniquement au contrôle des entreprises ou personnes privées, soit simultanément aux deux catégories.

## 1.2 - LES CONTROLES INTERNES DE L'ADMINISTRATION

Au sein de chaque département ministériel, le contrôle interne est double : le contrôle hiérarchique et le contrôle par des corps propres à chaque ministère.

- Le contrôle hiérarchique : il est lié à l'essence même de l'organisation hiérarchique de l'Administration. Le contrôle hiérarchique s'exerce à la fois sur place et sur pièces. Selon le cas, il est concomitant, ou a posteriori; la sanction normale du contrôle hiérarchique consiste dans la possibilité de réformer ou de rapporter les décisions des subordonnés qui n'ont pas fait acquérir des droits définitifs à des tiers, et ceci dans l'exercice de pouvoirs disciplinaires conformément aux règles statutaires du corps.
- Les corps spéciaux de contrôle : chaque département ministériel possède généralement un corps de contrôle chargé de surveiller le fonctionnement des services administratifs tant à l'échelon de l'administration centrale qu'à celui des services extérieurs.

Ils ont généralement tous pouvoirs pour contrôler tous les aspects de tous les services au nom du Ministre dont ils ont délégation et dont ils sont l'émanation et la représentation personnelle. Les attributions des corps de contrôle ne sont pas exclusivement financières mais sont beaucoup plus vastes et visent à vérifier le fonctionnement général des services.

Les corps de contrôle effectuent essentiellement des contrôles sur place, par des visites inopinées au cours desquelles ils disposent d'un droit de communication et de pouvoirs d'investigation étendus. Ils établissent un rapport au Ministre, généralement contradictoire avec les observations du chef de service contrôlé. Mais ils n'ont pas, en général, le pouvoir de donner des ordres aux services; c'est au Ministre saisi du rapport qu'il appartient de prescrire aux agents vérifiés les redressements qui peuvent s'imposer. Si, pour certains départements ministériels (Intérieur, Justice, Armée), il n'existe pratiquement qu'un corps de contrôle susceptible d'intervenir, en ce qui concerne les ministères à vocation économique, plusieurs corps peuvent être amenés à exercer leur contrôle.

Ainsi, en matière agricole, on peut s'imaginer qu'interviennent :

- le corps de contrôle relevant du Ministère de l'Agriculture,
- le ou les corps de contrôle chargés de surveiller l'activité économique dans son ensemble : ainsi, en France existe un corps d'Inspection générale de l'Economie nationale chargé de tâches de liaison, de coordination, d'animation mais aussi de contrôle.

Jusqu'à présent, cette mission de contrôle s'est exercée essentiellement à l'occasion de la mise en oeuvre des plans de modernisation et d'équipement. Rien n'interdit d'élargir les attributions de ce corps souple et adapté aux problèmes de liaison entre l'Administration et le secteur privé de l'économie,

- les corps de contrôle spécialisés relevant du Ministère des Finances. En France, l'Inspection des Finances contrôle non seulement les opérations administratives de dépenses du Ministère des Finances mais aussi les services comptables et les services fiscaux ainsi que les ordonnateurs secondaires de toutes les administrations de l'Etat. C'est dire que l'Inspection des Finances dépasse largement le niveau du contrôle administratif interne.

### 1.3 - LE CONTROLE DU MINISTERE DES FINANCES

Si l'Inspection générale des Finances joue en France un rôle original de contrôle des ordonnateurs et des comptables, il faut considérer que dans la plupart des pays, le Ministère des Finances joue en lui-même un rôle de contrôle.

Les contrôles du Ministère des Finances s'exercent sur pièces a priori, par le contrôle des dépenses engagées et a posteriori, par le contrôle des comptables sur les administrateurs.

#### - Le contrôle des dépenses engagées

Dans chaque ministère, le Ministre des Finances délègue ses pouvoirs au contrôleur financier qui se prononce sur la régularité budgétaire de l'engagement.