

*LE CONTRÔLE DES RECETTES
ET DES DEPENSES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES*

VOLUME I

Juin 1973 - Bruxelles

*LE CONTRÔLE DES RECETTES
ET DES DEPENSES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES*

VOLUME I.

Juin 1973 - Bruxelles

S O M M A I R EI - PARTIE GENERALE

	Pages
AVANT-PROPOS	IV
Chapitre I - OBJET DE L'ETUDE	1
1.1 - PRESENTATION	1
1.2 - LE CONTROLE POLITIQUE ET LE CONTROLE FONCTIONNEL	2
1.3 - CONTENU ET LIMITES DE L'ETUDE	3
Chapitre II - METHODOLOGIE DU CONTROLE	5
1 - LA NOTION DE CONTROLE - LES INSTITUTIONS DE CONTROLE	5
1.1 - CLASSIFICATION DES TYPES DE CONTROLE	5
1.2 - LES CONTROLES INTERNES DE L'ADMINISTRATION	7
1.3 - LE CONTROLE DU MINISTERE DES FINANCES	8
1.4 - LES CONTROLES EXTERNES	9
Chapitre III - LES ORGANES DE CONTROLE COMMUNAUTAIRES	12
1.1 - LE CONTROLE INTERNE A LA COMMISSION	12
1.2 - LE CONTROLE EXTERNE A LA COMMISSION - LA COMMISSION DE CONTROLE	14
Chapitre IV - LES OPERATIONS DE RECETTES	16
1.1 - LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE	16
1.2 - LES ORGANISMES CONCERNES	17
1.3 - LES MODALITES DE PERCEPTION DES RECETTES	17
1.3.1 La constatation des ressources propres au niveau des Etats membres	18
1.3.2 Mise à la disposition de la CEE des ressources propres	19
1.4 - LES CONTROLES COMMUNAUTAIRES	20

	Pages
Chapitre V - LES OPERATIONS DE DEPENSES	23
1.1 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE	24
1.1.1 La réglementation communautaire	24
1.1.2 Les instances communautaires concernées	26
1.1.3 Les modalités de paiement des dépenses	26
1.1.3.1 Le fonctionnement du système des avances mensuelles	27
1.1.3.2 L'apurement annuel des comptes	28
1.1.4 Les contrôles communautaires	29
1.2 - LES OPERATIONS DU FEOGA - SECTION ORIENTATION	31
1.2.1 La réglementation communautaire	32
1.2.2 Les organismes communautaires concernés	32
1.2.3 Les modalités d'octroi du concours et de son paiement	33
1.2.3.1 L'établissement du dossier	33
1.2.3.2 Transmission du dossier à l'Etat membre	33
1.2.3.3 Le traitement du dossier par le FEOGA, jusqu'à la décision de financement	34
1.2.3.4 Le traitement des demandes de paiement	35
1.2.4 Les contrôles communautaires	37
Chapitre VI - LES CONTRAINTES DU CONTROLE COMMUNAUTAIRE	38
1.1 - L'INTERPRETATION DES ECONOMIES NATIONALES EN TANT QU'OBJECTIF ECONOMIQUE	38
1.2 - LA COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION DOUANIERE	39
1.3 - LA SITUATION PARTICULIERE DES ORGANISMES D'INTERVENTION ET DE PAIEMENT	39
1.4 - LE REGIME DES OPERATIONS COMMUNAUTAIRES	40
1.4.1 Les recettes douanières	41
1.4.2 Les dépenses du FEOGA	42
1.5 - L'EXISTENCE DES CONTROLES NATIONAUX ET LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UN SYSTEME GLOBALISE DE CONTROLE DES RECETTES ET DES DEPENSES DE LA CEE	44

II - ANALYSE PAR PAYS

	Pages
FRANCE	1
ITALIE	52
ALLEMAGNE	90
BELGIQUE-LUXEMBOURG	120
PAYS-BAS	149

*LE CONTRÔLE DES RECETTES
ET DES DEPENSES
DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES*

PARTIE GENERALE

Juin 1973 - Bruxelles

A V A N T - P R O P O S

La présente étude est l'aboutissement de travaux engagés depuis le mois d'octobre 1972 en vue d'analyser les procédures internes et externes de contrôle des grandes catégories de recettes et de dépenses des Communautés Européennes. La Commission avait confié cette tâche à un Comité ad Hoc composé de hauts fonctionnaires des principales Directions générales intéressées.

Le Comité a été présidé par M. Enrico Jacchia, Directeur - Conseiller Principal du Contrôle Financier, qui a assuré l'essentiel du travail de conception du présent rapport, de coordination avec le contractant chargé de réaliser l'enquête documentaire, et de sélection et réélaboration des données avec les hauts fonctionnaires membres du Comité.

Tout au long de l'élaboration de cette étude, il est resté en consultation étroite avec ses collègues, notamment à l'occasion de nombreuses séances de travail de groupes spécialisés du Comité.

°
° °

L'exécution du projet a été réalisée dans un délai extrêmement court et cela, notamment grâce à la rapidité avec laquelle le contractant (Groupe A.V.A., Paris) a pu assembler et mettre à la disposition du Comité ad Hoc les résultats de son enquête documentaire.

Cela n'a pas été sans présenter des inconvénients. Certaines parties auraient pu faire l'objet d'un développement plus approfondi, et cela notamment par des enquêtes dans des secteurs choisis et portant sur l'exécution pratique des contrôles et l'efficacité de ceux-ci.

Certains projets plus ambitieux, notamment celui de construire un modèle mathématique, pour asseoir sur une base scientifique la stratégie du contrôle et le déploiement de ses moyens, ont dû être abandonnés à ce stade; ils seront peut-être repris à une étape ultérieure.

Le souci de terminer vite, au moins cette première phase d'approche du problème du contrôle, avait un caractère de priorité. Car les circonstances présentes donnent à cette recherche la plus grande actualité.

Le contrôle systématique et efficace des grandes catégories de recettes et de dépenses de la Communauté est en effet un problème qui est intimement lié, d'une part, à celui des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen et de l'autre, à celui des relations et compétences respectives des organes de contrôle internes et externes au sein des Etats membres et au niveau communautaire. En particulier, le problème du contrôle des recettes, qui au cours des années passées était presque négligeable par rapport à celui du contrôle des grandes catégories de dépenses, notamment agricoles, acquiert une importance qui ne fait que croître. En effet, dans dix-huit mois, la totalité des droits de douane perçus dans les échanges avec les pays non membres deviendront des ressources propres de la Communauté. Avec celles provenant des prélèvements agricoles et autres droits ou taxes, le montant global de ces ressources dépassera sans doute les cinq milliards d'U.C.

Par ailleurs, ce contrôle est exercé actuellement par une multiplicité d'organes internes et externes dans les Etats membres ainsi que, à différents niveaux, dans la Communauté elle-même. Il convenait donc de faire connaître davantage le fonctionnement de chacun de ces organes, l'efficacité de leurs contrôles, les relations qui existent entre eux et la Communauté, et de s'efforcer d'envisager l'évolution des structures.

°

° °

Les travaux commencés au cours du mois d'octobre 1972 ont acquis un rythme accéléré après la conclusion du contrat avec le Groupe A.V.A. pour la réalisation de l'étude documentaire et ont repris au début de l'année 1973 dans la perspective nouvelle de l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande.

Il a paru indispensable d'élargir la portée de cette étude pour y inclure ces trois pays; les travaux sont près de l'achèvement, et un volume III, les contenant, sera édité prochainement.

Il convient, à ce point, de préciser quels ont été les rôles respectifs dans la réalisation des différentes parties du présent Rapport.

Le VOLUME I contient une PARTIE GENERALE et une ANALYSE PAR PAYS.

Le Comité a consacré l'essentiel de ses travaux à la PARTIE GENERALE du VOLUME I, qui a fait l'objet de nombreuses discussions et plusieurs réunions. Le Président du Comité se doit d'assumer la responsabilité de la présentation définitive du Rapport et d'exprimer également sa reconnaissance à tous les représentants des services de la Commission qui ont collaboré avec lui à la réalisation de cette tâche.

En particulier, pour la Gestion de l'Union Douanière, à M. C. Jacquemart, Directeur - Conseiller Principal, et à M. M. Aubrée, Chef de Division. Pour la Direction Générale de l'Agriculture à M. F. Muller, Chef de la Division "Garantie" du FEOGA et à M. R. Leijenaar, Chef de la Division "Orientation" du FEOGA. Pour la Direction Générale du Contrôle Financier à M. E. Mennens, Chef du Service spécialisé "FEOGA, recettes et gestion des avoirs" ainsi qu'à ses collaborateurs, membres du service. Pour la Direction Générale des Budgets à M. F. Vicario, Chef de la Division "Ressources propres et comptabilité" et à M. C. Facini, Directeur responsable.

Monsieur Facini, devenu depuis Directeur Général du Contrôle Financier, a assuré la poursuite de cette étude jusqu'à sa conclusion avec son appui constant et a réalisé la conclusion du nouveau contrat pour l'extension de l'étude aux trois pays adhérents.

Enfin, il convient de signaler que, bien que l'on ait voulu limiter cette étude aux grandes catégories de dépenses, et donc particulièrement au FEOGA qui représente une partie prépondérante des dépenses du budget communautaire, des contacts ont été régulièrement tenus avec les autres Directions Générales administrant des fonds budgétaires qui ont pris une ampleur plus considérable au cours de ce dernier exercice ou qui entreront en activité au début de l'exercice 1974. Ainsi, pour le Fonds Social, des consultations ont eu lieu notamment avec M. R. Rifflet, Directeur Général adjoint des Affaires Sociales et M. Ezio Toffanin, Directeur, et pour le Fonds Régional avec M. R. Ruggiero, Directeur Général de la Politique Régionale et avec M. R. Solima, Directeur.

L'ANALYSE PAR PAYS a repris essentiellement le contenu de l'étude qui a été remise à la Commission par le contractant, avec des modifications et des aménagements qui ont été apportés au texte par les services compétents de la Commission lorsque les informations de première main dont disposent ces services le rendait approprié.

Les travaux exécutés par le contractant ont été dirigés par M. Philippe Avenati, Directeur Général du Groupe A.V.A., Paris, assisté par M. Gérard Adam, Professeur à l'Institut des Sciences Politiques de Paris. Ont contribué à l'étude pour les parties de compétence respective, et sous la direction d'A.V.A. : KIENBAUM BERATUNGEN pour l'Allemagne; BERENSCHOT pour les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg; STUDIO ORGANIZZAZIONE AZIENDALE pour l'Italie.

Le VOLUME II, Annexes, reproduit des textes administratifs, réglementaires et législatifs qui ont été choisis et présentés par le contractant.

Chapitre I

OBJET DE L'ETUDE

1.1 - PRESENTATION

Pour tenir compte de nombreuses contraintes, la première étant l'impératif de l'exécuter très rapidement, cette étude a été exclusivement consacrée à la description :

- des organes chargés du contrôle au sein des Etats membres et au niveau communautaires;
- des modalités de perception des recettes communautaires et des dépenses agricoles au titre de la section Garantie et de la section Orientation (dépenses qui constituent plus que les quatre cinquièmes des dépenses communautaires).

Il ressort de ce qui précède que l'on a décidé de ne pas faire entrer dans le cadre de cette étude la perception éventuelle d'un pourcentage de la TVA en ce qui concerne les recettes. D'autre part, en ce qui concerne les grandes catégories de dépenses, l'on n'a pas consacré une analyse particulière (tout en ayant des consultations, comme il a été dit dans l'avant-propos, sur la Partie Générale de ce Rapport avec les autres services intéressés) au Fonds Social, et au F.E.D. (qui est extra-budgétaire), ni au Fonds Régional dont la structure et le fonctionnement ne sont pas adoptés au moment de l'édition du présent Rapport.

Ce Rapport a été présenté en deux volumes : l'un contenant l'analyse proprement dite et l'autre les annexes. Cette présentation a été adoptée pour des raisons pratiques, mais, à elles seules, les dimensions que cette étude a fini pour acquérir rendaient la division en deux volumes matériellement indispensable.

Comme il a été dit précédemment, le VOLUME I comporte deux parties.

Dans la première, après quelques considérations générales et quelques remarques nécessaires, l'on aborde le problème de la : "Méthodologie du contrôle". L'on traite, ensuite, de manière approfondie la description des "Organes de contrôle communautaires", et l'on analyse en détail les "Opérations de recettes" et les "Opérations de dépenses agricoles". Dans le dernier chapitre,

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.

La justification du contrôle des dépenses engagées est d'être préalable à tous les actes portant engagement de dépenses. Cette intervention est très large puisqu'elle porte sur tous les actes qui entraîneront une dépense. Le contrôleur vérifie :

- . la régularité de l'imputation de la dépense,
- . l'existence des disponibilités au chapitre,
- . l'exactitude de l'évaluation de la dépense,
- . la régularité de la dépense au regard de la réglementation en général.

Les sanctions de la vérification effectuée par le contrôleur financier sont :

- . le visa pur et simple si l'engagement se révèle régulier,
- . les demandes d'éclaircissements,
- . le visa avec réserve, c'est-à-dire avec demande de régularisation de certains éléments,
- . le refus de visa qui peut être tourné si le Ministre concerné demande l'arbitrage du Ministère des Finances.

- Le contrôle des comptables du Trésor

Le comptable constitue une autorité indépendante par rapport à l'administrateur. Il a le devoir de refuser d'accomplir les opérations irrégulières. A la différence de l'ordonnateur, il n'a pas à apprécier l'opportunité de l'opération. Il se trouve dans une situation de compétence liée; mais, dès l'instant où les règles de légalité financière n'auront pas été respectées, il sera tenu pour responsable pécuniairement du préjudice causé.

1.4 - LES CONTROLES EXTERNES

C'est sans doute au niveau des contrôles externes que les différences institutionnelles sont les plus grandes entre les Etats membres. La similitude des termes ne doit pas faire illusion. Ainsi en est-il des Cours des comptes dont les pouvoirs apparaissent fort différents suivant les pays, tant en ce qui concerne la nature de leurs pouvoirs que leur articulation avec les gouvernements et les assemblées parlementaires.

Ainsi en Italie :

- en matière juridictionnelle, le contrôle de la Cour des comptes s'étend sur tous les fonctionnaires de l'Etat à raison des dommages causés par eux au Trésor; la Cour connaît aussi des problèmes de pension;

- en matière de contrôle administratif, le rôle de la Cour des comptes est tout à fait primordial :

- contrôle préventif : il s'exerce par le moyen du visa préalable sur tous les actes du chef de l'Etat et la plupart des actes des Ministres, en particulier les nominations de fonctionnaires et les contrats dépassant 1.200.000 liras. Pour passer outre à un refus de visa, une délibération du Conseil des Ministres est obligatoire;
- contrôle a posteriori : les ordonnateurs présentent à la Cour un compte de leurs opérations qui donnent lieu à vérification. Une procédure juridictionnelle peut être engagée contre les fonctionnaires fautifs. Les "délégations régionales", composées de magistrats de la Cour, ont à cet égard un rôle d'investigation permanent. Le contrôle s'exerce donc à la fois sur place et sur pièces.

Les compétences des Cours des comptes française et belge sont assez voisines :

- la Cour exerce un contrôle préalable pour les ordonnances de paiement signées par les Ministres,
- la Cour exerce un contrôle a posteriori sur les comptes publics. La Cour tient les Chambres législatives informées de l'exécution du budget et dispose sur leur bureau, tous les ans, des "cahiers d'observations". La grande différence par rapport à la France est la collaboration plus étroite entre le Parlement et la Cour des comptes.

En Allemagne : le contrôle financier fédéral est assuré par une Cour fédérale des comptes siégeant à FRANCFORT. Malgré son nom, le corps n'est pas un tribunal, mais plutôt un organe de contrôle administratif.

Les membres de la Cour ont les mêmes statuts que les magistrats, mais ils n'exercent aucune fonction juridictionnelle. L'apurement des comptes est fait par voie administrative, par des fonctionnaires de l'administration active : après cette vérification préalable, les comptes principaux sont communiqués à la Cour, mais celle-ci n'a pas à les juger et n'en recommence qu'exceptionnellement le contrôle. L'essentiel de son activité est une surveillance sur les ordonnateurs tant au point de vue proprement financier, par la vérification de la conformité des ordonnancements aux autorisations budgétaires, qu'en ce qui concerne le fonctionnement des services qu'elle contrôle par enquêtes et sondages.

La Cour fait rapport de son efficacité au Parlement, avec qui elle a d'étroites relations : certains de ses membres participent aux travaux de la Commission des Finances.

De même aux Pays-Bas l'institution a encore une toute autre physionomie.

La Cour des comptes hollandaise est un organe totalement indépendant. Elle se compose de trois membres nommés à vie par la chambre basse, et d'un Président nommé par la Couronne. Elle contrôle les dépenses et les recettes :

- des différentes administrations de l'Etat et organismes qui en dépendent,
- des entreprises d'Etat,
- des universités, hautes écoles et institutions spécialisées dans l'enseignement supérieur.

Le contrôle porte :

- sur la légitimité de ces dépenses : pour cela, elle s'appuie sur les travaux effectués par les bureaux de contrôle des différents ministères, sur les bureaux comptables de ces départements, ainsi que sur le "Central Accountantdienst" du Ministère des Finances, sur base d'un programme de contrôle mis au point par la Cour des comptes elle-même; enfin elle se réserve toujours le droit d'effectuer des contrôles directs par sondages.

Indiquons que suivant les pays, des indications complémentaires ont été fournies en ce qui concerne d'autres institutions de contrôle externe, à l'exclusion des contrôles parlementaires dont il a été convenu qu'ils n'entreraient pas dans le cadre de cette étude.

Chapitre III

LES ORGANES DE CONTROLE COMMUNAUTAIRES

On peut distinguer actuellement deux types de contrôles communautaires :

- le premier, interne à la Commission, est effectué par les ordonnateurs, les comptables et les contrôleurs financiers,
- le deuxième, externe à la Commission, est confié au Parlement Européen et au Conseil, avec l'aide de la Commission de contrôle.

Nous allons examiner successivement ces deux types de contrôles :

1.1 - LE CONTROLE INTERNE A LA COMMISSION

La Commission, organe d'exécution des décisions du Conseil des Communautés, et en particulier du budget des Communautés a reçu des Traités un pouvoir de contrôle sur l'exécution des opérations de dépenses et de recettes.

A l'origine, le Traité CEE a prévu un contrôle financier des dépenses :

- d'une part, en vertu de l'article 202 du Traité, les dépenses inscrites au budget doivent obéir à des règles budgétaires générales,
- d'autre part, en vertu de l'article 209 du Traité, est fixé le principe d'une responsabilité des ordonnateurs et des comptables.

L'organisation de ce contrôle a été mise en place par des règlements financiers successifs (voir chapitre V, § 1.1.1) et notamment par le règlement financier du 25 avril 1973 applicable au budget général des Communautés Européennes (73/91 - J.O. L 116 du 1.5.73).

Ce règlement fixe, entre autres :

- les règles budgétaires auxquelles sont soumises les dépenses,
- la procédure d'exécution des dépenses,
- la responsabilité des ordonnateurs, des comptables et des contrôleurs financiers.

Nous allons analyser plus particulièrement ce dernier point. Le contrôle par l'intermédiaire des ordonnateurs, des comptables et des contrôleurs financiers s'exerce de façon solidaire et donne lieu à l'engagement de leur responsabilité :

- l'ordonnateur qui engage une dépense ou signe une ordonnance de paiement irrégulière engage sa responsabilité "disciplinaire et éventuellement pécuniaire";
- le contrôleur financier qui "laisse dépasser les crédits ou se rend coupable de négligence grave dans l'exercice de sa mission" engage sa responsabilité "disciplinaire";
- les comptables (et les comptables subordonnés) engagent leur responsabilité disciplinaire et pécuniaire pour les paiements irréguliers pour la conservation des fonds, valeurs et documents qui leur sont confiés et pour " la correcte exécution" des ordres qu'ils reçoivent pour l'emploi et la gestion de comptes bancaires et de chèques postaux. Pour se couvrir contre cette responsabilité, les comptables peuvent contracter une assurance. Chaque institution donne quitus au comptable dans un délai de deux ans à compter de la remise du compte.

L'activité du Contrôle Financier s'exprime essentiellement par un visa préalable sur tout titre de recettes ou toute proposition d'engagement de dépenses. Le visa a pour objet de contrôler :

1) pour les recettes :

- l'exactitude de l'imputation budgétaire,
- la régularité et la conformité de la proposition au regard des dispositions applicables, notamment du budget et des règlements ainsi que de tous actes pris en exécution des Traités et des règlements, et des principes de la bonne gestion financière.

2) pour les dépenses :

- l'exactitude de l'imputation budgétaire,
- la disponibilité des crédits,
- la régularité et la conformité de la dépense au regard des dispositions applicables, notamment du budget et des règlements, ainsi que de tous actes pris en exécution des Traités et des règlements,
- l'application des principes de la bonne gestion financière.

En cas de refus de visa, seule l'autorité supérieure de l'institution peut passer outre autorisant, par une décision motivée, la recette ou la dépense. Dans ce cas, la décision doit être portée à la connaissance de l'organe externe de contrôle (la Commission de Contrôle). Par cette procédure un lien est établi entre le contrôle interne et le contrôle externe.

Le système de contrôle interne qui a été ainsi mis en place permet de contrôler les recettes et les dépenses directement engagées par l'administration communautaire.

Or, en ce qui concerne la plus grande partie de son budget, la Communauté ne dépense, ni ne collecte ses recettes directement; elle le fait indirectement par l'intermédiaire d'organismes nationaux appartenant à chacun des Etats membres et contrôlés par ceux-ci.

Dans ces conditions, les ordonnateurs de recettes ou de dépenses communautaires seront amenés, en général, à contrôler et à ordonnancer des recettes ou des dépenses à imputer au budget de la Communauté sur la base des recettes perçues ou des dépenses payées en exécution des titres émis par des ordonnateurs nationaux.

Le Contrôleur financier veille à l'application du droit communautaire par l'ordonnateur de la Communauté et au respect de la bonne gestion financière.

1.2 - LE CONTROLE EXTERNE A LA COMMISSION LA COMMISSION DE CONTROLE

L'article 206 du Traité dit que ..."les comptes de la totalité des recettes et dépenses du budget sont examinés par une Commission de contrôle.....".

Il fixe sa composition :

..."elle est formée de commissaires aux comptes offrant toutes garanties d'indépendance, et présidée par l'un d'eux. Le Conseil statuant à l'unanimité fixe le nombre des commissaires. Les commissaires et le président de la Commission de contrôle sont désignés par le Conseil statuant à l'unanimité, pour une période de cinq ans. Leur rémunération est fixée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée...".

Il détermine les modalités et l'objet du contrôle qu'elle est amenée à exercer :

..."La vérification qui a lieu sur pièces et au besoin sur place, a pour objet de constater la légalité et la régularité des recettes et dépenses et de s'assurer de la bonne gestion financière. La Commission de contrôle établit, après la clôture de chaque exercice, un rapport qu'elle adopte à la majorité des membres qui la composent..."

Il désigne les organismes auprès desquels elle rend compte de ses travaux :

..."La Commission soumet chaque année au Conseil et à l'Assemblée les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget, accompagnés du rapport de la Commission de contrôle. En outre, elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de la Communauté.

Le Conseil statuant à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Il communique sa décision à l'Assemblée..."

Dans la pratique, cette Commission a surtout effectué un contrôle sur les dépenses administratives de la Communauté.

Chapitre IV

LES OPERATIONS DE RECETTES

Les recettes des Communautés ont été constituées jusqu'en 1971 principalement par les contributions budgétaires des Etats membres, (art. 200 et 172 des Traités CEE et Euratom), et par le prélèvement sur les produits des industries charbonnières et sidérurgiques, véritable impôt communautaire, en vertu du Traité CECA (art. 49 et 50). Entre autres il faut rappeler notamment le produit éventuel des emprunts prévus par les articles 49 du Traité CECA et 172, al. 4 du Traité Euratom.

A la suite de la décision du Conseil des Ministres du 20 avril 1970, ont été attribuées aux Communautés, outre le prélèvement et les emprunts qui subsistent, des ressources propres qui se composent actuellement :

- de l'ensemble des prélèvements agricoles, perçus par les Etats membres,
- d'une partie croissante des droits de douanes perçus par les Etats membres.

La Communauté rembourse à chaque Etat membre 10 % du montant de ces ressources propres au titre de frais de perception.

A compter du 1.1.1975, le budget des Communautés sera financé intégralement par les ressources propres dont fera partie un impôt T.V.A. d'un taux maximum d'1 %.

Nous allons voir, dans la suite de ce chapitre, comment les ressources propres de la CEE sont constatées par les Etats membres et transmises à la Communauté et quels sont les contrôles exercés par la CEE, sur la perception de ces recettes.

1.1 - LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Comme on vient de le signaler, la réglementation communautaire a connu deux périodes distinctes :

- la première, a été celle où le budget de la Communauté était financé essentiellement par les contributions des Etats membres.

Les modalités de la mise à la disposition de la Communauté de ces contributions ont fait l'objet du règlement financier du 31.1.1961 - J.O. du 30.3.1961,

- la deuxième est celle où le budget de la Communauté est financé essentiellement par des ressources propres. La réglementation est basée sur :
 - la décision 70/243 du Conseil - J.O. n° L 94 du 28.4.1970 - relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés,
 - le règlement 2/71 du Conseil - J.O. n° L 3 du 5.1.1971 - portant application de la décision du 21.4.1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés.

1.2 - LES ORGANISMES CONCERNES

Dans le nouveau système financier, les organismes concernés par la constatation des recettes au niveau des Etats membres sont :

- pour les droits de douane, les Administrations des douanes de chaque Etat membre,
- pour les prélèvements :
 - les Administrations des douanes, en France, Allemagne, Italie et Luxembourg,
 - l'OCCL - en Belgique (la déclaration en douane est envoyée par l'Administration des douanes à cet organisme),
 - les Produktschappen ou l'Administration des douanes aux Pays-Bas.

La transmission de ces droits constatés est assurée, au niveau de chaque Etat membre, par le Ministre des Finances ou du Trésor.

Ces droits sont comptabilisés et contrôlés au niveau de la Commission, par la Direction Générale des Budgets, en tant qu'ordonnateur et ils sont par la suite vérifiés et visés par la Direction Générale XX (Contrôle Financier), dans le cadre de ses responsabilités propres.

1.3 - LES MODALITES DE PERCEPTION DES RECETTES

Jusqu'en 1971, les modalités de perception des contributions des Etats membres ne posaient pratiquement pas de problèmes : en

effet, la fixation du budget valait obligation pour chaque Etat membre de verser les sommes prévues à la Communauté. Il ne pouvait donc y avoir contestation sur le montant de ces sommes. D'autre part, des délais impératifs de règlement avaient été prescrits. La Commission remplissait donc une simple mission de surveillance : selon l'article 9 du règlement financier du 31.1.1961, elle devait dresser chaque trimestre et transmettre au Conseil, une situation de trésorerie et un état des versements des Etats membres au titre de leurs contributions financières.

Cette situation, relativement simple, a été modifiée par la décision du 21 avril 1970, qui a attribué à la CEE des ressources propres.

Ces ressources présentent la caractéristique essentielle de toute recette budgétaire nationale dont le montant est aléatoire. Le budget ne peut que présenter des évaluations de recettes.

Celles-ci, d'origine douanière, dépendent de l'évolution des importations de la Communauté, et en plus, pour les prélèvements agricoles, des fluctuations intérieures et mondiales des prix des produits agricoles.

Nous allons examiner successivement comment les ressources propres sont constatées au niveau des Etats membres, puis mises à la disposition de la CEE.

1.3.1 La constatation des ressources propres au niveau des Etats membres

..."Les ressources propres aux Communautés sont constatées par les Etats membres, conformément à leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives...". (art. 1 du règlement 2/71).

..."Un droit est constaté dès que la créance correspondante a été dûment établie, par le service ou organisme compétent de l'Etat membre..." (art. 2 du règlement 2/71).

..."Chaque Etat membre communique à la Commission ... :

- la dénomination des services ou organismes responsables de la constatation des ressources propres et, le cas échéant, leur statut,
- les dispositions législatives, réglementaires, administratives et comptables relatives à la constatation et à la mise à la disposition de la Commission des ressources propres..." (art. 4 du règlement 2/71).

La liste de ces organismes et administrations a été donnée au paragraphe 1.2.

Les déclarations en douane sont faites sur des documents différents suivant les pays, mais contenant en grande partie les mêmes éléments : nature exacte du produit (nomenclature du Tarif douanier commun), quantité, valeur en douane.

Cependant ... "les Etats membres prennent toutes mesures utiles pour que les pièces justificatives se rapportant à la constatation et à la mise à disposition des ressources propres soient conservées pendant trois ans..." (art. 3 du règlement 2/71).

1.3.2 Mise à la disposition de la CEE des ressources propres

... "Une comptabilité des ressources propres est tenue auprès du trésor de chaque Etat membre et ventilée par nature de ressources.

Les droits constatés sont repris dans cette comptabilité dans un délai de 60 jours suivant la fin du mois au cours duquel a eu lieu la constatation. A compter du 1er octobre 1973, ils devront être repris dans cette comptabilité au plus tard le 15 du deuxième mois suivant celui de la constatation (1).

Chaque Etat membre transmet à la Commission dans le même délai un relevé mensuel de cette comptabilité indiquant la situation des droits constatés pour le mois concerné..." (art. 6 du règlement 2/71).

Ce relevé reprend les droits constatés par grande rubrique :

- droits de douane,
- prélèvements agricoles,
- cotisation sucre :
 - . stockage,
 - . dépassement du quota de base,
 - . dépassement du quota maximum avec écoulement sur le marché intérieur.

Les services compétents de la Commission souhaiteraient une ventilation plus fine des prélèvements en faisant apparaître ce qui est dû :

- au secteur céréales (blé tendre, blé dur, orge, seigle, ...),
- au secteur viande bovine,
- au secteur viande porcine.

(1) - Règlement 906/73 du 2 avril 1973 (J.O. L 89/1 du 5.4.73)

Seul, quelques pays font apparaître cette ventilation, qui jointe aux informations sur les dépenses de restitution et d'intervention permettrait, en effet, de mieux connaître le comportement du marché, et d'établir les budgets avec plus de précision ou de faciliter une rectification budgétaire pendant l'exercice en cours.

..."Le montant des ressources propres constatées est inscrit par chaque membre au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission auprès du trésor..., dans un délai de 60 jours suivant la fin du mois au cours duquel le droit a été constaté..." (art. 6 du règlement 2/71). Ce délai sera également réduit au 15 du deuxième mois suivant celui de la constatation (1).

Le relevé des droits constatés est transmis par les Ministères des Finances ou les Directions du Trésor de chaque Etat membre, puis à la Direction Générale des Budgets de la CEE. Cette Direction, en tant qu'ordonnateur, établit un état de recettes. Le Contrôle Financier (Direction Générale XX) vise cet état, et contrôle ainsi le bon fonctionnement des opérations aux différents niveaux.

..."Les droits constatés sont comptabilisés dans les écritures communautaires en tant que recettes à recouvrer..."

Tout retard dans l'inscription d'un crédit au compte de la Commission entraîne le paiement d'un intérêt. Inversement, la Commission émet tous les mois en faveur de chaque Etat, un ordre de virement égal à 10 % des ressources propres versées à titre de remboursement des frais de perception.

..."Les montants effectivement versés sont imputés budgétairement en tant que recettes..." (art. 6 du règlement 2/71).

1.4 - LES CONTROLES COMMUNAUTAIRES

Dans le système actuel, comme nous l'avons vu au chapitre III, paragraphe 1.1 existent deux niveaux de contrôles :

- le contrôle exercé par la Direction Générale des Budgets, en collaboration avec la GUD et la DG VI, sur les Etats membres qui constatent et perçoivent les droits communautaires,
- le contrôle financier exercé par la Direction Générale XX (Contrôle Financier) sur l'ensemble des opérations et avant l'imputation au Budget communautaire.

(1) - Règlement 906/73 du 2 avril 1973 (J.O. L 89/1 du 5.4.73).

C'est le premier niveau de contrôle, opérationnellement plus étendu, qui sera traité dans la suite du paragraphe.

Le problème qui se pose à la Communauté, et qui ne se pose pas au niveau national, est que la perception de ces recettes est confiée à des agents qui ne sont pas sous la dépendance de la Communauté. Il y a donc hiatus au niveau de la perception et, le reversement de 10 % des recettes constatées est certainement une incitation insuffisante pour les Etats, à veiller au bon rendement du système, dans la mesure où sa complication doit entraîner pour eux un accroissement notable du coût de mise en application.

Le règlement financier 2/71 du Conseil confirme, d'ailleurs, cette observation :

- d'une part, d'après son article 1 :

..."les ressources propres aux Communautés sont constatées par les Etats membres conformément à leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives..."

- d'autre part, pour assurer une constatation efficace des ressources propres et une mise à disposition régulière, le règlement, conscient des difficultés que cela impliquait, a prévu que la Commission serait dotée des moyens de contrôle étendus auxquels les Etats auraient obligation de se soumettre.

En premier lieu, les Etats doivent faire un rapport semestriel sur les problèmes soulevés par le règlement.

En second lieu, la Commission se voit attribuer dans le cadre de l'article 14 de larges pouvoirs de contrôle sur la constatation et la mise à la disposition des ressources propres par les Etats; en effet...

..."Les Etats membres procèdent aux vérifications et enquêtes relatives à la constatation et à la mise à la disposition des ressources propres..."

....Dans ce cadre, ils ...

- procèdent aux contrôles supplémentaires que la Commission peut leur demander, par une demande motivée,
- associent la Commission, à sa demande, aux contrôles qu'ils effectuent.

Les Etats membres prennent toutes les mesures de nature à faciliter les contrôles mentionnées ci-dessus. Lorsque la Commission est associée à ces contrôles, les Etats membres tiennent à sa disposition les pièces justificatives visées à l'article 3. En vue de limiter autant que possible les contrôles supplémentaires et pour des cas spécifiques, la Commission peut demander la mise à sa disposition de certaines pièces..." (art. 14 - règlement 2/71).

La Commission trouve là de larges pouvoirs d'investigation à la fois sur pièces et sur place. Il faut noter qu'elle n'a pu encore en faire usage, les dispositions d'application de l'article 14 n'ayant pas encore été arrêtées par le Conseil. Le règlement prévoit en effet que le Conseil doit arrêter "les conditions que doivent respecter les agents mandatés par la Commission, lorsqu'ils interviennent dans le cadre des vérifications..... et enquêtes relatives à la constatation et à la mise à la disposition des ressources propres....., notamment quant au secret professionnel et aux modalités suivant lesquelles ils exercent les pouvoirs d'investigation...".

Chapitre V

LES OPERATIONS DE DEPENSES

Les dépenses agricoles représentent la plus grande part du budget des Communautés; en effet, l'avant-projet de budget rectificatif n° 3, pour l'année 1973, montre que 69,19 % des ressources de la CEE seront affectés au FEOGA, section Garantie.

	U.C.	%
F.S.E.	237.950.000	5,63
FEOGA		
- section Garantie	2.926.710.000	69,19
- section Orientation	350.000.000	8,28
Autres dépenses (1)	714.509.539	16,90
TOTAL	4.229.169.539	100,00

(1) - Dont remboursement aux Etats membres de 10 % des montants au titre de perception des ressources propres pour un montant de 253.159.684 U.C. (5,98 %).

Nous allons examiner dans les chapitres qui suivent les dépenses du Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) qui représentent la plus grande part du budget non administratif de la Communauté.

La possibilité de créer un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricole avait été prévue par l'article 40, alinéa 4 du Traité de Rome. Le règlement n° 25 du Conseil (J.O. CEE n° 30 du 20.4.62) a jeté les bases d'un fonds unique, destiné à mettre en

oeuvre la politique de prix décidée par la Communauté, d'une part en intervenant sur les marchés intérieurs pour soutenir les prix des produits agricoles, d'autre part, en pratiquant aux frontières des restitutions à l'exportation. Le règlement 17/64/CEE (J.O. CEE n° 34 du 27.2.64) l'a complété en créant une section "Garantie", chargée de la régularisation des marchés agricoles, et une section "Orientation", regroupant toutes les mesures destinées à l'amélioration des structures agricoles.

1.1 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE

La section Garantie est chargée du financement des dépenses de marchés agricoles découlant de la réglementation arrêtée par le Conseil. Dans certains cas exceptionnels (par exemple mesures en faveur de la commercialisation du sucre en Belgique il y a quelques années) elle finance également des actions particulières décidées par règlement du Conseil.

1.1.1 La réglementation communautaire

La réglementation communautaire déterminant directement ou indirectement des dépenses de la section Garantie du FEOGA est abondante et complexe. On peut à cet effet distinguer la réglementation créant des mesures entraînant des dépenses communautaires (et dans certains cas de recettes) de celle chargée d'organiser la prise en charge de ces dépenses.

Réglementation créant les dépenses communautaires

Cette réglementation arrêtée par le Conseil comporte deux séries de textes :

- a) Les dispositions d'organisation commune de marchés qui créent des mesures de stabilisation des marchés tant dans les échanges avec les pays tiers (restitutions financées par la section Garantie, prélèvements inclus dans les ressources propres) qu'à l'intérieur de la Communauté (interventions destinées à la régularisation des marchés). Ces dispositions ont toujours leur source dans des actes du Conseil et dans un certain nombre de cas les modalités d'exécution sont arrêtées par la Commission; ces règlements se chiffrent par milliers.

- b) Les dispositions déclarant ces dépenses financées par la Communauté qui relèvent toujours du Conseil et définissant dans un certain nombre de cas les modalités de prise en charge. Celles-ci étant généralement établies par le Conseil et parfois complétées par la Commission. Plusieurs dizaines de règlements sont actuellement en vigueur dont le plus important est le règlement n° 729/70 du Conseil - J.O. n° L 94 du 28.4.1970 - relatif au financement de la politique agricole commune à partir de 1971.

Réglementation organisant le financement communautaire

Celle-ci comporte à son tour deux séries de dispositions, dont la distinction est plutôt de nature juridique.

- a) Les mesures organisant les modalités de présentation des demandes de financement des Etats membres, ainsi que celles relatives aux avances à leur mesure. Tout en trouvant son origine dans un texte du Conseil, l'essentiel est régi par des règlements d'exécution de la Commission qui sont peu nombreux. Il s'agit essentiellement du :

- règlement n° 2.697/70 de la Commission - J.O. n° L 285 du 31.12.70 - relatif à la mise à la disposition des Etats membres des moyens financiers de la Communauté en titre de la section Garantie du FEOGA,
- règlement n° 1.723/72 de la Commission - J.O. n° L 186 du 16.8.72 - relatif à l'apurement des comptes concernant le FEOGA section Garantie (1).

Ces textes sont complétés par des aide-mémoire et de multiples tableaux établis par les services de la Commission et mis à la disposition des administrations nationales. Il s'agit d'une codification des textes en vigueur pour chaque type de dépenses et de commentaires sur la manière d'établir les demandes. Sur certaines questions spécifiques, ils contiennent des instructions et des interprétations.

Dans un domaine particulièrement sensible, celui des fraudes, les mesures d'exécution ont été arrêtées par le Conseil à l'aide du règlement n° 283/72 du Conseil - J.O. n° L 36 du 10.2.72 - concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune, ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine.

- b) Les mesures organisant la prise en charge par le budget des dépenses de la section Garantie

A la différence des dépenses administratives de la Communauté, les dépenses de la section Garantie se fondent sur un système décentralisé, c'est-à-dire que les opérations de paiements sont assurées

(1) - Ce règlement est une version modifiée et complétée du règlement n° 773/73 relatif aux demandes de remboursement pour les périodes 1967/68 à 1970.

par les administrations nationales, désignées comme services payeurs. En outre, ces dépenses découlent de règles obligatoires fixées par le Conseil et sont assez fluctuantes selon l'état des marchés. C'est pourquoi le règlement financier général établi par le Conseil pour définir les conditions d'établissement et d'exécution du budget ainsi que la responsabilité des ordonnateurs et comptables a été complété par des mesures spéciales contenues dans le règlement financier du 7.11.1972 établissant des dispositions particulières à la section Garantie du FEOGA (L 257 du 15.11.72). Ces dispositions sont reprises dans un règlement financier général arrêté récemment par le Conseil (L 116 du 1.5.73).

1.1.2 Les instances communautaires concernées

La Commission a la charge de gérer le Fonds. Sur le plan administratif, la répartition des tâches dans les services de la Commission est la suivante :

- la Direction Générale VI (Agriculture), direction FEOGA reçoit les demandes des Etats membres, les examine et propose à la Commission de prendre les décisions; elle joue, sous l'angle financier, le rôle de l'ordonnateur;
- la Direction Générale XX (Contrôle Financier); ce service contrôle les engagements de dépenses;
- la Direction Générale XIX (Budgets); celle-ci joue le rôle de comptable et de gestionnaire de la trésorerie (exécution des mouvements de fonds).

La Commission est assistée dans sa tâche de gestion du Fonds par le Comité du FEOGA composé de représentants des Etats membres où siègent conjointement des représentants des ministres des finances et de l'agriculture. Tout projet de décision de la Commission pour les avances mensuelles et pour les décisions d'apurement des comptes est soumis par la Direction Générale VI à la consultation de ce Comité. En outre, il est consulté ou informé par les activités et toutes les mesures d'exécution qui impliquent la gestion du Fonds. Par son intermédiaire les représentants des Etats membres sont donc informés ou consultés avant les décisions de la Commission.

1.1.3 Les modalités de paiement des dépenses

De même que les ressources propres sont perçues par les Etats membres, les dépenses du FEOGA, section Garantie, sont payées par

l'intermédiaire d'organismes habilités par les Etats membres à réaliser les dépenses de restitutions et d'interventions agricoles. La liste des 40 organismes habilités par chacun des 6 Etats membres fait l'objet d'une communication de la Commission publiée au J.O. n° 27 du 17.3.72.

Le règlement 729/70, comme le règlement financier relatif aux ressources propres de 1971, tient compte de la double nécessité de respecter la souveraineté des Etats membres et d'assurer l'efficacité du contrôle communautaire sur des dépenses qu'il n'effectue pas directement.

Ce divorce est aggravé par le fait que désormais les Etats ne se font plus rembourser leurs dépenses effectuées en application de la réglementation communautaire, mais que la Commission leur fait une avance au vu des comptes récapitulatifs de la période précédente et des prévisions.

Nous allons analyser dans une première partie, le fonctionnement du système d'avances mensuelles, puis nous examinerons dans une seconde partie comment les comptes sont apurés en fin d'année.

1.1.3.1 Le fonctionnement du système des avances mensuelles

Avant la fin de chaque mois, conformément au règlement 2697/70 de la Commission, les Etats membres font parvenir à la Direction Générale VI (Agriculture), Direction FEOGA, par l'intermédiaire de leur représentation permanente à Bruxelles :

- un état de trésorerie par organisme payeur,
- un état des dépenses par organisme payeur

faisant apparaître par chapitre et article du budget :

- . les dépenses du mois écoulé,
- . les prévisions de dépenses des trois mois suivants.

Mais, dans la plupart des cas, ces états ne font pas apparaître les quantités de produits ayant donné lieu à dépenses.

Au sein de la division VI - F 1 :

- ces états sont vérifiés, redressés au besoin, collectionnés. Mais il n'existe pas de possibilités d'un contrôle véritable à ce niveau,
- une proposition d'avance globale par Etat est établie (conformément à l'article 5 du règlement 729/70) sur base des prévisions de dépenses et de l'état de trésorerie de chaque Etat membre.

Ces propositions sont soumises :

- . au Comité du FEOGA, pour consultation,
- . à la Commission, pour décision.

Cette décision vaut engagement global. Elle est présentée par le Directeur Général de la VI (Agriculture), en accord avec les Directions Générales XX (Contrôle Financier) et XIX (Budgets).

Un ordre de paiement en faveur de chaque Etat membre est émis après la décision visé par le Contrôle Financier et exécuté par la Direction Générale des Budgets.

Cet engagement global est imputé sur la section III, titres 6 et 7 (FEOGA - GARANTIE).

Enfin, une imputation détaillée des dépenses effectuées le mois précédent, est réalisée en engagement et en paiement, sur base des états de dépenses.

1.1.3.2 L'apurement annuel des comptes

La décision d'apurement des comptes comporte :

- a) la détermination du montant définitif des dépenses effectuées dans chaque Etat membre au cours de l'année en question, reconnues à la charge du FEOGA, section Garantie,
- b) la détermination du montant des moyens financiers restant disponibles dans chaque Etat membre à la fin de l'année en question et résultant de la différence entre l'ensemble des moyens financiers communautaires disponibles au début de l'année et le montant visé sous a).

En vue d'apurer les comptes, les Etats membres transmettent à la Commission, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit celle au cours de laquelle les dépenses ont été effectivement payées :

- les comptes récapitulatifs annuels, à savoir :
 - . les données chiffrées établies conformément aux dispositions données en annexe du règlement 1723/72,
 - . l'état de trésorerie arrêté au dernier jour de l'année considérée,
- les rapports établis par chaque service ou organisme,
- tout rapport ou partie de rapport établi par les services de vérification et de contrôle compétents, et traitant des dépenses de restitution ou d'intervention éligibles au titre du fonds,

- un relevé récapitulatif des dépenses de tous les services et organismes qui sont habilités à payer lesdites dépenses.

Ces données beaucoup plus détaillées que les données mensuelles sont récapitulées par l'ordonnateur (Division VI F 1). Elles sont analysées, contrôlées, des enquêtes complémentaires sont demandées, leur vraisemblance est testée. Des informations sont demandées aux services de produits concernés à l'intérieur de la Direction Générale VI (Agriculture).

Enfin des missions de vérifications sur place, de quelques jours par pays, ont généralement lieu vers la fin de la clôture des comptes annuels, mais le nombre et la durée de ces missions sont dérisoires par rapport à la multiplicité des services payeurs, de l'importance et de la complexité des dépenses.

On doit noter que la Division VI F 1 a spécialisé certains de ses fonctionnaires par nature de marché; ceux-ci assistent généralement aux réunions des comités de gestion et des organes préparatoires aux décisions du Conseil pour les aspects financier.

Enfin, les comptes d'une année doivent être, d'après les textes établis en 1970, apurés avant la fin de l'année suivante. Malheureusement, on constate que les comptes de 1971 ne sont toujours pas apurés à la fin de 1972.

On doit constater également que les comptes des années 1967 à 1970 n'ont pas encore été clos.

1.1.4 Les contrôles communautaires

Dans le système actuel, comme nous l'avons vu au Chapitre III, existent deux niveaux de contrôles :

- le contrôle exercé par la Direction Générale VI (Agriculture) sur les Etats membres qui procèdent aux paiements pour le compte de la Communauté,
- le contrôle financier exercé par la Direction Générale XX (Contrôle Financier) dans le cadre de ses attributions propres.

Dans ces conditions, on peut se demander si le système actuel ne conduit pas à des doubles emplois et à une confusion des tâches. En fait, dans une administration classique, le Contrôle Financier a pour tâche de contrôler les dépenses engagées par les ordonnateurs de la même administration, puis leur règlement. Ce contrôle porte sur l'exactitude des imputations, le non-dépassement du budget, le bien-fondé de la dépense. Or, bien que dans le système FEOGA actuel, les ordonnateurs en première instance soient les organes

payeurs des Etats membres, donc extérieurs à l'administration de Bruxelles, la liquidation sur le plan communautaire est effectuée à partir des états de dépenses mensuels, par la Direction Générale VI qui est l'ordonnateur en titre et qui établit les propositions d'imputation en engagement et en paiement au budget communautaire. Le Contrôle Financier appelé en vertu du règlement financier à apposer son visa sur lesdites propositions donne ainsi la garantie généralement requise avant toute inscription au budget communautaire.

On ne peut nier que ce double système de contrôle au niveau de la Commission comporte des risques de double emploi qui seraient d'autant plus à éviter que les moyens de contrôle actuellement disponibles ne sont pas à la mesure de l'ampleur de la tâche.

Le cadre du contrôle est établi par le règlement du 21.4.1970 qui a fixé un ensemble de clauses permettant à la CEE de contrôler les dépenses agricoles de la section Garantie :

- Le règlement fait obligation aux Etats de veiller à la régularité des opérations, de prévenir et de poursuivre les irrégularités, de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. Les conséquences des irrégularités ou négligences imputables aux administrations ou organismes nationaux sont supportées par les Etats (article 8). Cette disposition paraît particulièrement utile, dans la mesure où elle a incité les payeurs nationaux à s'informer avant la réalisation d'un paiement pour savoir s'il était considéré par le FEOGA comme conforme à la réglementation communautaire. Une sorte de contrôle préventif, donc efficace, tend à se développer.
- Le règlement fait obligation aux Etats d'envoyer périodiquement les états de trésorerie et de dépenses des organismes payeurs (voir § 1.1.3.1). Malheureusement, il est difficile à la section Garantie du FEOGA d'effectuer mensuellement un véritable contrôle des dépenses déclarées, sur base des documents qui lui parviennent. En effet, ceux-ci sont beaucoup trop globaux et ne font apparaître, à l'exception des interventions publiques effectuées par les organismes habilités, les quantités de produits ayant donné lieu à intervention ou à restitution. Il ne peut donc être question de déterminer des taux moyens, et de procéder à un premier contrôle de vraisemblance.
- Le règlement fait obligation aux Etats, d'envoyer à la Commission, une fois par an, les rapports et comptes récapitulatifs des dépenses des organismes payeurs (article 5) en y joignant "tout rapport ou partie de rapport établi par les services de vérification ou de contrôle compétents et traitant de ces dépenses..." (article 4).

Ces divers documents permettent d'apurer effectivement les comptes de la section Garantie, après avoir effectué des vérifications sur pièces.

- Enfin, le règlement donne à la Commission les moyens d'exercer un véritable contrôle sur place, en effet :

..."Les agents mandatés par la Commission pour les vérifications sur place ont accès aux livres et à tous autres documents ayant trait aux dépenses financées par le Fonds. Ils peuvent notamment vérifier :

- a) la conformité des pratiques administratives avec les règles communautaires,
- b) l'existence des pièces justificatives nécessaires et leur concordance avec les opérations financées par le Fonds,
- c) les conditions dans lesquelles sont réalisées et vérifiées les opérations financées par le Fonds.

La Commission avise en temps utile, avant la vérification, l'Etat membre auprès duquel s'effectue la vérification ou sur le territoire duquel celle-ci a lieu. Des agents de l'Etat membre intéressé peuvent participer à ces vérifications..."

Notons que, jusqu'à présent, étant donné les tâches de réglementation et d'organisation auxquelles elle a notamment dû se livrer, la Commission n'a pas été en mesure d'utiliser pleinement ce véritable "arsenal" de moyens de contrôle qui est mis à sa disposition.

1.2 - LES OPERATIONS DU FEOGA - SECTION ORIENTATION

La section Orientation est chargée de financer les mesures de politique structurelle, c'est-à-dire en priorité les actions communes au sens de l'article 6 du règlement n° 729/70, puis les projets d'amélioration des structures agricoles au sens du règlement n° 17/64 et enfin diverses mesures particulières décidées par le Conseil.

A ce jour, aucune dépense n'a été effectuée pour les actions communes et en attendant, le financement des projets d'amélioration des structures agricoles dans le cadre du règlement n° 17/64/CEE continue de constituer la principale activité de la section Orientation.

Il est à noter, d'autre part, qu'à partir de l'année 1966 une partie des crédits disponibles pour la section Orientation a été destinée, par décision du Conseil, au financement des mesures spéciales non prévues par le règlement n° 17/64/CEE.

Ces mesures regroupées portent essentiellement sur :

- les mesures de "compensations financières",

- la prise en charge de certaines calamités agricoles,
- le financement d'enquêtes statistiques,
- l'aide aux groupements de producteurs de fruits et légumes,
- les mesures visant à rétablir l'équilibre de certains marchés agricoles. Au 31.12.1971 un montant total de 213.757.848 U.C. a été mis à la disposition des différents Etats membres, pour ces diverses mesures.

1.2.1 La réglementation communautaire

Les principaux règlements, en la matière, sont les suivants :

- Règlement n° 17/64/CEE du Conseil - J.O. n° 34 du 27.2.1964 - relatif aux conditions de concours du Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricole,
- Règlement n° 45/64/CEE de la Commission - J.O. du 6.5.1964 - relatif aux demandes de concours présentées au FEOGA, section Orientation,
- Règlement n° 99/64/CEE de la Commission - J.O. du 5.8.1964 - relatif aux modalités d'exécution des décisions de concours du FEOGA, section Orientation,
- Règlement n° 130/66/CEE du 26.1.1966
- Règlement n° 25/62/CEE du 4.4.1962
- Règlement n° 728/70
- Règlement n° 729/70.

1.2.2 Les organismes communautaires concernés

Les organismes communautaires concernés sont les suivants :

- Direction Générale VI et plus particulièrement la Direction du FEOGA (F) :

Division F - 2 : chargée d'examiner les projets sous leurs aspects techniques. Cette division établit les projets de décision afin de constituer les propositions de financement qui seront soumises à la Commission.

Division F - 3 : chargée d'examiner les demandes de concours sous leurs aspects financiers et de rentabilité. Cette division examine également les demandes de paiement des concours déjà octroyés.

- Les Comités :

- . Le Comité permanent des structures agricoles doit émettre un avis sur les propositions de financement que la Direction du FEOGA compte soumettre à la Commission. Il peut, en outre, être consulté sur toute question d'importance générale.
 - . Le Comité du Fonds doit être consulté sur les aspects financiers et notamment sur les moyens financiers disponibles relatifs aux propositions de la Direction du FEOGA.
- La Direction Générale XX (Contrôle Financier), qui contrôle les engagements de dépenses.
- La Commission, qui adopte les projets.

1.2.3 Les modalités d'octroi du concours et de son paiement

1.2.3.1 L'établissement du dossier

Peuvent "bénéficier du concours du Fonds, les personnes physiques ou morales, ou leurs groupements, supportant en dernier ressort, en totalité ou en partie, la charge financière de la réalisation du projet".

Un dossier doit être établi par le futur bénéficiaire selon les indications du règlement 45/64/CEE. Il comprend notamment des renseignements sur :

- le bénéficiaire (adresse, forme juridique, situation économique),
- le projet prévu (description, localisation, devis estimatif, modalités d'exécution...),
- le financement prévu (répartition des ressources par origine et nature, charge financière, échéancier...),
- la rentabilité,
- les critères de priorité.

1.2.3.2 Transmission du dossier à l'Etat membre

Le dossier est transmis par l'intéressé à un organisme intermédiaire national, qui a été désigné par chaque Gouvernement; ce sont respectivement :

- en Allemagne : le Ministère de l'Agriculture Fédéral,
en Belgique : le Ministère de l'Agriculture, Administration des Services économiques,

- en France : le Ministère de l'Agriculture, Direction de l'Aménagement rural et des Structures. Mission des Affaires administratives, financières et juridiques,
- en Italie : le Ministère de l'Agriculture, Direction Générale de l'Amélioration foncière. Division 5 bis, section FEOGA,
- aux Pays-Bas : Projet de structure : Cultuur technische dienst
Projet de commercialisation : Ministère de l'Agriculture.

Ces organismes nationaux sont chargés, à ce stade, de :

- vérifier l'exactitude du contenu du dossier et éventuellement de le compléter et de recueillir l'avis favorable de l'Etat membre,
- transmettre le dossier au FEOGA, section Orientation.

1.2.3.3 Le traitement du dossier par le FEOGA, jusqu'à la décision de financement

Chaque dossier est transmis à la Direction du FEOGA (Direction F) où il est analysé d'un point de vue :

- formel et technique. A cet effet, un rapport est établi comportant toutes les données formelles ainsi qu'une appréciation technique;
- économique et financier. A cet effet, une fiche financière est établie.

Cette fiche permet de calculer :

- . la rentabilité du projet,
- . le montant de l'investissement brut,
- . le montant de l'investissement, éligible au titre du Fonds, après déduction des dépenses non éligibles (par exemple achat de terrains),
- . le montant maximum d'une participation éventuelle du Fonds qui ne peut dépasser 25 % du montant de l'investissement éligible (parfois 45 %).

On vérifie également si :

- l'Etat membre participe financièrement au projet (condition obligatoire pour l'obtention de l'aide FEOGA), et quel est le niveau de cette participation,

- l'investissement brut est entièrement financé,
- la participation du bénéficiaire représente bien 30 % minimum du financement global (20 % depuis 1971 en ce qui concerne les projets visant les structures de production).

La Direction du FEOGA est souvent amenée à demander des renseignements supplémentaires à l'organisme intermédiaire, ou directement au bénéficiaire. Il arrive que l'on convoque le bénéficiaire ou que l'on fasse une visite sur place (cas relativement rares).

Un premier choix est alors effectué par la Direction VI F sur la base de la fiche financière et du rapport et, après avis donné par la Direction agricole du secteur concerné par le projet.

Le dossier complet est alors transmis au Contrôle Financier pour examen et visa de la fiche financière.

Ces dossiers sont ensuite soumis aux Comités FEOGA, pour avis ou pour consultation :

- Comité du Fonds (optique financière),
- Comité Permanent des Structures Agricoles (optique technique et économique).

Enfin, la Commission, après visa de l'engagement par le Contrôle Financier, décide de l'adoption des projets. La liste des décisions (n° du projet, intitulé) est publiée au J.O. des Communautés.

La décision concernant chaque projet est notifiée au bénéficiaire et aux Etats membres avec des instructions détaillées, pour obtenir les paiements FEOGA.

1.2.3.4 Le traitement des demandes de paiement

Les demandes de paiement ne peuvent être déposées auprès de la Direction FEOGA qu'après réalisation, au moins partielle, des travaux. La décision octroyant le concours précise les modalités de paiement du concours. Celui-ci peut être versé en deux, trois ou quatre fractions selon la durée prévue des travaux.

Le fait que cette durée est souvent prolongée et également que les versements du concours ne peuvent être effectués qu'après paiement effectif des dépenses, par le bénéficiaire, implique pour celui-ci la nécessité de financement relais des aides du FEOGA.

Ces demandes transitent par les organismes intermédiaires, nationaux qui les transmettent au FEOGA (Direction VI F). Elles comprennent :

- un certificat précisant :
 - . la date de début des travaux,
 - . le montant et le mode de financement des dépenses,
 - . la conformité des réalisations avec les prévisions,
 - . le respect des conditions financières.
- la liste des pièces justificatives préalablement contrôlées ayant permis d'établir le certificat et comportant notamment :
 - . un relevé des factures avec leur numéro, les dates, les entreprises émettrices, leur objet (reflet du devis initial),
 - . un relevé des paiements des factures avec dates et mode de paiement.

Les pièces justificatives sont d'autant mieux contrôlées que les Etats sont plus impliqués financièrement dans les projets, et que les organismes chargés de faire les contrôles relatifs aux aides nationales sont également ceux qui transmettent les dossiers à la CEE.

Le dossier doit également comporter les réponses aux conditions imposées éventuellement par la décision d'octroi du concours notamment en matière de financement.

La Division VI - F 3 contrôle les demandes de paiement afin de déterminer :

- . si les travaux réalisés correspondent bien à ceux qui avaient été prévus et n'ont pas été détournés de leur vocation économique première,
- . si les conditions financières et autres nécessaires à l'obtention d'une aide FEOGA ont bien été respectées.

Elle peut demander toute pièce supplémentaire qu'elle souhaite.

Elle peut effectuer, enfin, un contrôle physique sur place, après information de l'Etat membre, conformément à l'article 22 du règlement 17/64/CEE. Elle estime que 5 à 10 % des demandes de paiement relatives à des projets terminés donnent effectivement lieu au contrôle physique.

Si le dossier est en ordre, elle rédige un ordre de paiement, qui est transmis, avec le dossier, au Contrôle Financier.

Le Contrôle Financier procède au contrôle du dossier avant de viser cet ordre et de le transmettre au comptable pour paiement.

Ce paiement n'est pas transmis directement au bénéficiaire, mais transite par un organisme financier intermédiaire qui est le plus souvent sa banque personnelle. La CEE constate en effet que très souvent cette banque préfinance le concours du Fonds et que celui-ci doit en conséquence lui être remboursé par le bénéficiaire.

1.2.4 Les contrôles communautaires

Dans le système actuel, comme nous l'avons vu au chapitre III, existent deux niveaux de contrôles :

- le contrôle exercé par la Direction Générale VI (Agriculture) sur les projets présentés par les Etats membres,
- le contrôle financier exercé par la Direction Générale XX (Contrôle Financier) dans le cadre de ses responsabilités. Celui-ci est amené à contrôler plus spécialement la recevabilité et le respect du plafond des fonds disponibles.

La division du FEOGA, chargée du contrôle des demandes de paiement, ne dispose pas du personnel suffisant pour effectuer les contrôles sur pièces dans des délais suffisamment courts pour ne pas léser les bénéficiaires qui, très souvent, doivent faire face aux frais de crédits relais du concours.

En outre, les contrôles sur place, autorisés par le règlement n° 17/64/CEE ne peuvent, pour la même raison, être aussi nombreux qu'il serait souhaitable.

Chapitre VI

LES CONTRAINTES DU CONTROLE COMMUNAUTAIRE

La conception et la mise en place d'un véritable système de contrôle des recettes et des dépenses au sein de la CEE ne peuvent être envisagées qu'après un recensement précis, même si l'approche en est schématique, des contraintes particulières en matière de décision, de constatation, de paiement et de contrôle national.

Un tel recensement doit conduire à fixer les grandes lignes d'un système de contrôle compatible avec les données politiques, adapté aux organes existants et respectueux des finalités de la construction européenne.

1.1 - L'INTERPRETATION DES ECONOMIES NATIONALES EN TANT QU'OBJECTIF ECONOMIQUE

L'objectif économique poursuivi étant avant tout l'interpénétration des économies nationales par l'intensification des échanges, on est conduit à exclure, dès l'abord, les techniques de contrôle qui se révéleraient à l'usage :

- procédurières,
- paralysantes.

Ainsi se trouvent pratiquement écartés les recours au contrôle a priori et la systématisation des contrôles physiques au profit de contrôles sur pièces et par sondages et de contrôles a posteriori assortis de sanctions adaptées.

Par ailleurs, il paraît évident que pour un certain temps encore, l'efficacité des contrôles au sein de la Communauté devra être appréciée par rapport à la croissance des échanges économiques. Il n'y a pas là invitation au laxisme mais prise en compte d'une exigence élémentaire. S'agissant d'une construction et d'une mission de "service public" au sens le plus large, l'efficacité des procédures ne peut s'évaluer dans les mêmes termes que dans l'entreprise privée.

Le système communautaire peut tolérer des "pertes" dès lors qu'il en maîtrise l'ampleur et qu'elles sont compensées par une meilleure acceptation des mécanismes et une conformité générale plus grande des mouvements économiques à la finalité de l'ensemble.

1.2 - LA COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION DOUANIERE

Tous les observateurs et tous les praticiens, même les mieux informés, soulignent la complexité de la réglementation douanière appliquée dans les Etats membres.

Cette complexité n'affecte pas seulement la nomenclature douanière qui s'est développée considérablement, notamment au fur et à mesure de la mise en place de la politique agricole commune. Elle se retrouve également dans la réglementation douanière relative à la procédure du dédouanement notamment à la détermination des éléments de la taxation. Il est clair qu'un effort particulier devra être entrepris pour simplifier les règles actuellement applicables en ces matières et qui tendent à favoriser les fraudes.

Le fait que seul quelques affaires, peu nombreuses, ayant donné lieu à poursuites ne doit pas masquer l'existence probable, beaucoup plus importante, d'opérations spéculatives, peut-être formellement correctes, mais tout aussi dommageables pour l'équilibre communautaire.

Des études de type "monographie" sur les principaux produits dont les mouvements peuvent donner lieu à suspicion pourraient donc, par exemple, être aussi élaborées. Elles feraient ainsi connaître ce qui paraît relever d'une utilisation habile mais acceptable de la réglementation douanière et ce qui serait réellement frauduleux sur le plan économique.

1.3 - LA SITUATION PARTICULIERE DES ORGANISMES D'INTERVENTION ET DE PAIEMENT

La situation des organismes chargés des actions de régulation et de soutien des marchés nécessite, dans l'optique du contrôle, un examen particulier.

Ces 40 organismes dont la liste est parue au J.O. des Communautés le 17 mars 1972 se caractérisent par :

- la diversité de leur statut juridique selon les pays et même à l'intérieur de certains Etats membres,
- l'hétérogénéité de leurs domaines et de leurs techniques d'intervention.

La nécessité de décisions rapides, le recours à des organismes qui réalisent également des interventions qui ne sont pas effectives pour la CEE, le préfinancement systématique des dépenses de la section "garantie" ont abouti à une très large décentralisation.

Avant même toute préoccupation de contrôle, au sens classique du terme, l'action des services de la CEE s'apparente à une "tutelle" d'un caractère particulier puisqu'elle a un triple but :

- information sur les conditions dans lesquelles les déclarations de paiements sont à établir,
- contrôle préalable des prévisions de dépenses avant l'engagement des dépenses,
- surveillance générale de leur activité en vue d'éviter l'apparition d'interprétations divergentes des dispositions communautaires.

Si la notion de "tutelle" devait être retenue, ce serait donc pour mieux insister sur le caractère principalement pédagogique du contrôle à développer. Une telle notion n'est assurément pas compatible avec les systèmes classiques de contrôle par un corps ou un service spécialisé, aussi impose-t-elle, au plan des structures, une construction originale et différente de celle existant dans les Etats membres.

1.4 - LE REGIME DES OPERATIONS COMMUNAUTAIRES

Le régime des opérations communautaires est caractérisé par :

- le particularisme des procédures et des structures administratives de constatation, d'intervention de paiement et de contrôle dans chacun des pays,
- le caractère limité des pouvoirs de contrainte au profit de la Commission.

Ces deux considérations sont illustrées différemment selon qu'il s'agit des recettes ou des dépenses.

1.4.1 Les recettes douanières

Les droits de douane sont généralement perçus "ad valorem". Les contrôles physiques sont donc souvent d'un intérêt secondaire. D'autre part, ils sont longs et vexatoires pour les usagers, douteux pour les administrations douanières et les usagers et se trouvent limités en fait, à des opérations par sondage. Le contrôle sur pièces est donc la règle.

La procédure du "transit communautaire", bien acceptée, constitue une première coordination entre les administrations douanières des Etats membres pour assurer les contrôles. Elle aboutit dans les faits, à une collaboration effective tendant à éviter les fraudes tout en facilitant la circulation des marchandises.

Sur le plan répressif, il apparaît certain que, compte tenu du particularisme des droits douaniers et de la forte empreinte de souveraineté qui caractérise les procédures de poursuites, des différences très sensibles de traitement d'un pays à l'autre peuvent être escomptées par les fraudeurs. Il faut en effet rappeler que :

- les techniques d'investigation (perquisition, saisie) ne sont pas unifiées,
- le déclenchement des poursuites est ici plus qu'ailleurs souvent encore discrétionnaire,
- l'intervention du juge n'a dans certains Etats membres qu'un caractère accessoire,
- le recouvrement des amendes et l'exécution des pénalités font par principe, l'objet de transactions étendues, dans la plupart des Etats membres.

Il a déjà été indiqué que l'article 13, alinéa 3 du règlement CEE du 2.1.1971, prévoyant une information systématique sur les procédures de sanctions, n'a toujours pas été mis en oeuvre.

La mise en place d'un contrôle efficace sur les recettes douanières suppose donc :

- des contrôles communautaires associés aux contrôles nationaux,
- une procédure communautaire garantissant le recouvrement des recettes sur tout le territoire de la Communauté,

- une uniformisation des dispositions répressives en matière douanière,
- une procédure d'information entre administrations nationales ainsi qu'avec les services de la Commission.

1.4.2 Les dépenses du FEOGA

Section Orientation

Jusqu'à maintenant, le contrôle a porté principalement sur les projets individuels.

La réalisation de ces travaux est en principe également contrôlée par l'Etat membre qui participe au financement.

Les contrôles des réalisations sont effectués sur place par des fonctionnaires de la Direction du FEOGA, en général après l'achèvement des travaux; des représentants des Etats membres intéressés sont invités à y participer.

Les contrôles relatifs aux dépenses effectuées sous forme de remboursement (actions communes, mesures particulières) revêtiront un aspect plus compliqué que ceux relatifs aux projets individuels, du fait que ces dépenses sont plus variées, qu'elles concernent un nombre beaucoup plus élevé d'intéressés et qu'au niveau national un plus grand nombre d'organismes interviendront dans leur réalisation.

Section Garantie

Ces dépenses sont de loin les plus importantes et présentent des originalités nombreuses :

- le préfinancement par la CEE est maintenant la règle,
- la décentralisation des opérations est encore plus large que ne le laisse apparaître la liste des 40 organismes agréés puisqu'elle intéresse en outre :
 - . des organismes d'intervention très spécialisés (par exemple : Interlait en France),
 - . des organismes de producteurs (coopératives, etc. ...),
- les ordres de paiement ont juridiquement, dès leur émission par l'organisme national, la qualité de "paiement CEE",
- l'absence de responsabilité directe des agents payeurs à l'égard de la CEE, l'agent comptable du FEOGA n'ayant pas d'autorité hiérarchique à l'égard des manipulateurs réels des fonds dont il est responsable. Cependant, la Commission, lors de sa décision

d'apurement des comptes a le droit de rejeter une dépense qui s'est révélée non-conforme à la réglementation communautaire. Elle peut donc par ce droit de veto faire déclencher a posteriori la responsabilité d'agents sur le plan national.

Sur les opérations de la section Garantie, le contrôle de la CEE devrait donc :

- pouvoir suivre, même sans possibilité d'intervention permanente, la procédure des paiements au-delà des 40 organismes dont l'agrément a un caractère plus comptable qu'administratif semble-t-il,
- s'identifier et utiliser les résultats des contrôles nationaux,
- rédiger des monographies systématiques par types d'intervention et par produit,
- disposer d'interlocuteurs ayant un rôle bien défini.

Et notamment, en face des multiples originalités des dépenses de marchés agricoles, il importe de rechercher des solutions nouvelles qui combinent notamment la réalisation des paiements par des services nationaux décentralisés avec les responsabilités des institutions de la Communauté en matière de gestion des crédits, car le système actuel ne leur offre pas de sécurité suffisante. Une telle conciliation pourrait être trouvée en s'inspirant des solutions retenues pour le Fonds européen de Développement et qui ont fait leurs preuves, tout en les adaptant aux possibilités très grandes des administrations des Etats de la CEE et aux spécificités des dépenses de marchés agricoles.

Dans cet esprit on pourrait envisager que les Etats membres confient à certains de leurs fonctionnaires des fonctions de délégués de la Communauté, notamment lorsqu'ils remplissent des tâches d'ordonnateur ou de payeur. Le rôle de ces délégués par rapport aux Institutions de la Communauté et en particulier de la Commission serait défini par un règlement-cadre du Conseil. Pour tenir compte des particularités constitutionnelles et administratives de chaque Etat membre, ce règlement pourrait être complété, lorsque nécessaire, par un accord entre l'Etat concerné et la Commission.

De cette manière la Communauté connaîtrait mieux les conditions dans lesquelles les paiements sont assurés à l'aide de moyens du budget de la Communauté. Il serait possible ainsi d'accroître sensiblement le rôle des services de la Commission évoqué précédemment, ainsi que l'action communautaire de contrôle. Son fonctionnement pourrait conduire également à des recommandations sur les adaptations d'organismes payeurs lorsqu'il s'avèrera que les structures nationales ne sont pas pleinement adaptées aux besoins communautaires ainsi que sur l'introduction progressive d'une comptabilité européenne pour tous les services payeurs. Par ce biais, les conditions seraient réunies pour mettre sur pied ultérieurement un système d'exploitation et de vérification des données à l'aide de

l'informatique conduisant non seulement à des vérifications nettement améliorées, mais à une connaissance précise des conséquences financières des décisions communautaires, instrument précieux pour une amélioration des conditions dans lesquelles ces décisions sont prises et par là source d'économies.

1.5 - L'EXISTENCE DES CONTROLES NATIONAUX ET LA MISE
EN PLACE PROGRESSIVE D'UN SYSTEME GLOBALISE DE
CONTROLE DES RECETTES ET DES DEPENSES DE LA CEE

Nous avons déjà souligné qu'en matière de pouvoirs de contrôle, les Traités et les divers règlements ont affirmé le caractère prééminent des contrôles nationaux.

Cette hiérarchie traduit la préoccupation politique de respecter de manière générale la souveraineté de chaque état, qui domine l'ensemble de la construction européenne.

Tout contrôle d'un organe extérieur est en effet le plus souvent ressenti comme une intrusion. Il se heurte également à des obstacles qui tiennent au particularisme des procédures, aux "traditions", aux solidarités de recrutement.

Si contrainte il y a, du fait de la prééminence réaffirmée des contrôles nationaux, il convient d'en souligner aussi les aspects positifs.

La conception de contrôle communautaire pourrait en effet être fondée sur une double orientation :

- coordination plutôt que superposition,
- liaisons fonctionnelles plutôt qu'organiques.

Il importe donc d'identifier aussi correctement que possible les contrôles nationaux qui pourront servir de base au système communautaire de contrôle.

A cet égard, tant en matière de recettes que de dépenses, les problèmes posés par le contrôle communautaire sont à rapprocher de deux types de contrôles nationaux qui paraissent bien adaptés :

- le contrôle administratif interne par mission d'inspection, qui présente l'avantage d'aller au-delà du contrôle sur pièces ou du contrôle des agents pour appréhender la totalité de l'activité d'un service,

- le contrôle administratif et juridictionnel de gestion tel qu'il est mis en oeuvre par les Cours des comptes (dans la mesure où elles apprécient l'activité des ordonnateurs), les Inspections des Finances (pour les services distincts du Ministère des Finances) ou les Commissions de vérification et de contrôle des entreprises publiques.

Bien entendu, les informations données pour les autres sources de contrôle (contentieux, statistique, etc.) ne devraient pas être négligées dans la mesure où les résultats sont le plus souvent publiés.

Ainsi, l'analyse des contraintes qui s'imposent au contrôle communautaire permet de dégager les principales caractéristiques des méthodes et des organes de contrôle qui pourraient être mis en place :

- pour les recettes

- contrôle de base au niveau des particuliers et des entreprises, réalisé par les organes de contrôle nationaux, ce qui n'exclut pas d'y associer les agents mandatés des organes communautaires (soit à titre d'un certain programme de contrôle soit en vertu d'une demande motivée),
- contrôle associé aux contrôles nationaux en ce qui concerne les administrations publiques et les organismes publics ou para-publics chargés de la constatation des recettes;

- pour les dépenses

- contrôle de base au niveau des bénéficiaires portant sur la matérialité des opérations à financer, réalisé en premier lieu par les organes de contrôle nationaux ou déclenché par les instances communautaires et effectué de son propre chef en coopération avec les services compétents de l'Etat membre,
- contrôle communautaire sur place de la matérialité des faits, en collaboration avec les instances nationales, portant soit sur des opérations nouvelles, notamment avant ou après l'introduction de nouvelles catégories de dépenses, soit sur des secteurs sensibles aux pratiques frauduleuses.

Aussi bien pour les recettes que pour les dépenses, les contrôles devraient aboutir non seulement, éventuellement, à des redressements et à des sanctions pénales, mais aussi à des observations et à des propositions portant à la fois sur les progrès réalisés dans la construction communautaire et sur les réformes ou corrections à apporter.

*LE CONTRÔLE DES RECETTES
ET DES DEPENSES
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES*

ANALYSE PAR PAYS

Juin 1973 - Bruxelles

LE CONTROLE DES RECETTES
ET DEPENSES DE LA CEE

°
° °

F R A N C E

S O M M A I R E

	Pages
1 - LES ORGANES DE CONTROLE	4
1.1 - LE CONTROLE INTERNE : L'INSPECTION DES FINANCES	4
1.2 - LE CONTROLE EXTERNE	8
1.2.1 La Cour des comptes	8
1.2.2 Les Organes de contrôle spécialisés et ouverts à la Cour des comptes	10
1.2.2.1 La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques	10
1.2.2.2 La Cour de discipline budgétaire	10
1.2.2.3 Le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics	11
2 - LES OPERATIONS DE RECETTES	12
2.1 - LA REGLEMENTATION	12
2.1.1 Les droits de douane	12
2.1.2 Les prélèvements agricoles	12
2.2 - L'ADMINISTRATION DES DOUANES ET IMPOTS INDIRECTS	12
2.2.1 L'organisation des services centraux	13
2.2.2 L'organisation des services extérieurs	13
2.2.3 Service des laboratoires du Ministère de l'Economie et des Finances	15
2.3 - LES PROCEDURES DE PERCEPTION DES RESSOURCES PROPRES	15
2.3.1 Les importations	16
2.3.1.1 Le calcul des droits à l'importation	16
2.3.1.2 Les procédures à l'importation	20
2.3.1.3 Vérification des marchandises	23
2.3.1.4 Comptabilisation et perception des droits de douane et des prélèvements agricoles	24
2.3.1.5 Sortie des marchandises de la douane	24

	Pages
2.4 - LES CONTROLES RELATIFS AUX RECETTES DOUANIERES	24
2.4.1 Les contrôles "a posteriori"	24
2.4.2 Des contrôles effectués sur l'administration des douanes	25
2.4.3.1 Le contrôle interne	25
2.4.3.2 Les contrôles externes	26
3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES	27
3.1 - LE FONDS D'ORIENTATION ET DE REGULARISATION DES MARCHES AGRICOLES (FORMA)	27
3.1.1 Structure de l'organisme et importance des activités communautaires dans l'ensemble de ses actions	28
3.1.1.1 Structure du FORMA	28
3.1.1.2 Importance relative des activités communautaires	29
3.1.2 Actions relevant de la politique agricole commune	29
3.1.2.1 Principe de ces actions et secteurs agricoles sur lesquels elles portent	29
3.1.2.2 Déroulement des opérations	30
3.1.3 Contrôles	32
3.1.3.1 Responsabilité de l'agent comptable du FORMA	32
3.1.3.2 Les contrôles externes du FORMA	33
3.2 - L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES CEREALES (O N I C)	33
3.2.1 Structure de l'organisme et importance des activités communautaires dans l'ensemble de ses actions	33
3.2.1.1 Structure de l'ONIC	33
3.2.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole commune	35
3.2.2.1 Principes de ces actions, et secteurs agricoles sur lesquels elles portent	35
3.2.2.2 Déroulement des opérations	36
3.2.3 Les contrôles auxquels est soumis l'ONIC	37

	Pages
3.3 - LA SOCIETE INTERPROFESSIONNELLE DU LAIT ET DE SES DERIVES (INTERLAIT)	38
3.3.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole commune	38
3.3.3 Les contrôles	38
3.3.3.1 Contrôles internes	38
3.3.3.2 Contrôles externes	39
3.4 - LA SOCIETE INTERPROFESSIONNELLE DU BETAIL ET DES VIANDES	40
3.4.1 Structure de l'organisme	40
3.4.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole commune	40
3.4.2.1 Principe de ces actions et secteurs agricoles sur lesquels elles portent	40
3.4.2.2 Déroulement des opérations	40
3.4.3 Contrôles extérieurs à la SIBEV	41
3.5 - L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DU BETAIL ET DE LA VIANDE (ONIBEV)	42
3.5.1 Structure de l'ONIBEV	42
3.5.2 Vocation de l'ONIBEV	43
3.5.3 Actions relevant du domaine de la politique agricole commune	44
3.5.4 Contrôle extérieur à l'organisme	44
3.6 - L'INSTITUT DES VINS DE CONSOMMATION COURANTE (I.V.C.C.)	45
3.6.1 Structure de l'I.V.C.C.	45
3.6.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole communautaire	45
3.6.3 Les contrôles	45
3.7 - LE FONDS D'INTERVENTION ET DE REGULARISATION DU MARCHÉ DU SUCRE	46
3.7.1 Structure du F.I.R.S.	46
3.7.2 Actions du domaine communautaire	46
3.7.2.1 Principe de ces actions	47
3.7.2.2 Déroulement de ces opérations	47
3.7.2.3 Contrôles	48
3.8 - LA SOCIETE INTERPROFESSIONNELLE DES OLEAGINEUX (SIDO)	49
3.8.1 Type d'organisme et importance des activités communautaires	49
3.8.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole communautaire	49
3.8.2.1 Principe de ces actions	49
3.8.2.2 Déroulement des opérations	49
3.8.2.3 Contrôles	50

1 - LES ORGANES DE CONTROLE

En France, deux institutions symbolisent le contrôle interne d'une part, le contrôle externe d'autre part :

- l'Inspection des Finances,
- la Cour des comptes.

Sans doute, ces deux "grands" corps ne sont-ils pas les seuls à exercer un contrôle. Chaque administration - et notamment le Ministère de l'Agriculture - possède son ou ses corps de contrôle. Mais ce type de contrôle connaît une double limitation :

- de caractère technique, il porte peu sur l'aspect financier des opérations soumises à contrôle,
- le poids important du Ministre des Finances dont chacun sait qu'il ne limite pas son contrôle à la seule légalité, a conduit à une prééminence évidente du rôle joué par l'Inspection des Finances.

De même, au niveau externe, le déclin relatif du Parlement ne joue pas que pour son rôle législatif. Ses fonctions de contrôle demeurent intermittentes et parcellaires. Ainsi, est-ce la Cour des comptes qui, aux yeux de l'opinion, apparaît comme le corps de contrôle le plus prestigieux et dont les travaux connaissent le plus de notoriété.

1.1 - LE CONTROLE INTERNE : L'INSPECTION DES FINANCES

L'Inspection des Finances représente un mode de contrôle original, spécifique aux institutions françaises et qui mérite un examen particulier. L'Inspection des Finances a été conçue par ses créateurs comme un corps itinérant exerçant sur place, à n'importe quel moment du processus d'exécution du budget, un contrôle direct des comptables publics.

Le corps de l'Inspection comprend une centaine de membres répartis en trois catégories : inspecteurs généraux, inspecteurs, inspecteurs adjoints.

Les inspecteurs et inspecteurs adjoints sont répartis chaque année dans des divisions de tournées qui sont chacune placée sous les ordres d'un inspecteur général. Elles ont une compétence, soit territoriale, soit spéciale (c'est-à-dire ne s'appliquant qu'à un service déterminé).

- Les attributions de l'Inspection générale des Finances

L'Inspection générale n'a pas une compétence de droit commun. Elle n'a qu'une compétence d'attribution. Aucun critère général ne définit ses compétences qui ont varié historiquement et au gré des circonstances politiques : ainsi, les entreprises nationalisées échappent au contrôle de l'Inspection des Finances alors que certaines entreprises privées, recevant des subventions, y sont soumises.

Les pouvoirs de vérification de l'Inspection s'étendent :

- aux fonctionnaires participant à l'exécution du budget de l'Etat, des communes, des départements, des établissements publics : comptables du trésor (T.P.G., percepteurs, receveurs particuliers des finances), comptables spéciaux des régies financières (receveurs des contributions indirectes, de l'enregistrement et des douanes), comptables de tous les services publics budgétaires ou non. Le contrôle s'étend même à des établissements privés comme la Caisse d'épargne, les caisses de crédit agricole, les banques populaires, en bref, à toute une série d'organismes dont la vie financière est en rapport étroit avec les finances de l'Etat, des départements et des communes;
- aux fonctionnaires ordonnateurs. Là, la compétence de l'Inspection est double :
 - à l'égard du Ministère des Finances. Elle est chargée de surveiller le fonctionnement des services administratifs tant à l'échelon de l'administration centrale que des services extérieurs,
 - à l'égard des ordonnateurs secondaires. Elle assume les fonctions de contrôle des dépenses engagées. Il ne s'agit pas d'un véritable contrôle des engagements et des ordonnancements, systématique et a priori, mais d'un contrôle a posteriori sur les comptabilités administratives des ordonnateurs secondaires.

- Modalités d'exercice de contrôle de l'Inspection des Finances

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, le territoire métropolitain de la France était partagé en "divisions" à l'intérieur desquelles se faisaient les "tournées". Chacune de ces divisions relevait d'un inspecteur général qui avait sous son autorité des inspecteurs et des inspecteurs adjoints.

Depuis la libération, l'insuffisance chronique des effectifs consacrés aux "tournées" a conduit à modifier cette organisation. Bien que les divisions territoriales soient maintenues, l'inspecteur général, ou l'inspecteur qui est placé à la tête de chacune d'elles pour maintenir les contacts nécessaires avec les chefs des services publics n'a plus sous son autorité une équipe d'inspecteurs et d'adjoints à l'Inspection.

Désormais, l'unité de contrôle est la "brigade". Elle groupe des inspecteurs et inspecteurs adjoints sous l'autorité d'un chef de brigade. Il appartient au chef du service de l'Inspection de fixer la composition et de déterminer la mission de chacune d'elles.

Entre l'inspecteur général, délégué permanent du Ministre de l'Economie et des Finances dans une division déterminée et l'animateur d'une "brigade" temporaire, tout conflit possible de compétence et d'attribution doit être évité. Aussi l'arrêté du 12 Avril 1956 a-t-il formulé les trois règles suivantes :

- . dès son arrivée dans une division territoriale, le chef de brigade doit consulter l'inspecteur général sur l'organisation des travaux qu'il est venu diriger,
- . l'inspecteur général de la division doit être tenu au courant du déroulement des vérifications,
- . c'est à l'inspecteur général (et non au chef de brigade) qu'incombe le soin de rédiger une "note de présentation" jointe au rapport de chaque inspecteur, ainsi qu'au rapport d'ensemble du chef de brigade.

- Organisation des tournées

Un double souci préside à l'organisation de celles-ci :

- . d'une part, assurer le contrôle de la totalité des services relevant de la compétence de l'Inspection,
- . d'autre part, réaliser des vérifications aussi fréquentes que possible.

Le programme des opérations de contrôle est en principe décidé par le Ministre; mais en réalité, ce dernier entérine les propositions du chef de service de l'Inspection générale, prises après un simple avis du Comité des inspecteurs généraux.

- La conduite des vérifications

Sur place, la vérification peut être caractérisée par trois règles :

- . La règle de l'improviste : il s'agit de surprendre l'agent vérifié. Le contrôle doit donc être inopiné. L'administration ne doit pas avoir été avertie à l'avance.
- . La règle du suspect : l'opération de contrôle est dirigée contre le fonctionnaire vérifié. Celui-ci est en position d'accusé. Mais il doit être en mesure de se justifier et le contrôle doit être mené contradictoirement avec lui. L'attitude de l'inspecteur est analogue à celle du juge d'instruction. Des règles strictes ont été établies afin de permettre une véritable instruction contradictoire.

- La distinction de la constatation et de l'action : l'inspecteur ne peut en aucun cas donner des ordres à l'agent vérifié, ni s'immiscer dans le fonctionnement du service. Le droit de donner une suite aux constatations de l'Inspection appartient aux administrations et aux ministres.

- Le rapport de l'inspecteur des finances est une suite coordonnée "d'observations". Une "observation" est la constatation objective et précise d'un fait qui n'est pas conforme aux lois et règlements et qui relève une défectuosité dans le fonctionnement général du service. Deux règles essentielles caractérisent les rapports de l'Inspection générale des Finances : les règles de la responsabilité des conclusions et du contradictoire.

- Règle de la responsabilité : l'inspecteur des finances agit seul. Il n'a de comptes à rendre à personne. Il est entièrement maître de ses conclusions et de sa signature. Le travail de l'inspecteur n'est pas collégial. En cela, il se différencie de celui de la Cour des comptes dont les rapports sont toujours le résultat d'un compromis entre diverses tendances.

- Règle du contradictoire : Les irrégularités constatées sont communiquées à l'agent vérifié. Celui-ci est invité à inscrire au regard des observations les réponses qu'il juge nécessaires. L'inspecteur répond à nouveau à l'agent vérifié et note de nouvelles observations. Puis, le supérieur de l'agent vérifié annote à son tour le rapport. Cette procédure oblige le rédacteur à un travail méticuleux pour soutenir ses affirmations.

Aussi les rapports de vérification se présentaient-ils traditionnellement sous la forme de documents à plusieurs colonnes :

- les irrégularités constatées sont consignées dans la première colonne et sont communiquées à l'agent vérifié;
- ce dernier est invité à inscrire ses observations en regard des constatations de l'inspecteur dans une deuxième colonne;
- dans la troisième colonne l'inspecteur répond à l'agent vérifié et ajoute de nouvelles observations éventuelles;
- dans une quatrième colonne le supérieur de l'agent vérifié annote à son tour le rapport;
- enfin dans une cinquième colonne c'est l'inspecteur général des finances, supérieur hiérarchique de l'inspecteur des finances qui ajoute une présentation d'ensemble.

Si, à l'heure actuelle, on ne se sert plus de documents à colonnes, la méthode est cependant conservée totalement dans ses principes.

1.2 - LE CONTROLE EXTERNE

1.2.1 La Cour des comptes

L'organisation financière de la France repose sur le principe de la séparation des "ordonnateurs" et des "comptables". Les "ordonnateurs" sont les autorités administratives qui prennent les décisions qui se traduisent par des dépenses ou des recettes publiques : mais ils ne disposent en aucune façon des fonds publics qui y sont afférents. Les "comptables" au contraire, sont seuls chargés d'effectuer les paiements correspondant aux dépenses et les recouvrements qui résultent des recettes. Ils tiennent naturellement la comptabilité de ces opérations.

La Cour des comptes, sur la base d'un second principe, ne juge que les comptes et non les "comptables".

Cependant comme toute formule simple, celle-ci est trompeuse : elle ne s'applique qu'à la compétence de la juridiction financière. Si l'on considère l'ensemble des pouvoirs de la Cour des comptes, il y aurait plus de vérité dans la formule contraire.

- En tant que tribunal financier de l'Administration

La Cour des comptes juge les "comptables". Elle n'a pas compétence sur les ordonnateurs. Les comptabilités des agents comptables soumis à la Cour des comptes donnent lieu à de véritables décisions juridictionnelles. Si le compte est régulier, le comptable bénéficie d'un "arrêt de décharge". S'il n'est pas régulier par excès de recettes ou insuffisance de dépenses, la Cour rend un "arrêt de débet". Ce rôle traditionnel de la Cour tend toutefois à perdre de son importance au profit de nombreuses activités de contrôle administratif.

- En tant que contrôleur financier de l'Administration

La Cour des comptes est conduite à porter un véritable jugement d'opportunité - et pas réellement de régularité - sur les décisions des ordonnateurs.

- . L'intervention la plus simple de la Cour consiste en l'envoi de notes ou de lettres d'un président de chambre au responsable du service de contrôle pour lui signaler les anomalies ou les irrégularités dans le fonctionnement de son service, lui demander des explications et lui proposer des solutions à apporter.
- . Les "notes du parquet" constituent une forme d'intervention plus solennelle. Elles sont adressées par le procureur général de la Cour sur la proposition de la chambre qui a relevé l'irrégularité, directement au Ministre responsable du service concerné.
- . La procédure du "référé" marque un caractère évident de gravité. Le "référé" est adressé au Ministre concerné et signale une anomalie administrative grave. Dans ce cas, le Ministre doit répondre dans un délai de trois mois. Il est par ailleurs tenu, "sous sa responsabilité personnelle", de prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires coupables d'irrégularités.

- Enfin l'intervention la plus connue est le rapport public que la Cour adresse chaque année au Président de la République. Ce rapport dénonce les principaux abus et défauts relevés dans le fonctionnement de l'Administration. Les Ministres sont informés à l'avance des observations de la Cour et ils ont la faculté d'y répondre.

L'obligation de présenter des comptes dont toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être normalement appuyées par la présentation de pièces justificatives constitue une des charges les plus lourdes pesant sur les comptables publics.

L'examen des comptes et des pièces justificatives par le magistrat rapporteur doit lui permettre de proposer à la Cour les bases sur lesquelles sera fixée la situation du comptable vis-à-vis de la collectivité publique dont il a reçu mission de gérer les deniers. Pendant plus d'un siècle la préparation du rapport s'est faite uniquement sur pièces, dans le silence claustral d'un cabinet de travail parisien. Il n'en est plus de même aujourd'hui, où l'examen des comptes et des pièces est souvent complété par une enquête sur place, directement conduite par le rapporteur. Cette pratique si efficace a été consacrée par le récent décret du 20 Septembre 1968, en son article 10 : "Les vérifications sont confiées aux conseillers maîtres ou aux conseillers référendaires et auditeurs. Elles sont effectuées par examen des comptes et des pièces justificatives. Elles comportent, en tant que de besoin, toutes demandes de renseignements, enquêtes ou expertises sur place ...".

Si le rapporteur peut se rendre auprès de son justiciable, celui-ci n'est jamais présent à l'audience au cours de laquelle ses comptes sont jugés. C'est là un aspect très curieux et assez particulier de la procédure suivie devant la juridiction financière, procédure entièrement écrite. Son caractère contradictoire est cependant assuré par le moyen du double arrêt. Lorsque certaines charges sont retenues contre le comptable, elles lui sont notifiées par la voie d'un premier arrêt, dit arrêt provisoire. Il enjoint au comptable "de rapporter, dans un délai fixé par la Cour et ne pouvant être inférieur à un mois, toutes explications ou justifications à sa décharge" (décret du 20 Septembre 1968, art. 17). Le second arrêt, dit arrêt définitif, rendu après examen des réponses et des nouvelles justifications, peut ou bien donner décharge au comptable, ou bien le mettre au débet. Décharger le comptable, c'est, pour une période déterminée, admettre toutes les recettes qu'il a perçues, lui allouer toutes les dépenses qu'il a payées, fixer enfin le reliquat qui devra être repris au compte suivant comme point de départ de la nouvelle ligne de compte. Si la gestion jugée se termine par une sortie de fonctions du comptable, la Cour, en l'absence de toutes charges relevées à son encontre, lui donnera quitus. Si l'examen de son compte aboutit à un rejet partiel de dépenses ou à un forçement de recettes la Cour pourra prononcer contre lui un arrêt de débet. Il appartiendra alors au Ministre des Finances (représenté, en l'espèce, par l'agent judiciaire du Trésor) de donner à cet arrêt de débet les suites qu'il jugera convenables, la Cour n'ayant pas compétence pour suivre l'exécution des arrêts qu'elle prononce.

Les arrêts de la Cour des comptes sont sans appel, mais peuvent faire l'objet de deux voies de recours; la révision et la cassation.

S'il n'entre pas dans le cadre de ce rapport d'envisager tous les domaines d'intervention de la Cour des comptes, il convient de souligner l'extension des pouvoirs "administratifs" de la Cour.

L'effort tenace et patient déployé par la Cour en vue de substituer progressivement un contrôle des gestions administratives à des vérifications inspirées par un formalisme réglementaire, n'a pas manqué de retenir l'attention des pouvoirs publics. On n'en donnera d'autre preuve que les termes employés dans l'exposé des motifs de la loi du 22 Juin 1967 relative à la Cour des comptes qui s'exprime ainsi.

"... La mission qui ... lui fut impartie par l'Empereur de relever, à l'occasion de ses contrôles, les faits de mauvaise gestion, ainsi que les défauts de structure ou de procédure qui gênent l'action administrative n'a cessé de s'étendre. Au cours des dernières décennies notamment, les interventions de la Cour par voie de référés et de communications du parquet se sont sensiblement développées, cependant que son rapport public, devenu effectivement annuel, comporte des observations plus nombreuses, mieux actualisées et qui s'efforcent d'être aussi constructives que critiques".

1.2.2 Les organes de contrôle spécialisés et ouverts à la Cour des comptes

Depuis la seconde guerre mondiale les activités de la Cour ont été étendues dans trois directions, assez homogènes, il est vrai.

1.2.2.1 La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques : mise en place en 1948, elle regroupe des magistrats de la Cour des comptes et des fonctionnaires de différents ministères.

La compétence de la Commission porte sur les établissements publics de caractère industriel et commercial, les entreprises nationalisées et les sociétés d'économie mixte. Le FORMA, l'ONIC et tous les organismes similaires sont donc soumis au contrôle de cette Commission.

Les établissements sont tenus de présenter leurs comptes à la Commission qui délègue des rapporteurs particuliers pour des enquêtes sur place. La Commission sur le vu des rapports porte une appréciation sur la gestion des entreprises mais elle ne possède aucun pouvoir ou juridictionnel ou de décision. La Commission procède par ailleurs à la rédaction d'un rapport annuel comparable à celui de la Cour des comptes.

1.2.2.2 La Cour de discipline budgétaire

Si la responsabilité des comptables est clairement définie et strictement sanctionnée, il n'en est pas de même de celle des

ordonnateurs; leur responsabilité est moins assujettie par les textes, leurs fautes sont donc plus difficiles à établir. La Cour de discipline budgétaire vise à combler cette lacune.

Composée de magistrats, la Cour a une double compétence :

- à l'égard des faits

la Cour relève et établit les infractions relatives à l'engagement des dépenses publiques, à l'exécution des dépenses et des recettes et à la prévarication;

- à l'égard des personnes

son action s'étend à tous fonctionnaires, et à tous agents nommés du Gouvernement.

La Cour peut prononcer des amendes dont le maximum est le traitement brut annuel du fonctionnaire condamné.

Depuis sa création en 1948, la Cour n'a joué qu'un rôle modeste puisque en 1963, depuis sa création, elle n'avait instruit que 40 affaires dont 14 seulement ont donné lieu à jugement.

1.2.2.3 Le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics correspond à une conception plus économique qu'administrative du contrôle. Son objet est moins de veiller au respect de la légalité que de procéder à une réflexion sur les conditions de fonctionnement des départements ministériels. Composé à la fois de magistrats, de fonctionnaires et de parlementaires, le Comité procède à des enquêtes sur place, par visite des services et par entretien avec les fonctionnaires compétents. Il transmet ensuite ses observations au Premier Ministre.

Depuis sa création, en 1946, le Comité a fait procéder à deux autres enquêtes. Les suites données ont été très variables, suivies d'effets surtout lorsque les réformes proposées ne visaient que des aménagements secondaires, encore que le Comité compte à son actif des études dans des domaines essentiels.

Si sur le plan national le Comité avait donné les résultats escomptés on aurait pu suggérer de s'en inspirer sur le plan communautaire.

2 - LES OPERATIONS DE RECETTES

L'administration des douanes perçoit au profit de la CEE en tant que ressources propres :

- un pourcentage croissant des droits de douane,
- les prélèvements agricoles institués au titre de la politique agricole commune.

2.1 - LA REGLEMENTATION

2.1.1 Les droits de douane

Les droits de douane perçus en France sont déterminés de manière identique dans les Etats membres, de façon que le niveau de protection soit le même dans toute la Communauté et que soient empêchés tous détournements de trafic et d'activités ainsi que toutes distorsions de concurrence qui pourraient naître de l'existence de dispositions nationales divergentes.

L'assiette, le contrôle et la perception des droits de douane sont effectués conformément aux lois, décrets ou arrêtés pris en vertu des divers règlements, directives et décisions du Conseil ou de la Commission et publiés dans :

- le code des douanes
- les règlements particuliers édités par l'administration
- le tarif des droits de douane d'importation
- le bulletin officiel des douanes, sous forme d'arrêtés ou de décisions administratives.

2.1.2 Les prélèvements agricoles

L'assiette, le contrôle et la perception des prélèvements agricoles sont effectués sur la base des divers règlements communautaires arrêtés au titre de la politique agricole commune.

Les dispositions applicables en matière de droits de douane le sont également pour les prélèvements agricoles.

2.2 - L'ADMINISTRATION DES DOUANES ET IMPOTS INDIRECTS

La Direction Générale des douanes dépend du ministère des finances. Le Directeur Général est nommé par décret pris en Conseil des ministres.

L'activité de l'Administration des douanes et droits indirects s'ordonne autour de deux fonctions principales :

- d'une part, mise en oeuvre de la législation et de la réglementation applicables aux mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux à l'entrée et à la sortie du territoire national,
- d'autre part, recherche, constatation et sanction des infractions à ces prescriptions.

2.2.1. L'organisation des services centraux

L'organisation de la Direction Générale est donnée dans l'annexe 1.

2.2.2. L'organisation des services extérieurs

La répartition des services extérieurs est fonctionnelle et tend à calquer les régions douanières sur les régions de programmes économiques.

On compte trente quatre circonscriptions régionales métropolitaines, regroupées en neuf inter-régions (voir annexes 2 et 3).

Le Chef de service interrégional assure le fonctionnement et la coordination de tout ou partie des attributions de certains services de plusieurs Directions régionales. A cet effet, il est chargé :

- d'une mission générale de représentation de l'administration,
- d'une mission de coordination
- d'une mission de gestion directe.

Outre ces missions particulières le chef de service interrégional est normalement chargé d'administrer une direction régionale.

Responsable d'une circonscription territoriale le Directeur régional possède un pouvoir de décision, d'organisation et de gestion.

Il a qualité d'ordonnateur secondaire pour le mandatement des dépenses de sa circonscription.

Enfin, il exerce un pouvoir hiérarchique et disciplinaire sur les agents placés sous ses ordres.

Chaque circonscription est divisée en un nombre variable de divisions fonctionnelles ou territoriales (3 à 5) placées sous les ordres d'un agent du grade de directeur adjoint ou inspecteur principal. Cet agent a la responsabilité de fonctionnement de l'ensemble des services placés sous ses ordres : service des bureaux et services des brigades (voir annexe 4).

a) Bureaux des douanes

Ils sont chargés de tous les travaux concernant l'assiette, le contrôle et la perception des droits ainsi que de la poursuite éventuelle des infractions commises et, d'une manière générale, de l'application de toutes les réglementations que la douane a la charge de faire respecter.

Traditionnellement, les bureaux sont localisés dans les ports, les aéroports ouverts au trafic international et sur la ligne frontière. Pour tenir compte de l'évolution du trafic, on a été amené à créer :

- des bureaux internationaux, où sont regroupées les formalités du pays d'entrée et de sortie (Modane, Genève,),
- des bureaux intérieurs situés auprès des centres industriels et commerciaux,
- des centres régionaux de dédouanement où les inspecteurs se déplacent eux-mêmes pour effectuer les vérifications dans les usines ou les gares.

On comptait, fin 1970 :

- 304 bureaux frontaliers (y compris les aérodromes douaniers),
- 136 bureaux situés à l'intérieur du territoire.

On distingue :

- les bureaux de plein exercice où peuvent être effectuées toutes les opérations douanières.

On en comptait 318 à la fin décembre 1970, dont 153 fonctionnant comme centres régionaux de dédouanement (C R D),

- les bureaux à compétence limitée aux opérations de tourisme et frontaliers.

On en comptait 81 à fin décembre 1970,

- des bureaux spécialisés, (produits pétroliers, construction automobile, timbres-poste, perles fines, métaux précieux)

On en comptait 41 à fin décembre 1970.

b) Le service des brigades

Le service des brigades est organisé en :

- subdivisions, sous les ordres d'un inspecteur central ou inspecteur des brigades,
- et en brigades, sous les ordres d'un chef de poste.

On comptait 545 brigades à fin décembre 1970, dont 90 groupes d'intervention et de recherche (G.I.R.), exerçant essentiellement leur action à l'intérieur du territoire.

Le service des brigades est chargé :

- de surveiller les frontières et de rechercher la fraude,
- de contrôler les opérations d'importation et d'exportation en assurant la prise en charge et la surveillance des marchandises sous douane et les opérations matérielles de vérification,
- d'appliquer la législation sur le contrôle des changes à l'égard des personnes franchissant les frontières du territoire national.

Pour mener à bien sa tâche, il est doté de moyens de communication et de télécommunication importants (voir annexe 5).

2.2.3 Service des laboratoires du ministère de l'économie et des finances
(1, Rue Gabriel Vicaire - 75003 Paris)

Ce service effectue les études, recherches, analyses et contrôles qui lui sont demandés par les Administrations Financières :

- Direction Générale des Impôts,
- Direction Générale des Douanes et Droits Indirects,
- Service des Alcools

en vue de l'application des diverses réglementations qui nécessitent la mise en oeuvre des méthodes et de procédés techniques.

Les recherches, analyses et contrôles sont menés à bien dans un certain nombre de laboratoires régionaux situés à :

Paris - Marseille - Bordeaux - Lille - Dunkerque - Strasbourg
Lyon - Rouen - Le Havre et Balfort.

2.3 - LES PROCEDURES DE PERCEPTION DES RESSOURCES PROPRES

La loi douanière impose à tout importateur ou à tout exportateur l'obligation de conduire et de présenter ses marchandises à un bureau de douane, où une déclaration sommaire doit être déposée dans le délai de 24 heures à partir de l'arrivée desdites marchandises (si elles ne sont pas dédouanées immédiatement).

Cette déclaration sommaire signée par le déposant doit comporter les éléments suffisants pour permettre l'identification des marchandises; elle est enregistrée immédiatement par le service. Sur présentation d'un exemplaire de ce document, les marchandises sont introduites dans un magasin ou une aire de dédouanement, où elles séjournent pendant un certain délai - (15 jours pour les transports terrestres - 45 jours pour les transports par mer) avant de recevoir une destination définitive. Lorsque ces marchandises n'ont pas fait l'objet d'une déclaration leur assignant un régime douanier à l'expiration du délai réglementaire de séjour en magasin, l'exploitant est tenu de les constituer en dépôt dans les locaux d'un entrepôt public.

2.3.1 Les importations

2.3.1.1 Le calcul des droits à l'importation

Les droits de douane perçus en France sont déterminés de manière identique dans les Etats membres, de façon que le niveau de protection soit le même dans toute la Communauté et que soient empêchés tous détournements de trafic et d'activités ainsi que toutes distorsions de concurrence qui pourraient naître de l'existence de dispositions nationales divergentes.

Deux types de droits sont actuellement perçus :

- les droits spécifiques

ils sont proportionnels à l'unité de grandeur qui sert à mesurer usuellement la marchandise que l'on désire taxer.

Appartiennent à cette catégorie : les prélèvements agricoles, les droits perçus sur les carburants;

- les droits "ad valorem"

ils sont un pourcentage de la valeur de la marchandise présentée au dédouanement. Ce type de droit présente des avantages certains :

- . il s'ajuste de lui-même quand la monnaie se déprécie,
- . il évite une trop grande diversification du tarif pour tenir compte des différences de qualité.

Par contre, ce type de droit présente l'inconvénient d'abaisser le degré de protection quand le prix d'importation baisse de manière anormale : dumping, par exemple. Néanmoins, cet inconvénient a été paré par l'adoption de textes communautaires sur la "valeur" à prendre véritablement en compte, dans le calcul du droit et sur les mesures anti-dumping (règlement CEE 459/68 du Conseil).

Les principaux éléments à prendre en compte dans le calcul des droits sont les suivants :

- la notion d'espèce,
- la valeur en douane,
- la notion d'origine.

Nous allons les examiner tour à tour.

a) La notion d'espèce

Le tarif douanier commun, paru dans le règlement n° 950/68 du 28 juin 1968 (JOCE n° L 172 du 22 juillet 1968), a unifié la notion d'espèce au sein de la CEE.

La nomenclature utilisée dans ce tarif douanier est issue des travaux de la convention de Bruxelles du 15 décembre 1950, relative à la "nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers".

Cependant, une adaptation de cette "nomenclature de Bruxelles" aux conditions du Marché commun a été nécessaire, surtout au niveau des sous-positions et des notes explicatives, compte tenu, entre autres, de la mise sur pied de la politique agricole commune.

b) La valeur en douane

La valeur en douane a été définie par le règlement 803/68 du conseil de la CEE, repris dans le code douanier.

- ... "La valeur en douane des marchandises importées est le prix normal d'une vente effectuée dans des conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur indépendants l'un de l'autre ...
- ... Le moment à retenir pour cette détermination est :
- dans le cas d'une mise à la consommation directe, la date à laquelle le service des douanes accepte l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise à la consommation desdites marchandises;
 - dans le cas d'un autre régime douanier, le moment fixé par les actes du Conseil ou de la Commission relatifs à cet autre régime, ou fixé par les Etats membres en conformité avec ces actes ...
- ... Le prix normal des marchandises importées est déterminé en supposant que :
- 1) les marchandises sont livrées à l'acheteur au lieu d'introduction dans le territoire douanier de la Communauté;
 - 2) le vendeur supporte tous les frais se rapportant à la vente et à la livraison des marchandises au lieu d'introduction, ces frais étant, dès lors, compris dans le prix normal; ce sont :
 - les frais de transport,
 - les frais d'assurance,
 - les frais de chargement,
 - les frais de déchargement, dans la mesure où ceux-ci sont compris dans le fret, des marchandises livrées au lieu d'introduction,
 - les commissions,
 - les courtages,
 - les frais d'établissement, en dehors du territoire de la Communauté, des documents relatifs à l'introduction des marchandises

dans ce territoire, y compris les droits de chancellerie,

- les droits et taxes exigibles en dehors du territoire douanier de la Communauté, à l'exclusion de ceux dont les marchandises auraient été exonérées ou dont le montant aurait été remboursé ou devrait être remboursé,
 - le coût des emballages, à l'exclusion du coût des emballages qui suivent leur régime propre,
 - les frais d'emballage (main-d'oeuvre, matériel ou autres frais)
- 3) l'acheteur supporte les droits et taxes exigibles dans le territoire douanier de la Communauté, ces droits et taxes étant, dès lors, exclus du prix normal ...

... Une vente effectuée dans des conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur indépendants l'un de l'autre est une vente dans laquelle notamment :

- 1) le paiement du prix des marchandises constitue la seule prestation effective de l'acheteur; par prestation effective, il y a lieu d'entendre, non seulement l'acquit d'une obligation légale ou contractuelle, mais également toute autre contrepartie;
- 2) le prix convenu n'est pas influencé par des relations commerciales, financières ou autres, contractuelles ou non, qui pourraient exister en dehors de celles créées par la vente elle-même entre, d'une part, le vendeur ou une personne physique ou morale associée en affaires au vendeur et, d'autre part, l'acheteur ou une personne physique ou morale associée en affaires à l'acheteur;
- 3) aucune partie du produit provenant des reventes ou d'autres actes de disposition ou encore de l'utilisation dont les marchandises feraient ultérieurement l'objet, ne reviendra, directement ou indirectement au vendeur ou à toute autre personne physique ou morale associée en affaires au vendeur ...

... Deux personnes sont considérées comme associées en affaires si l'une d'elles possède un intérêt quelconque dans les affaires ou les biens de l'autre ou si elles possèdent toutes les deux un intérêt commun dans des affaires ou des biens ou si encore une tierce personne possède un intérêt dans les affaires ou les biens de chacune d'elles, que ces intérêts soient directs ou indirects ..."

Le prix payé ou à payer pourra être admis comme valeur en douane pour autant :

- 1) que le contrat de vente soit exécuté dans les délais prévus par les règlements,
- 2) que le prix corresponde, au moment où il est convenu, aux prix faits lors d'une vente effectuée dans des conditions de pleine concurrence

entre un acheteur et un vendeur indépendants l'un de l'autre,

- 3) que ce prix soit ajusté, si nécessaire, pour tenir compte des éléments qui, dans la vente considérée, différencieraient des éléments constitutifs du prix normal.

Les ajustements visés concernent notamment :

- 1) les frais auxquels il est fait allusion précédemment,
- 2) les réductions de prix qui ne sont consenties qu'aux représentants exclusifs ou aux concessionnaires uniques ou encore à toute autre personne physique ou morale opérant dans des conditions comparables,
- 3) les rabais anormaux, ainsi que toute autre réduction sur le prix usuel de concurrence ...

Le texte communautaire précise enfin les autres éléments dont il doit être tenu compte dans l'estimation de la valeur en douane, à savoir :

- les brevets d'invention, marque de fabrique, ...
- les modalités de transbordement et d'acheminement jusqu'à l'Etat membre ...
- les modalités de paiement ...

c) La notion d'origine

La notion d'origine des marchandises, à prendre en compte lors du calcul des droits à l'importation a été précisée dans le règlement communautaire n° 802/68 du Conseil.

Sont originaires d'un pays les marchandises entièrement obtenues dans ce pays. C'est-à-dire :

- 1) les produits minéraux extraits de son territoire;
- 2) les produits du régime végétal qui y sont récoltés;
- 3) les animaux vivants qui y sont nés et élevés;
- 4) les produits provenant d'animaux vivants qui y font l'objet d'un élevage;
- 5) les produits de la chasse et de la pêche qui y sont pratiqués;
- 6) les produits de la pêche maritime et autres produits extraits de la mer à partir de bateaux immatriculés ou enregistrés dans ce pays et battant pavillon de ce même pays;
- 7) les marchandises obtenues à bord de navires-usines à partir de produits visés sous 6) originaires de ce pays, pour autant que ces navires-usines soient immatriculés ou enregistrés dans ce pays et qu'ils battent pavillon de celui-ci;

- 8) les produits extraits du sol ou du sous-sol marin situé hors des eaux territoriales, pour autant que ce pays exerce aux fins d'exploitation des droits exclusifs sur ce sol ou ce sous-sol,
- 9) les rebuts et déchets provenant d'opérations manufacturières et les articles hors d'usage, sous réserve qu'ils y aient été recueillis et ne puissent servir qu'à la récupération de matières premières,
- 10) celles qui y sont obtenues exclusivement à partir des marchandises visées sous 1) à 9) ou de leurs dérivés, à quelque stade que ce soit.

Une marchandise dans la production de laquelle sont intervenus deux ou plusieurs pays est originaire du pays où a eu lieu la dernière transformation ou ouvraison substantielle, économiquement justifiée, effectuée dans une entreprise équipée à cet effet et ayant abouti à la fabrication d'un produit nouveau ou représentant un stade de fabrication important.

Lorsque l'origine d'une marchandise doit être justifiée à l'importation par la production d'un certificat d'origine, ce certificat doit répondre aux conditions ci-après :

- 1) être établi, soit par une autorité, soit par un organisme présentant les garanties nécessaires et dûment habilité à cet effet par le pays de délivrance,
- 2) comporter toutes les indications nécessaires à l'identification de la marchandise à laquelle il se rapporte, notamment :
 - le nombre, la nature, les marques et numéros des colis,
 - l'espèce, les poids brut et net de la marchandise,
 - le nom de l'expéditeur,
- 3) certifier sans ambiguïté que la marchandise à laquelle il se rapporte est originaire d'un pays déterminé.

2.3.1.2 Les procédures à l'importation

a) Conduite en douane - déclaration sommaire

La conduite en douane diffère suivant que la marchandise importée pénètre dans le territoire national par terre, mer ou air.

. Mer

Tout navire doit obligatoirement accoster dans un port pourvu d'un bureau de douane. Dès qu'il est accosté, le service des douanes monte à bord.

Le capitaine est alors tenu de :

- faire viser son journal de bord,
- de présenter :
 - . l'inventaire du navire,
 - . l'acte de francisation,
 - . la charte partie (acte d'affrètement),
 - . le connaissement (reconnaissance par le capitaine des marchandises embarquées),
 - . le manifeste (énumération de la cargaison),
- donner des indications sur la route du bateau (origine des marchandises).

Enfin, dans les 24 heures qui suivent l'arrivée au port, le capitaine dépose au bureau de douane une déclaration dite "sommaire" indiquant la nature du chargement. Cette déclaration est le plus souvent constituée par le manifeste.

Cette formalité peut être accomplie, également, par l'armateur ou son représentant, par le consignataire de la cargaison, ou encore un courtier maritime.

La déclaration sommaire n'assigne pas de régime douanier aux marchandises.

Le déchargement des marchandises ne peut être effectué que sur autorisation écrite du service et sous sa surveillance.

. Air

Les aéronefs en provenance de l'étranger doivent emprunter les "routes aériennes" et se poser uniquement sur les aéroports internationaux comportant un bureau de douane et de police.

Dès l'atterrissage, le pilote présente :

- son carnet de route,
- le manifeste (énumération de la cargaison),
- la lettre de transport aérien (document prévu par la convention de 1919),
- la liste des passagers.

Il doit faire une "déclaration sommaire".

L'aéronef n'est déchargé qu'après autorisation écrite du service.

. Terre

Les marchandises qui arrivent de l'étranger par la voie terrestre ne peuvent pénétrer sur le territoire qu'en des points déterminés. Elles doivent être conduites directement dans un bureau ou dans le lieu assigné par le service sans avoir été manipulées ni introduites dans une maison. Elles doivent suivre la "route légale" pour atteindre ce lieu. Cette route est désignée par arrêté préfectoral : sont en particulier considérés comme tels, les voies ferrées, les canaux et les rivières.

La marchandise doit être "déclarée sommairement" même si elle doit être dédouanée immédiatement.

Dans les grands bureaux maritimes, aériens ou terrestres, les marchandises qui stationnent avant le dédouanement sont surveillées attentivement. A cet effet, elles sont dénombrées et identifiées; les colis sont pointés au vu des déclarations sommaires ou des feuilles de transport, puis allotés sur les quais ou dans les hangars. Cette reconnaissance matérielle, effectuée par le service des brigades s'appelle "écor" et assure une prise en charge correcte : les marchandises resteront pendant leur dédouanement dans une enceinte fermée sous la surveillance constante des agents.

b) La déclaration en détail

Toutes les marchandises importées doivent faire l'objet d'une déclaration en détail (art. 84 du Code des Douanes).

La déclaration en détail est l'acte juridique par lequel le déclarant :

- désigne le régime douanier dont il demande l'application à des marchandises déterminées,
- s'engage, sous les peines de droit, à accomplir les obligations découlant du régime douanier déclaré,
- fournit toutes les indications nécessaires pour permettre l'identification des marchandises en cause et l'application à ces marchandises des mesures dont le service des douanes assure l'exécution en fonction du régime douanier déclaré.

Les marchandises doivent être déclarées en détail par leurs propriétaires ou par les personnes ou services ayant obtenu l'agrément de commissionnaires en douane ou l'autorisation de dédouaner dans les conditions prévues par le Code des Douanes.

La forme et le contenu de cette déclaration sont réglementés de manière stricte et différent suivant le régime douanier attribué à la marchandise. Les principaux types de déclaration sont repris à l'annexe 7.

On y trouve notamment :

- le nom et l'adresse du déclarant,
- le mode de transport utilisé,
- le nom et l'adresse du destinataire,
- les pays d'origine et de provenance,
- les caractéristiques de la marchandises, poids, valeur, espèce, nature, marque et numéro des colis,
- etc.

Ces indications permettent l'application de la réglementation douanière et le calcul des droits, taxes et prélèvements agricoles.

Une fois déposée, la déclaration présente un caractère irrévocable; elle est devenue un acte authentique :

- qui fixe la responsabilité du déclarant,
- qui constitue le titre de créance du Trésor,
- qui confère à la douane un privilège général sur les meubles et les effets mobiliers du déclarant et lui permet de prendre une hypothèque sur ses immeubles.

2.3.1.3 Vérification des marchandises

Après enregistrement de la déclaration en détail, le service des douanes procède, s'il le juge utile, à la vérification de tout ou partie des marchandises déclarées.

La vérification, quand elle est faite, se décompose en deux phases :

- le contrôle sur pièces qui permet d'étudier la déclaration et ses pièces annexes dans le but de déceler les anomalies, les contradictions ou les erreurs matérielles, telles que les erreurs de classement tarifaire;
- la visite proprement dite ou contrôle sur place, qui a lieu dans l'enceinte du bureau (hangars, magasins, quais) ou dans les établissements commerciaux ou industriels du destinataire. Elle se déroule obligatoirement en présence du déclarant qui procède aux manipulations (ouverture et fermeture des colis, pesage) et en assure les frais.

Une fois la vérification terminée, le service des douanes rédige le certificat de visite sur la déclaration. Il doit comporter le résultat de la vérification.

2.3.1.4 Comptabilisation et perception des droits de douane et des prélèvements agricoles

En principe, les droits et taxes liquidés par le service des douanes sont payables au comptant et avant enlèvement des marchandises. Le paiement peut intervenir par tous les moyens de droit : numéraire, mandat administratif, chèque ou ordre de virement bancaire, chèque tiré sur les comptables du Trésor ou sur la Caisse des dépôts et consignations, chèque ou virement postal, obligations cautionnées à quatre mois d'échéance.

La procédure de perception pour les prélèvements est la même que la procédure de perception des droits de douane.

Les receveurs des douanes peuvent par ailleurs laisser enlever les marchandises au fur et à mesure des vérifications et avant paiement effectif des droits et taxes, qui doit intervenir dans un délai maximum de 30 jours (ce délai court à partir de la date d'inscription au registre de liquidation). Dans les cas de l'espèce, l'intéressé doit fournir une caution et payer une remise de 1 ‰ du montant des droits et taxes qui seront liquidés.

2.3.1.5 Sortie des marchandises de la douane

Les marchandises ne peuvent pas être enlevées sans l'autorisation du service des douanes. L'autorisation d'enlever les marchandises est donnée sous la forme d'un "bon à enlever". Celui-ci est signé et daté.

Dès que le service des douanes en a donné l'autorisation, les marchandises doivent être enlevées. A défaut, elles sont constituées d'office en dépôt par le service des douanes.

Le service des douanes procède au contrôle de l'enlèvement en s'assurant que les marchandises qu'on enlève sont bien celles pour lesquelles le bon à enlever a été délivré.

2.4 - LES CONTROLES RELATIFS AUX RECETTES DOUANIERES

2.4.1 Les contrôles "a posteriori"

Après paiement des droits, taxes et prélèvements agricoles, les opérations de dédouanement sont alors théoriquement terminées. Après avoir été dépouillées de leurs éléments statistiques, les déclarations sont classées et conservées pendant la durée de la prescription douanière (3 ans). Cependant, l'importateur n'est pas libéré de

toutes ses obligations : en effet, si l'inspecteur a soupçonné une irrégularité sans pouvoir en faire la preuve, il saisit le Service national des enquêtes douanières, qui procède à une enquête chez l'intéressé. Ce que la déclaration n'a pas permis de déceler peut, en effet, apparaître à l'examen du dossier commercial de l'opération considérée.

L'action du Service national des enquêtes douanières au cours de l'année 1968 et du premier semestre 1969, a porté principalement sur le secteur des produits agricoles (beurre, ovins vivants et viande ovine) qui, en raison des intérêts en jeu (prélèvements, montants compensatoires, restitutions, etc.), ou des distorsions qui persistent en matière de politique commerciale entre les Etats membres de la CEE, demeure particulièrement sensible à la fraude.

En 1970, en ce qui concerne plus particulièrement le contrôle des opérations commerciales, le S.N.E.D. a fait 741 constatations qui représentent, en valeur des marchandises sur lesquelles a porté la fraude, 82 % de l'ensemble des constatations a posteriori de l'Administration des douanes.

2.4.2 Des contrôles effectués sur l'administration des douanes

Dans le premier chapitre, nous avons analysé les différents types de contrôle exercé par et sur l'administration des douanes.

2.4.3.1 Le contrôle interne

Le contrôle hiérarchique des opérations comptables se manifeste sous deux formes différentes :

- un contrôle sur pièces permanent
- des contrôles sur place plus ou moins inopinés.

Les receveurs sont soumis à un contrôle sur pièces exercé par leurs supérieurs hiérarchiques (chef divisionnaire, receveur principal régional, directeur régional, trésorier payeur général) au moyen des états comptables qu'ils doivent leur faire parvenir ou soumettre périodiquement ou accidentellement.

Les comptables des douanes sont également soumis, de la part de leurs supérieurs hiérarchiques, à des contrôles sur place qui peuvent s'exercer à tout moment par des visites d'inspection; au moins une fois l'an, toutes les parties du service comptable des recettes doivent être vérifiées en détail.

Ces contrôles permettent d'assurer la bonne exécution du service et de prendre les mesures de redressement indispensables.

2.4.3.2 Les contrôles externes

On trouve parmi ces derniers, les contrôles déjà étudiés en détail, exercés par :

- l'Inspection générale des finances
- la Cour des Comptes.

Il convient de souligner que les contrôles de l'inspection générale des finances ont une importance considérable pour l'administration et qu'ils ont un grand effet sur la marche de ses services extérieurs.

En outre, indépendamment du concours précieux qu'ils apportent ainsi à l'administration des douanes, les inspecteurs des finances sont en mesure, par les enseignements tirés des observations et remarques faites à l'occasion du contrôle des services douaniers, de proposer des simplifications ou des réformes utiles intéressant l'ensemble des services financiers.

3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES

En Novembre 1972, il existait en France six organismes habilités à payer les dépenses du FEOGA (JO CEE 17/3/72) : l'ONIC, le FORMA, le FIRS, le SIDO, le service des alcools du Ministère des Finances et le Comité central des pêches maritimes.

La création de l'Office de la Viande (ONIBEV) début 1973 devrait porter ce nombre à 7, l'ONIBEV reprenant une part des attributions du FORMA. On peut envisager dans les mois à venir le passage à huit organismes, puisque des groupes de travail étudient au Ministère de l'Agriculture, en liaison avec la profession, la création d'un Office du lait. Néanmoins, il n'est pas impossible que, comme l'a demandé la FNSEA, et laissé prévoir l'exposé des motifs créant l'ONIBEV, un organisme unique soit créé pour coordonner les actions des différents organismes du secteur agricole.

Pour chacun des organismes chargés d'exécuter la politique communautaire en matière de garanties agricoles, nous étudierons :

1. Le type d'organisme et l'importance des activités communautaires dans l'ensemble de ses actions.
2. Les actions relevant du domaine de la politique agricole commune, en distinguant successivement :
 - a) le principe de ces actions (rôle consultatif et rôle exécutif),
 - b) le déroulement des opérations et le contrôle interne effectué par l'organisme,
 - c) les contrôles extérieurs à l'organisme.

Dans la mesure où le FORMA fait exécuter sa mission soit par des sociétés interprofessionnelles avec lesquelles il passe des conventions, soit des établissements publics. Ces organismes (Interlait, SIBEV, I.V.C.C.) seront étudiés, selon le même plan, à la suite du chapitre consacré au FORMA.

3.1 - LE FONDS D'ORIENTATION ET DE REGULARISATION DES MARCHES AGRICOLES (FORMA)

Le FORMA a été créé le 27 Juillet 1961. Sa création s'inscrivait dans le programme tracé par la loi d'orientation agricole du 5 Août 1960 et précisé dans la loi complémentaire agricole du 8 Août 1962. Il prenait la suite d'un certain nombre d'organismes créés en 1963 :

- le Fonds de garantie mutuelle et d'orientation de la production agricole,
- le Fonds spécialisé pour l'assainissement du marché de la viande (SIBEV),
- le Fonds spécialisé chargé de l'intervention sur le marché du lait (Interlait),
- le Fonds spécialisé chargé de l'intervention sur le marché des pommes de terre (SNIPOT).

Les trois fonds spécialisés n'ont pas cessé d'exister lors de la création du FORMA mais sont devenus des organismes d'exécution du FORMA.

3.1.1 Structure de l'organisme et importance des activités communautaires dans l'ensemble de ses actions

3.1.1.1 Structure du FORMA

C'est un établissement public sous la double tutelle des Ministres de l'Agriculture, et de l'Economie et des Finances; il est :

- à caractère industriel et commercial,
- doté de moyens financiers autonomes.

Le FORMA est administré par un conseil de direction et un directeur.

Le conseil de direction est composé d'un président, nommé par arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances, et de 24 membres :

- 6 représentants du Ministre de l'Agriculture désignés par lui,
- 6 représentants du Ministre des Finances désignés par lui,
- 12 membres des organisations professionnelles :
 - . 10 représentant les producteurs agricoles,
 - . 1 représentant les commerçants,
 - . 1 représentant les industriels.

Aucun des membres ne peut se faire représenter.

Le conseil de direction est chargé :

- de suivre l'organisation des marchés agricoles et l'orientation de la production tant au plan national que dans le cadre communautaire et de préparer les interventions de l'établissement,
- de contrôler l'action des sociétés spécialisées (SIBEV, Interlait, SNIPOT),

- de délibérer sur les projets préparés par le directeur portant sur l'affectation des crédits. Les décisions sont ensuite prises par le Ministre de l'Agriculture. Les représentants du Ministre des Finances peuvent demander le contreseing de leur Ministre.

Le conseil de direction se réunit en général tous les mois.

Les services de l'établissement sont groupés en 9 divisions :

- les unes de compétence générale :
 - . services généraux,
 - . études et investissements,
 - . agence comptable,
 - . orientation,
 - . CEE
- les autres spécialisées par secteur :
 - . produits laitiers,
 - . viande et aviculture (amenée à disparaître avec la création de l'ONIBEV),
 - . fruits et légumes,
 - . produits divers - DOM.

(Cf. Annexe 20).

3.1.1.2 Importance relative des activités communautaires

"Il a pour mission la préparation et l'exécution des décisions gouvernementales relatives aux interventions de l'Etat sur les marchés agricoles. Il est chargé de l'exécution sur le territoire français pour les produits agricoles relevant de sa compétence des interventions qui comportent la mise en oeuvre de ressources communautaires" (décret du 16/12/71).

Le FORMA intervient donc sur tous les marchés (sauf ceux des céréales, sucres et oléagineux) qu'il y ait ou non une réglementation communautaire. En 1971, 70 % des dépenses brutes étaient éligibles au titre du FEOGA. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'actions n'est pas dans la compétence de la Communauté : action en faveur des produits des départements d'outre mer, financement des organismes d'intervention, mesures sociales, études, actions de propagande.

3.1.2 Actions relevant de la politique agricole commune

3.1.2.1 Principe de ces actions et secteurs agricoles sur lesquels elles portent

Le FORMA est habilité à payer les dépenses du FEOGA - section garantie - suivantes (JO CEE du 17/3/73) :

1) Les restitutions à l'exportation vers les pays tiers concernant :

- les produits laitiers,
- la viande porcine,
- la viande bovine,
- les oeufs et volailles,
- les fruits et légumes,
- les produits transformés à base de fruits et légumes lorsque la restitution est calculée en premier lieu sur les fruits et légumes,
- les aliments composés pour animaux (à l'exclusion de ceux qui sont à base de céréales ou de sucre),
- les produits "hors annexe II" à l'exclusion de ceux qui sont à base de céréales,
- le tabac,
- le vin,
- le lin textile et le chanvre.

2) Toutes les dépenses d'intervention concernant :

- les produits laitiers,
- la viande porcine,
- la viande bovine,
- les fruits et légumes,
- le vin (à l'exclusion de la distillation des sous-produits de la vinification et de la distillation exceptionnelle des vins de table),
- le tabac,
- le lin et le chanvre.

3) Les restitutions à la production de féculs de pommes de terre.

3.1.2.2 Déroulement des opérations

1) Restitutions à l'exportation

Les exportateurs vers les pays tiers se mettent en relation avec le FORMA qui les fait bénéficier des restitutions à l'exportation, fixées par les instances de la CEE. Les restitutions sont accordées directement (sans passer par les sociétés interprofessionnelles).

2) Interventions

a) Produits laitiers

Le FORMA fait intervenir pour son compte la société Interlait (voir § 3.3) et contrôle ses actions.

b) Viande porcine et viande bovine

Le FORMA fait intervenir pour son compte la SIBEV (voir § 3.4) et contrôle ses actions.

c) Fruits et légumes

La Communauté Européenne fixe au début de chaque campagne pour les fruits soumis à la réglementation de Bruxelles, un prix d'intervention auquel le FORMA peut acheter les excédents en cas de crise grave (c'est-à-dire, si durant trois jours les cours sont inférieurs au prix d'intervention). Seuls, les groupements de producteurs reconnus et les comités économiques peuvent procéder à des retraits et le FORMA leur verse une compensation égale à la valeur des quantités retirées.

Les opérations de contrôle sont effectuées par un contrôleur agréé par le FORMA et mandaté par l'agent local du service de la répression de fraudes (brigade horticole et avicole) pour constater le retrait. Le contrôle doit être à la fois qualitatif (calibres et variétés conformes aux règlements) et quantitatif. Un certificat de contrôle est alors établi en quatre exemplaires par le comité économique agricole sur un imprimé fourni par le FORMA et devra porter les signatures de l'agent du comité économique et de l'agent chargé du contrôle. Ce dernier devra adresser chaque semaine au FORMA les originaux qu'il détient.

Pour bénéficier des compensations, les comités doivent adresser à la division comptable du FORMA les bordereaux récapitulatifs par quinzaine ou par mois des opérations de retrait.

(L'annexe 2 présente la circulaire accompagnée de modèles de certificats destinés à l'intervention sur le marché des poires de table).

d) Vin

L'organisation et l'assainissement du marché du vin et l'orientation de la production viticole avaient été confiés à l'Institut des vins de consommation courante qui est un établissement public. Le FORMA confie le rôle d'intervention et l'agrément des vins susceptibles de bénéficier de restitutions à cet institut.

L'IVCC est étudiée au paragraphe 3.6.

e) Chanvre et lin textile

Le FORMA verse conformément aux règlements de la Communauté, une aide à la culture du chanvre; elle dépend des surfaces ensemencées et récoltées. Elles doivent donc être déclarées, et c'est le comité économique agricole de la production de chanvre qui est chargé de recueillir ces déclarations; il doit de plus vérifier leur véracité. Le FORMA verse ensuite l'aide directement aux producteurs de chanvre.

Pour le lin, l'aide communautaire est partagée par moitié entre le liniculteur et le premier acheteur de pailles de lin. Le producteur doit déclarer ses superficies au Comité Interprofessionnel de production agricole du lin (CIPA Lin) et faire une demande

d'aide. Pour obtenir le paiement de l'aide, il devra envoyer au FORMA par l'intermédiaire du CIPA Lin une déclaration de récolte. Quant au premier acheteur de lin déclaré par le producteur, il doit envoyer au FORMA un mémoire par l'intermédiaire de son organisation professionnelle. Dans ces opérations, le CIPA Lin et l'organisation professionnelle certifient la véracité de la déclaration.

(Les annexes 22 et 23 présentent des circulaires chanvre et lin accompagnées des modèles de mémoire).

3) Restitutions à la production des féculs de pommes de terre

Les livraisons de pommes de terre destinées à la fabrication de féculs donnent droit dans certaines conditions au versement par le FORMA au féculier, d'une restitution à la production remboursée par le FEOGA.

Pour obtenir le remboursement de la restitution le féculier doit envoyer à la division comptabilité du FORMA les pièces suivantes :

- demande de remboursement en quatre exemplaires,
- relevé des bulletins de réception par producteur,
- bulletin de réception avec visa du contrôleur des réceptions en usines.

Les opérations de contrôle sont effectuées sous la responsabilité du Groupement national interprofessionnel de la pomme de terre industrielle et des industries de transformation dont les contrôleurs sont agréés par le FORMA à cet effet.

Le féculier doit de plus fournir au FORMA la preuve du paiement au producteur (attestation du producteur, ou de l'organisme financier ayant effectué le paiement).

(L'annexe 24 présente la décision et la circulaire concernant ces restitutions; la circulaire est accompagnée des modèles de bordereaux à adresser au FORMA).

3.1.3 Contrôles

3.1.3.1 Responsabilité de l'agent comptable du FORMA

L'agent comptable du FORMA est nommé, par arrêté du Ministre des Finances, après avis du conseil de direction, en qualité de comptable public. Il est chargé sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire de la perception des recettes, du paiement des dépenses, de la caisse et du portefeuille.

Il tient la comptabilité de l'établissement ainsi qu'une comptabilité distincte correspondant aux opérations de trésorerie effectuées en application de la politique agricole commune. Il est responsable de la sincérité des écritures.

3.1.3.2 Les contrôles externes du FORMA

Il est, instituée auprès du FORMA une mission de contrôle (un chef de mission et 3 contrôleurs d'Etat). Le chef de la mission de contrôle (actuellement Monsieur Le Noane) ou son délégué doit revêtir de son visa préalable tous les actes du directeur portant attribution de fonds aux bénéficiaires des interventions.

Le pouvoir de vérification de la mission de contrôle s'étend aux opérations des entreprises qui ont été réalisées avec l'aide du FORMA sous forme d'avances, prêts, subventions, garanties ainsi qu'aux opérations des entreprises liées au FORMA par des conventions générales et auprès desquelles il n'a pas été désigné de contrôleur d'Etat particulier.

Enfin, les opérations du FORMA sont soumises au contrôle de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques instituées par l'article 46 de la loi du 6 janvier 1948.

Les contrôleurs de la mission donnent leur avis sur toutes les opérations soumises à l'approbation du Ministère des Finances. Ils assistent aux réunions du Conseil de Direction et du Comité Consultatif, examinent l'état des prévisions : recettes/dépenses et le projet de compte financier.

Remarque

Depuis 1963, une commission parlementaire (6 députés et 4 sénateurs) a été constituée pour suivre l'action du FORMA. Au cours des réunions trimestrielles, les membres de la commission peuvent s'informer des actions du FORMA et des opérations budgétaires qu'elles entraînent; mais il semble que le but de cette commission soit plus l'information des parlementaires que le contrôle effectif des actions du FORMA.

3.2 - L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES CEREALES (O N I C)

3.2.1 Structure de l'organisme et importance des activités communautaires dans l'ensemble de ses actions

3.2.1.1 Structure de l'ONIC

L'ONIC est chargé depuis 1940 de l'organisation et de la régularisation du marché des céréales. Il a pris la suite de l'Office national interprofessionnel du blé, créé en 1936 pour assurer le respect du prix légal du blé.

L'ONIC est un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle des Ministres de l'Agriculture et des Finances. Il a son propre budget.

Il est administré par un conseil central, composé de 45 membres, nommés par arrêté du Ministre de l'Agriculture, sur proposition des différentes organisations représentées; ce sont :

- 23 représentants des producteurs,
- 15 représentants du commerce et de l'industrie,
- 7 représentants des consommateurs.

Le conseil se réunit deux fois par an mais peut être convoqué à titre exceptionnel.

Des fonctionnaires assistent aux séances avec voix consultative : le commissaire du Gouvernement, le directeur général de l'ONIC, le représentant de la Direction générale des impôts, le représentant de la Direction générale du commerce et des prix (Ministre des Finances), le représentant du Directeur général de la Caisse nationale de crédit agricole, le contrôleur d'Etat, le président du conseil central est élu par l'ensemble des membres du conseil, parmi les membres producteurs. Il est assisté de 2 vice-présidents élus, l'un producteur, l'autre non-producteur. Le conseil délègue une partie de ses pouvoirs à un comité permanent constitué en son sein et à son image. Le comité permanent comprend 15 membres, dont le président du conseil central, et se réunit en principe une fois par mois.

Au niveau départemental, il existe un comité des céréales composé de 14 membres : 7 représentants des producteurs, 2 représentants des négociants, 2 représentants des meuniers, 1 représentant des boulangers, le directeur départemental de l'Agriculture, le directeur départemental des impôts.

Le représentant du directeur général de l'ONIC et le représentant de la Caisse régionale de crédit agricole assistent aux séances avec voix consultative.

Le fonctionnement des services de l'ONIC est assuré par des agents relevant du statut de la fonction publique. Le directeur général est nommé par décret pris en conseil des Ministres.

Il existe des services centraux, régionaux et départementaux :

- services centraux

Ils sont placés sous l'autorité du directeur général assisté d'un chef de service; ils comprennent :

- . une sous-direction des services administratifs et financiers,
- . une sous-direction des affaires techniques,
- . une sous-direction des affaires commerciales,

- . une sous-direction des relations internationales,
- . une inspection générale,
- . une agence comptable.

- services régionaux

Ils sont au nombre de 16. Dirigés par des chefs de service régionaux ils comprennent une section technique, une section inspection et une section comptable et financière. Ils reçoivent leurs instructions des services centraux et veillent au bon fonctionnement des sections départementales.

- sections départementales

Dirigées par un chef de section départementale, qui reçoit ses instructions du service régional et des services centraux, elles assurent en plus le service administratif des comités des céréales.

Outre les actions relevant du domaine communautaire, qui constituent une part très importante de son activité, l'Office organise, contrôle et, dans une certaine mesure, finance toutes les opérations de stockage portant sur les céréales.

3.2.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole commune

3.2.2.1 Principes de ces actions, et secteurs agricoles sur lesquels elles portent

Sur le plan consultatif, l'ONIC participe à Bruxelles, dans le cadre des comités de gestion, à l'élaboration des décisions communautaires prises dans le domaine céréalier.

Sur le plan exécutif, l'ONIC est habilité à payer (JO CEE du 17.3.72), les dépenses éligibles au titre du FEOGA; à savoir :

- les restitutions à l'exportation vers les pays tiers concernant les céréales et le riz, les produits "hors annexe II" (à base de céréales), les aliments composés pour animaux (à base de céréales),
- toutes les dépenses d'intervention concernant le secteur des céréales et de riz,
- les subventions à l'exportation des céréales fourragères en Italie.

En plus de ces actions confiées par la CEE, l'ONIC a un rôle de contrôle des importations de céréales : si les douanes effectuent directement les prélèvements pour le compte de la Communauté, l'ONIC délivre les certificats d'importation pour les céréales importées.

- Les dépenses d'intervention peuvent prendre diverses formes :
 - . La dénaturation des blés a pour objet un élargissement des débouchés des céréales panifiables et ne peut donc concerner que des céréales de qualité saine, loyale et marchande. L'ONIC paie les primes de dénaturation et d'incorporation aux aliments composés qui sont accordées par le FEOGA à un niveau uniforme pour l'ensemble de la CEE (cette prime ramène le prix du blé au niveau du prix de l'orge).
 - . L'ONIC est tenu d'acheter au prix d'intervention les quantités de céréales qui lui sont apportées, de les stocker ou de les faire stocker pour son compte; la revente des céréales doit obligatoirement s'effectuer par adjudication ouverte à tout intéressé quelque soit son lieu d'établissement dans la CEE.
 - . L'ONIC est chargé du versement des restitutions à la production accordées à certaines céréales dont l'utilisation industrielle est concurrencée par les produits de synthèse.
 - . L'ONIC verse les primes accordées pour chaque quintal de blé dur produit, la Communauté ayant décidé de favoriser cette culture (rôle d'orientation).
- Les dépenses de restitution rendent possibles les exportations vers les pays tiers. L'ONIC paie ces restitutions grâce aux avances faites par le FEOGA.

3.2.2.2 Déroulement des opérations

L'Office demande aux comités départementaux de fournir à des dates déterminées de l'année des prévisions de quantités commercialisables de céréales qui lui permettent de prévoir le déroulement de la campagne et les dépenses qui incomberont au FEOGA (le FEOGA fait des avances au vu des estimations de l'ONIC).

L'ONIC retransmet (au fur et à mesure de la publication officielle) à ses services régionaux et départementaux tous les textes législatifs et réglementaires concernant les céréales (règlements CEE, décisions CEE, déclarations CEE, décrets, arrêtés). Lorsque ces textes nécessitent des modalités d'application, la Direction générale de l'ONIC donne à tous ses services (éventuellement par circulaire) toutes les indications utiles.

Il existe un bulletin bi-mensuel de tous les textes et règlements concernant les céréales; ce bulletin permet donc une information rapide et l'on peut penser que le rôle d'information de l'ONIC en matière réglementaire est fondamental dans un secteur où la réglementation communautaire est extrêmement abondante.

Nous allons décrire quelques actions effectuées par l'ONIC :

a) Intervention sur les céréales

L'ONIC établit une circulaire générale sur l'organisation financière de la campagne de céréales puis établit un cahier des charges fixant les conditions dans lesquelles l'intervention doit se faire, les obligations des organismes concernés, les modalités de règlements (voir annexe 12) et le rôle de contrôle qui incombe à l'ONIC (voir annexe 13).

Il est à remarquer que le riz a des règles d'intervention particulières (voir annexe 14).

b) Dénaturation des blés

L'ONIC a l'entière responsabilité de cette action : réception du blé, contrôle de sa qualité, dénaturation, stockage, vente et versement des primes (voir annexe 15).

c) Commerce extérieur

L'ONIC délivre des certificats exigibles pour toutes opérations d'importation ou d'exportation. La délivrance de ces certificats est subordonnée à la constitution d'une caution qui garantit l'engagement d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité du certificat. (Voir annexe 16 : modification de la validité de certains certificats).

L'ONIC publie au journal officiel des "avis aux importateurs" ou "aux exportateurs" portant soit sur les cautions (annexe 17), soit sur les prélèvements (annexe 18), soit sur les montants compensatoires (annexe 19).

3.2.3 Les contrôles auxquels est soumis l'ONIC

Les mesures techniques prises par l'ONIC sont soumises au contrôle du Ministère de l'Agriculture, les mesures financières à celui des Finances.

L'agent comptable nommé par décret sur proposition des Ministres de l'Agriculture et des Finances est justiciable de la Cour des comptes.

De plus, l'ONIC est soumis aux vérifications de l'Inspection générale des finances.

Un contrôleur d'Etat auprès de l'ONIC et un commissaire du Gouvernement auprès du conseil central de l'ONIC participent à toutes les délibérations sur les mesures permettant à l'office de remplir efficacement sa mission.

3.3 - LA SOCIÉTÉ INTERPROFESSIONNELLE DU LAIT ET DE SES DERIVES (INTERLAIT)

Société anonyme par actions constituée sous le régime du décret 53-933 du 30 septembre 1953, relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique de caractère privé.

Le siège de la société est à Paris 7, rue Scribe.

Les actions sont nominatives et détenues en quantités égales par quatre catégories d'actionnaires représentant la production, l'industrie et le commerce.

La société est administrée par un conseil d'administration de 12 membres pris parmi les actionnaires et nommés par l'assemblée générale ordinaire.

La nomination des administrations ne devient définitive que lorsqu'elle a été approuvée par le directeur du FORMA qui est commissaire du Gouvernement auprès de la société.

Le conseil élit un président directeur général et un vice-président; ces nominations doivent être approuvées par le directeur du FORMA.

La société passe des conventions avec le FORMA dans lesquelles les modalités d'exécution de l'intervention sur les marchés sont fixées : convention générale valable cinq ans et convention particulière pour chaque action particulière.

(L'annexe 26 reprend la convention générale FORMA -Interlait).

3.3.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole commune

La société effectue pour le compte du FORMA des opérations portant sur le lait, les produits laitiers et tous les produits dérivés des produits laitiers, y compris la caseïne. Ces opérations consistent normalement en achat et vente, stockage et transformation mais pourraient porter sur les importations ou les exportations.

3.3.3. Les contrôles

3.3.3.1 Contrôles internes

Les opérations financières sont exécutées par les soins d'un agent comptable nommé par le président de la société sur agrément du Ministre des Finances.

Il est personnellement et pécuniairement responsable de la justification de ses opérations.

Le contrôle est exercé dans la société par un commissaire aux comptes qui doit être agréé par le commissaire du gouvernement et le contrôleur d'Etat.

Un ou plusieurs actionnaires peuvent demander au président du tribunal de commerce la nomination d'un agent chargé d'enquêter sur une ou plusieurs actions de gestion.

3.3.3.2 Contrôles externes

Le directeur du FORMA assure les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de la société. Il s'assure de l'exécution des opérations confiées à la société et dispose de tous pouvoirs d'investigations sur pièces et sur place.

La société est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions fixées par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955.

Le commissaire du Gouvernement et le contrôleur d'Etat ont entrée, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration; ils peuvent assister aux réunions des assemblées générales. Ils reçoivent dans les mêmes conditions, que les membres de ces conseils et assemblées, les convocations, ordres du jour et tous autres documents qui doivent leur être adressés avant chaque séance.

Sont obligatoirement communiquées au commissaire du Gouvernement et au contrôleur d'Etat 3 jours au moins avant leur exécution :

- 1° - Les décisions se rapportant aux opérations prévues par les conventions visées à l'article 3, prises par l'assemblée générale des actionnaires ou par le conseil d'administration.
- 2° - Les décisions de toute nature se rapportant à l'objet des conventions visées à l'article 3, et dont le commissaire du Gouvernement et le contrôleur d'Etat ont préalablement demandé la communication.

Le contrôleur d'Etat et le commissaire du Gouvernement peuvent opposer leur veto à l'exécution des décisions qui leur sont notifiées. Il ne peut être passé outre à cette opposition tant qu'elle n'a pas été levée par le ou les Ministres intéressés.

Une copie certifiée du procès-verbal de chaque réunion est transmise dans les 48 heures au commissaire du Gouvernement et au contrôleur d'Etat pour valoir à l'égard de ceux-ci notification des décisions du conseil.

3.4 - LA SOCIÉTÉ INTERPROFESSIONNELLE DU BÉTAIL ET DES VIANDES

3.4.1 Structure de l'organisme

Société anonyme par action, créée par le décret du 30 Septembre 1953.

Siège : Paris, 2, Rue de la Michodière (2ème).

Conseil d'administration où siègent des représentants de l'industrie et du commerce.

Son fonctionnement est régi par des conventions passées avec l'Administration, par lesquelles sont fixées les modalités d'exécution : convention générale conclue pour cinq ans et conventions particulières, conclues dans le cadre de la convention générale, ou conventions spéciales, n'y entrant pas (cf. en annexe 27 la convention générale FORMA-SIBEV).

Deux autorités de tutelle sont chargées de l'application de ces conventions et du contrôle de leur exécution. Ce sont :

- le Commissaire du Gouvernement, directeur du FORMA, représentant le Ministre de l'Agriculture,
- le contrôleur d'Etat, représentant le Ministre de l'Economie et des Finances (qui est en réalité le chef de la mission de contrôle économique et financier auprès du FORMA).

3.4.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole commune

3.4.2.1 Principe de ces actions et secteurs agricoles sur lesquels elles portent

Les actions de la SIBEV consistent, dans le cadre des conventions avec le FORMA, et sur ses instructions à acheter (éventuellement à découper ou à désosser), congeler, stocker, conserver dans des entrepôts frigorifiques, puis vendre dans un but de régularisation du marché et de maintien des prix du marché à un niveau proche des prix d'orientation (viande bovine), ou supérieur à un prix de base (viande porcine), prix d'orientation et prix de base étant fixés chaque année par le conseil des Ministres de la CEE.

3.4.2.2 Déroulement des opérations

- Pour la viande bovine, la SIBEV peut intervenir sur le marché français, si le prix moyen pondéré de la Communauté est supérieur à 98 % du prix d'orientation, en faveur de certaines catégories de

carcasses ou de quartiers dont les prix sont inférieurs à certains seuils dérivés du prix d'orientation pendant deux semaines consécutives. L'intervention cesse si les deux conditions ne sont plus remplies simultanément pendant deux semaines consécutives. Si le prix moyen pondéré de la CEE est inférieur à 93 % du prix d'orientation pendant deux semaines consécutives, l'intervention est déclenchée au niveau de la CEE. Il faudra deux semaines consécutives au dessus de 93 % du prix d'orientation pour que cesse l'intervention.

- Pour la viande porcine, si le prix de marché communautaire est inférieur au prix de base, le comité de gestion porc de la CEE peut prendre la décision d'intervenir sur le marché.

Il faut noter que la SIBEV ne peut commencer ses achats qu'après autorisation des autorités de tutelle (FORMA et contrôleur d'Etat). Lorsque cette autorisation est donnée, les acheteurs qui font partie du personnel spécialisé de la SIBEV, réceptionnent les marchandises et doivent vérifier qu'elles répondent exactement et très rigoureusement aux spécifications techniques communiquées par la SIBEV. Un bordereau de pesée est établi sur lequel figurent le poids, la catégorie des marchandises livrées et le prix. Il doit être signé du représentant du frigorifique et de l'acheteur de la SIBEV. Ce bordereau sert de base à la facturation.

Les carcasses sont congelées sur les lieux mêmes de l'achat (les entrepôts frigorifiques sont choisis et sélectionnés par la SIBEV).

La SIBEV se charge du contrôle des différentes opérations (congélation, entreposage).

La vente se fera dans le cadre des décisions communautaires selon les instructions des autorités de tutelle (et si possible, à une période où la production de la CEE sera insuffisante, ce qui régularisera le marché). Il faut noter que le rôle de la SIBEV au point de vue intervention est devenu de moins en moins important du fait du déficit en viande de la CEE : pas d'intervention importante sur la viande bovine, quelques interventions sur la viande porcine.

3.4.3 Contrôles extérieurs à la SIBEV

Le directeur du FORMA, commissaire du Gouvernement auprès de la SIBEV et le contrôleur d'Etat sont chargés du contrôle de l'exécution des actions de la SIBEV.

La SIBEV doit adresser au FORMA les documents statistiques et comptables qui lui seront demandés par ce dernier (convention générale).

3.5 - L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DU BETAIL ET DE LA VIANDE (ONIBEV)

Cet office a été créé par un décret cadre, publié au journal officiel du 3 décembre 1972. Cependant il n'est pas certain que ce nouvel organisme soit chargé d'effectuer des paiements, notamment pour ce qui est des interventions en matière de viande bovine et soit reconnu comme service payeur.

Si le précédent Ministre (Monsieur COINTAT) s'était opposé à la création de cet office dont il ne voyait pas les avantages sur le système existant (FORMA), le Ministre actuel Monsieur CHIRAC a tenté de créer cet office sans vouloir remettre en cause l'existence du FORMA. L'organisation et le fonctionnement de l'ONIBEV sont calqués sur ceux du FORMA pour marquer la liaison étroite qui devait exister entre les deux organismes, les Ministres de l'Agriculture et des Finances ont nommé (le 19 janvier 1973) le même président.

Il n'en reste pas moins vrai que la création de l'ONIBEV a permis de poser le problème d'un organisme unique (un super-FORMA) d'actions pour l'ensemble des secteurs agricoles. La fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles a demandé au Gouvernement de mettre cette question à l'étude et on peut lire dans l'exposé des motifs qui accompagne le décret créant l'office de la viande : "Le Gouvernement recherchera avec les organisations agricoles représentatives les moyens d'assurer dans l'avenir la coordination des réflexions et des actions concernant l'ensemble des secteurs agricoles".

3.5.1 Structure de l'ONIBEV

L'Office national interprofessionnel du bétail et de la viande est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Il est administré par un conseil de direction et un directeur.

Le conseil de direction est composé :

- d'un président nommé par arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural et du Ministre de l'Economie et des Finances,
- et de 27 membres :
 - . 4 représentants du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural, désignés par le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural,
 - . 4 représentants du Ministre de l'Economie et des Finances désignés par le Ministre de l'Economie et des Finances,
 - . 1 représentant du Ministre du Commerce et de l'Artisanat désigné par le Ministre du Commerce et de l'Artisanat,

- 9 représentants de la production agricole nommés sur proposition des organisations professionnelles intéressées, par le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural,
- 2 représentants de la coopération agricole du secteur du bétail et des viandes, nommés sur proposition des organisations professionnelles intéressées, par le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural,
- 7 représentants du commerce du bétail et du commerce et de l'industrie des viandes, nommés sur proposition des organisations professionnelles intéressées, conjointement par le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural, le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre du Commerce et de l'Artisanat (art. 6).

La durée du mandat des membres du conseil de direction est de 3 ans (art. 7).

La direction de l'ONIBEV est confiée à un directeur nommé par décret sur proposition du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural et du Ministre de l'Economie et des Finances (art. 10).

Il est créé, dans chaque région de programme, un comité régional du bétail et des viandes composé du préfet de région qui en assure la présidence, et de 15 membres :

- 5 représentants de l'administration désignés par le préfet de région,
- 5 représentants de la profession agricole,
- 1 représentant de la coopération agricole du secteur du bétail et des viandes,
- 4 représentants du commerce du bétail et des viandes et de l'industrie des viandes.

Les représentants de la profession agricole, de la coopération, du commerce et de l'industrie sont nommés pour trois ans par le préfet de région, sur proposition des organisations professionnelles (art. 11).

Les décisions portant affectation du crédit dans le cadre de la compétence de l'Office, ou fixant les règles des interventions, sont préparées par le directeur de l'Office.

Le conseil de direction délibère sur les projets de décisions. Celles-ci sont prises après avis du Conseil de direction, par le Ministre de l'Agriculture. La décision est prise conjointement par le Ministre de l'Agriculture et le Ministre des Finances (art. 13).

3.5.2 Vocation de l'ONIBEV

L'Office est substitué au FORMA pour l'ensemble des attributions de cet établissement concernant les viandes bovines (pour

lesquelles il y a un règlement communautaire) et les viandes ovines (pour lesquelles il n'y a pas encore de règlement communautaire) et en particulier, l'ensemble des mesures d'intervention et de gestion des marchés. Il semble logique que ce soit l'office qui soit habilité à payer les restitutions à l'exportation pour la viande bovine, mais cela n'est pas dit explicitement dans le décret.

Le FORMA conserve ses attributions concernant l'organisation économique des producteurs et la viande porcine : l'office joue pour la viande porcine (sous règlement communautaire) le rôle que jouait la SIBEV puisque "l'Office peut intervenir en tant que besoin sur la base des conventions passées avec le FORMA".

3.5.3 Actions relevant du domaine de la politique agricole commune

Nous avons vu en étudiant la SIBEV que l'intervention ne pouvait être déclenchée que dans certaines conditions et après un certain délai. Le conseil des Ministres a accepté fin 1972, le principe de l'intervention permanente et automatique qui permettra à l'ONIBEV d'acheter au prix d'intervention toute production proposée quelles que soient les conditions du marché. L'ONIBEV assurera la gestion du système d'intervention, l'exécution restant confiée à la SIBEV.

On peut donc prévoir pour la viande de porc que le FORMA passera une convention avec l'ONIBEV pour intervenir sur les marchés et que l'ONIBEV en chargera par une nouvelle convention la SIBEV.

Les opérations seront effectuées par la SIBEV, et l'ONIBEV prendra en charge le contrôle sur la SIBEV qu'avait précédemment le FORMA.

3.5.4 Contrôle extérieur à l'organisme

Le contrôle extérieur prévu par le décret de création est comparable au contrôle extérieur appliqué au FORMA :

L'Office est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat. Un contrôleur d'Etat ou son délégué, doit revêtir de son visa préalable tous les actes du directeur portant attribution de fonds aux bénéficiaires des interventions.

Le pouvoir de vérification du contrôleur d'Etat s'étend aux opérations des entreprises qui ont été réalisées avec l'aide de l'Office national interprofessionnel du bétail et des viandes sous forme d'avances, prêts, subventions, garanties ainsi qu'aux opérations des entreprises liées à l'Office par des conventions générales et auprès desquelles il n'a pas été désigné de contrôleur d'Etat particulier (art. 17).

3.6 - L'INSTITUT DES VINS DE CONSOMMATION COURANTE (I.V.C.C.)

3.6.1 Structure de l'I.V.C.C.

L'I.V.C.C. a été créé par décret du 30 septembre 1953 dans le cadre d'un ensemble de dispositions réglementaires ayant pour objet l'organisation et l'assainissement du marché du vin et l'orientation de la production viticole.

C'est un établissement public, à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autorité financière.

Il est placé sous l'autorité du Ministre de l'Agriculture et soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

Les actions du domaine communautaire sont réduites par rapport à l'ensemble des activités de l'I.V.C.C. :

- études concernant l'orientation de la production viticole,
- contrôle technique et réglementaire des plantations et arrachages,
- tenue à jour du cadastre viticole,
- contrôle des contrats de stockage.

3.6.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole communautaire

L'I.V.C.C. s'est vue confier en ce qui concerne les vins de table :

- l'agrément des vins susceptibles de bénéficier de restitutions à l'exportation,
- la délivrance des bons, permis spéciaux et certificats d'importation ainsi que des certificats d'accompagnement des vins expédiés aux autres pays membres.

Il n'y a pas de convention entre le FORMA et l'I.V.C.C. pour assurer ces travaux mais rémunération par le FORMA des services rendus par l'I.V.C.C. dans le cadre des interventions sur le marché du vin.

3.6.3 Les contrôles

Les contrôles internes sont assurés par l'I.V.C.C.

Les contrôles externes sont assurés par :

- le FORMA,
- le contrôleur d'Etat.

3.7 - LE FONDS D'INTERVENTION ET DE REGULARISATION
DU MARCHE DU SUCRE

3.7.1 Structure du F.I.R.S.

Le F.I.R.S. a été créé par un décret du 9 juillet 1968 au moment même où le sucre passait sous la réglementation communautaire. Il a remplacé les caisses qui géraient les fonds provenant des cotisations professionnelles.

C'est un établissement public à caractère industriel et commercial.

Son conseil d'administration présidé par un haut fonctionnaire, est composé en nombre égal de représentants des professions et des pouvoirs publics.

Professions : 3 représentants des planteurs de betteraves
1 représentant de planteurs de canne
3 représentants de fabricants de sucre
1 représentant de fabricants des D O M

Pouvoirs Publics : 3 représentants du Ministère des Finances
3 représentants du Ministère de l'Agriculture
2 représentants du Ministère chargé des DOM

L'essentiel de l'activité de cet organisme consiste à exécuter des décisions communautaires. La gestion des stocks de sucre, non prévue par les règlements communautaires, facilite l'exécution des tâches imposées par Bruxelles :

- rôle consultatif au comité de gestion à Bruxelles,
- rôle d'exécution de décisions.

3.7.2 Actions du domaine communautaire

Le F.I.R.S. (JO CEE du 17/3/72) est habilité à payer les dépenses du FEOGA - section garantie suivantes :

- les restitutions à l'exportation vers les pays tiers concernant :
 - . le sucre;
 - . les produits transformés à base de fruits et légumes lorsque la restitution est calculée en premier lieu sur le sucre,
 - . les produits "bas de l'annexe II" (à base de sucre).
- toutes les dépenses d'intervention concernant le sucre.

3.7.2.1 Principe de ces actions

La France, comme chaque Etat membre, reçoit de la Communauté un quota de base qu'elle répartit entre ses fabricants de sucre, qui eux-mêmes les répartissent entre les planteurs de betteraves.

La CEE fixe un prix minimum pour la betterave et le sucre, mais qui ne pourra être intégralement perçu que pour les productions comprises dans le quota de base.

Dans la limite d'une production supérieure de 35 %, une cotisation à la production très forte (50, 54 F. par quintal de sucre pour la campagne 1971 - 1972 alors que le prix minimum est de 125,58 F.) supportée à raison de 59 % pour le planteur et 41 % pour le fabricant de sucre. Cette cotisation fait partie depuis le 1.1.1971 des ressources propres des Communautés versées au budget de la Commission.

Au-delà de cette limite, la production est dite "hors quota" et n'a aucune garantie de prix. Les producteurs doivent écouler ces quantités sur le marché mondial sans aucune aide financière.

3.7.2.2 Déroulement de ces opérations

Le FIRS pour assurer le respect du prix minimum achète à ce prix à tout moment le sucre qui lui est présenté (et qui n'est pas "hors quota").

Le FIRS assure le stockage non seulement du sucre d'intervention mais aussi de l'ensemble de la production, assure la vente soit sur les marchés communautaires (450.000 tonnes en 1971/72), soit sur le marché mondial une fois que les besoins communautaires en sucre sont satisfaits (510.000 tonnes en 1971/72).

Pour les exportations sur le marché mondial, le FIRS organise chaque semaine les adjudications et paie les restitutions correspondantes. Il faut noter que compte tenu des cotisations à la production, versées au Budget des Communautés, la part du financement revenant au FEOGA est inférieure à celle qui revient aux professionnels (cotisations).

Pour les exportations sur le marché mondial du sucre "hors quota" (340.000 tonnes en 1971/72), il n'y a pas de restitutions communautaires et les charges reviennent donc aux betteraviers et aux fabricants de sucre.

Le FIRS qui assure la gestion de la caisse de stockage qui prend en charge toute la production française comprise dans le quota maximum, peut contrôler le respect des quotas sur les fabricants du sucre. De plus, il est responsable des statistiques sucrières françaises et a ainsi une connaissance très bonne des marchés (le bulletin mensuel du FIRS fait le point de la situation sucrière nationale, communautaire et mondiale).

3.7.2.3 Contrôles

Contrôle interne

Un contrôleur d'Etat, désigné par le Ministère de l'Economie et des Finances a été placé auprès de l'organisme. Il a tout pouvoir d'investigation sur pièces et sur place. Il fait connaître au Ministère son avis sur les projets de délibération ou de décision du FIRS et rend compte périodiquement de l'activité de l'Etablissement.

Contrôle externe

Les comptes du FIRS sont soumis a posteriori au contrôle de la Commission de vérification des Comptes des Entreprises publiques, émanation de la Cour des comptes. Un rapporteur est désigné périodiquement qui effectue sur place et sur pièces un contrôle approfondi de toutes les opérations du Fonds. Il établit un rapport qui est transmis à la Commission. Le Directeur et l'Agent comptable du Fonds sont entendus par la Commission qui transmet ensuite l'ensemble du dossier à la Cour des comptes. Le Fonds peut également être soumis aux contrôles de l'Inspection des Finances.

3.8 - LA SOCIETE INTERPROFESSIONNELLE DES OLEAGINEUX (SIDO)

3.8.1 Type d'organisme et importance des activités communautaires

Créé par décret le 13 novembre 1954 sous le nom de Société interprofessionnelle des oléagineux fluides alimentaires (SIOFA), ses tâches ont été complétées par le décret du 13 mars 1967 en ce qui concerne les dispositions du règlement 136/66/CEE portant organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses. L'organisme a pris le nom de SIDO par décret public au J.O. du 31 janvier 1970 (voir annexes 28 et 34).

3.8.2 Actions relevant du domaine de la politique agricole communautaire

- rôle consultatif au comité de gestion à Bruxelles
- rôle d'exécution des décisions; en effet, la SIDO (JO CEE) du 17/3/72, est habilitée à payer les dépenses du FEOGA - section garantie - suivantes :
 - . restitutions à l'exportation vers les pays tiers concernant les matières grasses,
 - . toutes les interventions concernant les matières grasses.

3.8.2.1 Principe de ces actions

La Communauté est nettement déficitaire en produits oléagineux, néanmoins, il a paru nécessaire de maintenir des courants traditionnels d'exportation de graines de colza françaises ou d'huile vers les pays tiers. La SIDO verse donc des restitutions aux exportateurs vers les pays tiers. Ces restitutions sont payées à l'aide des avances mensuelles consenties par le FEOGA.

3.8.2.2 Déroulement des opérations

- Aide aux producteurs d'huile d'olive.

Les oléiculteurs désirant bénéficier de l'aide pour la production d'huile d'olive sont tenus de faire une déclaration de culture à la mairie de la commune où sont situés les oliviers. Un exemplaire est gardé en mairie, l'autre est envoyé au service régional de l'oléiculture. La SIDO est chargée de choisir les moulins pour lesquels un contrôle efficace peut être effectué (ces moulins doivent en particulier fournir tous les renseignements et se soumettre à tous les contrôles nécessaires. Ce sont les oléiculteurs qui doivent formuler la demande de l'aide communautaire mais la demande doit être signée à la fois par l'oléiculteur et le maître du moulin "agrée par la SIDO". Les maîtres de moulin envoient à la SIDO en fin de campagne les états récapitulatifs des demandes.

Le contrôle est effectué, d'une part par des commissions chargées par l'organisme d'intervention de l'examen des demandes d'aide et qui en cas de constat d'anomalies font des enquêtes auprès des intéressés, d'autre part par l'organisme d'intervention lui-même (SIDO) qui peut faire les enquêtes et vérifications nécessaires et se faire communiquer tous les documents administratifs et comptables justificatifs (voir annexes 29, 30 et 31).

- Aides aux lins oléagineux

Les exploitants agricoles désirant bénéficier de l'aide doivent faire parvenir à la SIDO une déclaration des superficies ensemencées, puis ultérieurement une demande d'aide comportant le tonnage récolté et le premier acheteur de la récolte. La SIDO qui fournit les imprimés nécessaires aux déclarations, est habilitée à procéder à tous les contrôles et vérifications jugés utiles et se faire communiquer tous documents administratifs et comptables justificatifs (voir annexes 31 et 32).

- Aide à certaines graines oléagineuses

Il s'agit des aides communautaires aux graines de colza, de navettes et de tournesols destinées aux huileries. Les huiliers sont astreints à tenir une comptabilité "matières" faisant la distinction entre les graines importées et les graines communautaires. La SIDO peut se faire communiquer tous les documents comptables et procéder à toutes les vérifications jugées nécessaires (voir annexes 32, 33 et 35).

- Restitutions à l'exportation

Des restitutions sont accordées aux exportateurs qui ont souscrit avec l'organisme d'intervention, une convention-type, et réalisé réellement à l'exportation. La SIDO est responsable du contrôle des opérations. Depuis le 21 octobre 1972, les conditions de délivrance des certificats et des paiements ont fait l'objet d'un "avis aux importateurs et aux exportateurs" publié au journal officiel (voir annexe 32).

3.8.2.3 Contrôles

- En dehors du Contrôle interne concomitant aux opérations il faut noter qu'un commissaire du Gouvernement est désigné par le Ministère du développement industriel et scientifique. Il transmet les instructions des ministres intéressés et s'assure de l'exécution des opérations confiées à la société. Ce commissaire qui peut être assisté de commissaires adjoints a les mêmes pouvoirs d'investigation que le contrôleur d'Etat.

- Un contrôleur d'Etat, représentant du ministre de l'Economie et des Finances exerce les contrôles économique et financier dans les conditions de l'arrêté du 23.11.1944. Il peut à l'instar du commissaire du Gouvernement opposer son veto à l'exécution des décisions qui lui sont notifiées. Il ne peut être passé outre à cette opposition tant qu'elle n'a pas été levée par les Ministres.

LE CONTROLE DES RECETTES
ET DEPENSES DE LA CEE



I T A L I E

S O M M A I R E

	Pages
1 - LES ORGANES DE CONTROLE	55
1.1 - LES CONTROLES EXERCES PAR LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE DE L'ETAT	55
1.2 - LES CONTROLES EXERCES PAR LA COUR DES COMPTES	56
2 - LES OPERATIONS DE RECETTES	57
2.1 - LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES IMPOTS INDIRECTS	57
2.1.1 La réglementation	58
2.1.2 L'organisation de la Direction générale des douanes et impôts indirects	58
2.1.2.1 Les services centraux	59
2.1.2.2 Les services extérieurs	59
2.1.3 Les procédures à l'importation	60
2.1.3.1 Le traitement des marchandises importées	61
2.1.3.2 Les différents régimes douaniers offerts aux marchandises importées	65
2.1.4 Les contrôles	66
2.1.4.1 Les contrôles internes à l'administration des finances	66
2.1.4.2 Les contrôles externes à l'administration des finances	66
2.2 - LA CAISSE DE COMPENSATION DU SUCRE	67
2.2.1 La réglementation	67
2.2.2 L'organisation de la caisse	67
2.2.3 Le fonctionnement de la Caisse	67
2.2.4 Les contrôles	68

	Pages
3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES AGRICOLES	69
3.1 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE - LES RESTITUTIONS A L'EXPORTATION	69
3.1.1 La réglementation	70
3.1.2 L'organisation du "bureau centralisé des prélèvements"	70
3.1.3 Les procédures	71
3.1.3.1 Le cas général	71
3.1.3.2 Le marché des céréales	74
3.1.3.3 Le marché des fruits et légumes	74
3.1.4 Les contrôles	76
3.2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE - LES INTERVENTIONS FINANCEES PAR L'"AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO" (AIMA)	76
3.2.1 La réglementation	77
3.2.2 L'organisation et la gestion financière de l'AIMA	77
3.2.2.1 L'organisation	77
3.2.2.2 La gestion financière	78
3.2.3 Les procédures	79
3.2.3.1 Les interventions commerciales	79
3.2.3.2 Les interventions de "soutien"	80
3.2.3.3 Le paiement des aides, des soutiens de prix	80
3.2.4 Les contrôles	81
3.3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE - LES INTERVENTIONS FINANCEES PAR LE BUREAU NATIONAL DU RIZ	81
3.3.1 Les missions du Bureau	81
3.3.2 Les contrôles	82

	Pages
3.4 - LES OPERATIONS DU FEOGA - SECTION ORIENTATION	83
3.4.1 La réglementation	84
3.4.2 Les organismes concernés	85
3.4.3 Les procédures	85
3.4.4 Les contrôles	88

1 - LES ORGANES DE CONTROLE

On distingue généralement deux types de contrôle, interne et externe, suivant le type d'organismes qui l'exerce.

Le contrôle est interne, s'il est exercé par un organisme de l'Administration.

Le contrôle est externe, s'il est exercé par un organisme extérieur à l'Administration, par exemple la Cour des comptes.

A leur tour, les contrôles internes se subdivisent en :

- contrôle interne à la même branche de l'administration : le contrôle hiérarchique en est la forme la plus courante,
- contrôle externe à la branche de l'administration contrôlée, s'il est exercé par une autre branche de l'administration, expressément habilitée à cet effet. Ce contrôle est généralement réservé au Ministère du Trésor, qui l'exerce sur toutes les administrations, par l'intermédiaire de la "Direction générale de la comptabilité de l'Etat".

Enfin, nous avons le contrôle parlementaire qui s'exerce seulement sur les aspects généraux de l'action administrative (contrôle politique). Il concerne seulement les actes enregistrés, sous toute réserve, par la Cour des comptes.

Nous allons maintenant étudier plus particulièrement deux types de contrôles :

- le contrôle interne à l'Administration, exercé par la "Direction générale de la comptabilité de l'Etat"; c'est un contrôle comptable;
- le contrôle externe à l'Administration exercé par la Cour des comptes; c'est un contrôle de légitimité.

1.1 - LES CONTROLES EXERCES PAR LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE DE L'ETAT

D'après l'article 29 de la loi sur la comptabilité générale (R.D. du 18.11.1923, n. 2440), le Ministre du Trésor exerce son contrôle financier sur les administrations de l'Etat, et les entreprises autonomes publiques qui en dépendent; ce contrôle peut s'exercer auprès de n'importe quel bureau ou service qui a des attributions financières ou comptable.

Ce contrôle est confié à la "Direction générale de la comptabilité de l'Etat", ainsi qu'aux "comptabilités centrales, régionales et provinciales" qui ont des bureaux détachés auprès des différentes administrations.

Les contrôles sont comptables et portent sur tous les actes susceptibles d'engager une dépense.

1.2 - LES CONTROLES EXERCES PAR LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est un organe constitutionnel (art. 100 de la constitution italienne).

Les membres sont inamovibles (texte unique de la Cour des comptes, art. 8).

Enfin, la constitution reconnaît son indépendance vis-à-vis du gouvernement (Art. 100 - dernier point - de la constitution italienne).

Le contrôle de légitimité est exercé par la Cour à la fois :

- sur l'Administration de l'Etat,
- sur les organismes dont l'Etat contribue à la gestion financière.

Ce contrôle s'exerce a priori dans certains cas, a posteriori dans d'autres cas.

a) Le contrôle de légitimité a priori

Ce contrôle a pour but de veiller à la stricte conformité des actes du gouvernement, aux normes de la loi. Les mesures proposées par le gouvernement doivent être jugées légitimes (par l'apposition d'un "vu" de la Cour) pour être exécutées.

Les actes sujets au contrôle a priori sont :

- tous les décrets du Président de la République, à l'exception de certains décrets liés à la fonction politique,
- toutes les mesures prises par chaque Ministère, entraînant des dépenses supérieures à 600.000 livres, et tous les contrats supérieurs à 1.200.000 livres.

b) Le contrôle de légitimité a posteriori

Ce contrôle s'exerce sur :

- tous les actes soumis au contrôle a priori :
les administrations doivent rendre compte au Parlement de leur gestion financière; le compte rendu d'exécution du budget de l'année précédente, est rédigé par la Direction générale de la comptabilité de l'Etat, sur la base des éléments fournis par les comptabilités de chaque ministère; ce compte rendu est présenté à la Cour des comptes qui délibère, puis il est présenté au Parlement, joint aux observations faites par la Cour,
- tous les organismes qui reçoivent des fonds de l'Etat; chaque année, un magistrat de la Cour effectue un contrôle sur la gestion financière de ces organismes; le résultat de ses contrôles est transmis au Parlement.

2 - LES OPERATIONS DE RECETTES

Trois catégories de recettes, perçues en Italie, reviennent à la CEE. Ce sont :

- un pourcentage croissant des droits de douane (ressources propres),
- les prélèvements et taxes agricoles (ressources propres), qui sont constitués notamment par :
 - . les prélèvements agricoles,
 - . la cotisation sucre.
- une contribution dont le montant est fixé au prorata de coefficients nationaux.

Dans la suite du chapitre, nous étudierons plus spécialement la perception des ressources propres.

Le décret du Président de la République du 16.4.1971, n. 321 a précisé quels sont les administrations et organismes habilités à vérifier et à percevoir les ressources propres de la CEE (voir annexes 1 et 2). Ce sont :

- Le Ministère des Finances pour :
 - . les droits douaniers et autres droits fixés, ou à fixer par les organismes communautaires, dans les échanges avec les pays tiers,
 - . les prélèvements, montants compensatoires fixés, ou à fixer..., dans les échanges avec les pays tiers, dans le cadre de la politique agricole commune.

- La Caisse de Compensation du Sucre pour la cotisation sucre

Les ressources sont intégrées au budget de l'Etat, des modifications au budget peuvent être incorporées également (voir annexes 3, 4 et 5).

Pendant l'exercice, les ressources destinées à la Communauté, sont transférées à un compte du Trésor, au nom de la CEE. C'est ce compte que la CEE utilise, pour créditer l'Italie des sommes nécessaires à la réalisation de la politique agricole commune (voir paragraphe 3).

2.1 - LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES IMPOTS INDIRECTS

Depuis le 1er Janvier 1971, une partie des droits de douane et la totalité des prélèvements agricoles perçus sur le territoire italien font partie des ressources propres de la CEE.

L'Administration des douanes est chargée de collecter ces ressources, qui sont mises ensuite à la disposition de la CEE par le "Ministère du Trésor" (Voir annexes 4 et 5).

2.1.1 La réglementation

- La décision du Conseil de la CEE du 21.4.70, a été prise afin de substituer les "contributions financières" des Etats membres par des "ressources propres" de la CEE.
- Cette décision a été suivie par les règlements CEE relatifs au financement de la politique agricole commune, n. 729/70, 2967/70 et 2/71.
- Les modifications en matière de politique financière communautaire ont été adoptées par la loi de ratification du 23.12.70, n. 1/85.
- Les normes d'application ont été fixées dans le D.P.R. du 16.4.71 n. 321 qui a confié la mission de percevoir les droits de douane et les prélèvements agricoles au Ministère des Finances, qui utilise les services dépendant de sa propre Direction des douanes et impôts indirects.
- La structure et le fonctionnement du système douanier sont régis par :
 - la loi par délégation du 13.11.1969, n. 740 et les décrets d'application :
 - DPR du 27.12.1969 n. 1130 (circulation communautaire)
 - DPR du 30.12.1969 n. 1133 (perfectionnement actif et dépôts douaniers)
 - DPR du 30.12.1969 n. 1134 (présentation en douane des marchandises importées)
 - la loi par délégation du 23.1.1968 n. 29 et les décrets d'application :
 - DPR du 2.2.1970 n. 62 (procédures de fonctionnement des douanes)
 - DPR du 18.2.1972 n. 18 (procédures de fonctionnement des douanes)
 - DPR du 23.1.1973 n. 43 (texte unique des dispositions législatives en matière douanière)

2.1.2. L'organisation de la Direction générale des douanes et impôts indirects

La Direction générale des douanes et impôts indirects dépend du Ministère des Finances.

Les moyens en personnel de cette direction, consacrée aux tâches douanières sont donnés dans l'annexe 6.

Son organisation est donnée dans l'annexe 5.

Elle se décompose, essentiellement, en deux parties :

- les services centraux,
- les services extérieurs,

que nous allons analyser successivement.

2.1.2.1 Les services centraux

Les bureaux compétents en matière douanière, au sein de la Direction générale des douanes et impôts indirects, sont :

- d'une part, les divisions ayant des rapports avec l'étranger :
 - . division VIII : questions internationales et accords douaniers,
 - . division IX : facilités et franchises diplomatiques,
 - . division X : licences et prohibitions,
- d'autre part, les divisions purement douanières :
 - . division XI : organisation des bureaux douaniers, comptabilité
 - . division XII : magasins généraux, dépôts douaniers, zones franches,
 - . division XIII : monopoles d'état, contingents tarifs,
 - . division XIV : exportations et importations temporaires,
 - . division XV : perception des droits pour le compte d'autres administrations.

La direction générale dispose en outre de services et bureaux spéciaux. On distingue notamment :

- le service d'inspection central des douanes et impôts de fabrication,
- le bureau technique central des douanes. Il assure la diffusion et la bonne application des tarifs douaniers; il est chargé de calculer les montants des prélèvements agricoles, et d'en assurer la diffusion par télex, auprès des bureaux périphériques,
- le bureau central de contrôle des écritures douanières et des impôts de fabrication. Ce bureau effectue, entre autres, la vérification des écritures douanières sur le plan administratif et comptable.

2.1.2.2 Les services extérieurs

Nous y trouvons trois grandes catégories de services :

- les douanes,
- les laboratoires,
- les bureaux techniques pour les impôts de fabrication.

Seuls nous intéressent les deux premières catégories que nous allons analyser :

a) Les douanes

On compte, actuellement, environ 200 "douanes".

Localisation

Elles sont localisées :

- soit, à l'intérieur de l'Etat, dans les centres commerciaux d'une certaine importance,
- soit, près des frontières; à noter l'existence de douanes internationales (Luino, Domodossola, Ventimiglia, Modane, Chiasso) où les fonctionnaires de deux pays coopèrent pour appliquer leurs règlements respectifs.

Compétence

On distingue :

- les douanes de première catégorie, habilitées à exécuter tous les types d'opérations douanières,
- les douanes de seconde catégorie, habilitées à exécuter des opérations déterminées,
- les douanes de troisième catégorie, situées dans des localités où les mouvements sont réduits, et habilitées à exécuter des opérations d'intérêt local.

Organisation

Les douanes sont regroupées en :

- "circonscriptions douanières" (quarante environ); leurs responsables sont chargés :
 - . de diriger les bureaux de douanes de la circonscription,
 - . de contrôler ces mêmes bureaux.
- "compartiments douaniers d'inspection"; ils sont chargés de la direction et du contrôle des différents bureaux, dans les limites des différents territoires.

b) Les laboratoires

Des laboratoires départementaux effectuent, pour le compte des douanes, les analyses chimiques et les analyses de qualité, rendues nécessaires pour identifier les produits présentés en douane, leur attribuer une position dans la nomenclature du tarif, et calculer les droits et taxes correspondants.

2.1.3 Les procédures à l'importation

Les opérations en douane sont effectuées par le propriétaire de la marchandise ou par son agent. Le statut des agents est décrit dans l'annexe 8.

Nous allons analyser dans la suite de ce paragraphe le traitement des marchandises importées et les différents régimes douaniers qui leur sont offerts.

2.1.3.1 Le traitement des marchandises importées

Ce traitement se décompose en plusieurs phases que nous allons successivement analyser :

a) La conduite en douane

Les marchandises qui passent la "ligne douanière" doivent être accompagnées d'un des documents suivants :

- soit le connaissement, si le transport est effectué par mer ou par air;
- soit la lettre de voiture, si le transport est effectué par chemin de fer;
- soit un document de transit créé dans un autre pays (TIR - ATA - ECS - T.1 - T.2 - T.3 - etc.)

Les documents indiquant l'origine et la provenance de la marchandise peuvent être :

- un "certificat d'origine", si la marchandise provient de pays tiers; le connaissement suffit si la marchandise provient d'un pays au-delà de Suez ou de Gibraltar. A la suite d'une recommandation de l'OCDE, ce certificat peut être remplacé dans la plupart des cas par la documentation commerciale;
- un "certificat de circulation", si la marchandise provient d'un Etat membre de la CEE; ce certificat sera constitué par les modèles :
 - . DD1 pour une marchandise en envoi direct,
 - . DD3 pour une marchandise en envoi indirect,
 - . DD4 pour les produits agricoles soumis au régime des prélèvements.

Remarque : les modèles DD1 et DD4 vont être remplacés par les modèles :

- T1 pour les marchandises en transit communautaire,
- T2 pour les marchandises en transit communautaire intérieur.

L'exportateur transmet directement par courrier à l'importateur destinataire :

- les factures commerciales,
- souvent, les "certificats de circulation",
- éventuellement, les autres documents nécessaires compte tenu du type de marchandises importées et du pays d'origine.

Plusieurs opérateurs interrogés pensent que les "certificats d'origine" indiquent, parfois, d'une façon insuffisante l'origine effective de la marchandise : ces derniers pourraient être obtenus très facilement auprès de certains pays. C'est pourquoi, le "certificat d'origine" est considéré souvent comme moins probant que les "vérifications directes" effectuées par la douane.

Si la marchandise transite vers une douane intérieure, la douane frontière :

- vérifie ou appose les scellés garantissant l'intégrité de la marchandise transportée,
- appose un "visa d'entrée", daté, sur les documents de transport.

Si la marchandise arrive par mer, le transporteur, en sa qualité de "propriétaire présumé", dépose un cautionnement équivalent aux droits de douane probables.

b) La "déclaration en douane"

Lorsque la marchandise est rendue à la douane intérieure ou de frontière, auprès de laquelle l'importateur entend effectuer le dédouanement, les opérations effectuées sont les suivantes :

- la douane intérieure signale la réception de la marchandise à la douane frontière, s'il y a eu transit,
- le "déclarant douanier" (voir annexe 8) qui agit pour le compte de l'importateur, remplit la "déclaration en douane" sur la base des documents cités plus haut, conformément aux articles 16 et 18 de la loi organique du 25.9.1940 (voir paragraphe 2.1.1).

Il existe 14 types différents de formulaires pour rédiger cette déclaration, suivant le régime adopté, et le type de marchandises traitées. Ainsi, s'il s'agit d'une importation définitive, le formulaire utilisé est le A/46, par exemple.

De toute façon, le formulaire comprend les indications suivantes :

- nom du "déclarant" et de la société qu'il représente,
- origine de la marchandise,
- caractéristiques de la marchandise :
 - . description,
 - . chapitre et article du tarif douanier commun concerné,
 - . quantité,
 - . valeur, ...
- détails des différents droits qui grèvent la marchandise (d'après le D.P.R. du 2.2.1970); les données relatives aux différents droits sont extraites :
 - . du tarif douanier, pour les droits de douane,
 - . des copies des communications télex affichées dans les bureaux de douane, pour les prélèvements,
 -

La "déclaration douanière" est présentée à la douane, remplie et accompagnée des autres documents, ainsi que l'autorisation bancaire.

c) La vérification

Le "bureau des interdictions" (Ufficio divieti) effectue un premier contrôle de conformité sur les documents présentés. Il vérifie en particulier :

- la régularité des certificats d'origine (timbre et signature de la douane de départ à l'étranger),
- l'exactitude de l'imputation au chapitre et à l'article du tarif douanier, compte tenu de la description qui est faite de la marchandise déclarée,
- l'éventuelle appartenance de celle-ci à une "classe de marchandises soumise à obligation ou à prohibition".

Deux possibilités sont offertes :

- la déclaration est considérée "conforme"; la douane procède alors à "l'acceptation de la déclaration" en y apposant un timbre date. La date indiquée marque le début des obligations fiscales (D.P.R. du 2.2.1970, n. 62); le déclarant ne peut plus la modifier dans les phases ultérieures des opérations de dédouanement, pendant le contrôle physique notamment;
- la déclaration n'est pas considérée conforme; le déclarant peut la retirer et la représenter modifiée sans courir d'amendes ou de peines.

Cette phase de la procédure est très importante, en effet, l'exacte classification du produit dans le tarif douanier est un élément indispensable pour accomplir correctement la liquidation des droits à payer. Les personnes interrogées pensent que l'opération de dédouanement a de grandes chances de se conclure favorablement, si ce contrôle est positif.

Les marchandises dont la déclaration a été acceptée, sont soumises à une "vérification douanière" (visita). Elle a pour but de contrôler la correspondance entre les caractéristiques déclarées et les caractéristiques effectives de la marchandise (en qualité, et en quantité). C'est un contrôle physique, qui s'effectue par inspection directe de la marchandise, visant à identifier sa nature, ses marques éventuelles, sa quantité et sa qualité.

La vérification est effectuée par un fonctionnaire délégué par le chef du bureau "vérification douanière". Ce fonctionnaire peut demander l'aide du "laboratoire chimique douanier" du compartiment douanier dont il fait partie (voir paragraphe 2.1.2.2).

Avant la publication du D.P.R., n. 62 du 2.2.1970, la "vérification douanière" devait être exécutée en principe sur toutes les marchandises. Depuis sa publication, le fonctionnaire a la possibilité réglementaire de décider si la marchandise sera vérifiée, partiellement ou pas du tout. Ce décret a pour but de conformer la procédure douanière italienne à la procédure communautaire, en prenant comme principe de faire confiance à l'importateur. Par contre, ce décret donne à la douane la possibilité qui ne lui était pas accordée

auparavant, de reconstrôler les marchandises dédouanées, pendant un délai de 6 mois (article 6). D'autre part, il aggrave dans de très fortes proportions (dix fois environ), les sanctions encourues pour fausses déclarations (article 7 qui remplace l'article 118 de la loi organique de 1940).

D'après les personnes interrogées, 5 % environ des marchandises sont physiquement contrôlées.

Lorsque l'opération s'est déroulée normalement, le fonctionnaire achève son travail en indiquant sur la "déclaration" :

- "vu conforme" (visto conforme) pour les marchandises effectivement vérifiées,
- "considéré conforme à la déclaration" pour les marchandises non vérifiées (article 3 du D.P.R. du 2.2.70, n. 62),
- et "vus et reconnus conformes les colis n. ..., et considéré conforme le reste des marchandises, conformément à l'article 3 du D.P.R. du 2.2.1970, n. 62" pour les marchandises vérifiées partiellement.

Remarque

Des formules analogues sont employées sur les certificats de circulation DD1, DD3, DD4, T1 et T2.

C'est durant la "vérification douanière", que s'effectue également le contrôle de la valeur déclarée pour les marchandises : on vérifie que les prix facturés et indiqués sur la "déclaration" correspondent bien aux prix normaux du marché. En cas de doute, le fonctionnaire envoie les documents au "bureau des valeurs" (Ufficio valori). Ces bureaux sont assez bien renseignés et possèdent des nomenclatures de produits avec les prix habituellement pratiqués.

Les opérations de contrôle précédentes sont soumises à un "visa final", délivré par un fonctionnaire, généralement assez qualifié, de la douane locale (inspecteur en chef). Il a la possibilité de demander des vérifications supplémentaires. D'après les personnes interrogées, cette dernière phase est encore très importante, du moins dans certaines douanes.

d) Le paiement des droits

La "déclaration en douane", munie des visas apposés pendant les phases précédentes, est présentée à la "caisse" qui perçoit le montant des droits qui sont dus.

Cette opération est "enregistrée" dans le registre de la douane.

La déclaration, sur laquelle a été apposée le timbre date de quittance (qui est apposé également sur la facture commerciale) prend la valeur d'un "acquit de douane".

Une copie de cet acquit est donnée au propriétaire des marchandises qui peut l'utiliser pour les retirer auprès des magasins généraux. Elle est également la preuve que les obligations annexes, qui sont liées à l'importation, ont bien été accomplies.

Enfin, on doit signaler, que le D.P.R. du 18.2.1971, n. 18, articles 72 et suivants, a introduit la possibilité jusqu'alors inexistante, de réexporter ou, de détruire sous surveillance douanière, pour des motifs valables des marchandises importées, qui se révèlent inutilisables, en obtenant le remboursement des droits de douane versés au moment du dédouanement.

2.1.3.2 Les différents régimes douaniers offerts aux marchandises importées

a) Les dépôts douaniers (également nommés "dépôts propres")

Une "déclaration en douane" (form. A/49), faite suivant la procédure précédemment décrite, permet d'introduire la marchandise dans les dépôts.

Leur retrait est effectué sur présentation d'une "déclaration en douane" régulière (le type du formulaire dépend de la destination de la marchandise) et d'une copie de l'acquit d'introduction.

Une réglementation spéciale, assez stricte (versement de caution, acceptation de contrôles...) règle le fonctionnement des "dépôts douaniers".

b) Les zones franches (également nommées "dépôts impropres")

Les seuls documents de transport permettent d'introduire les marchandises dans les zones franches.

Leur retrait est effectué sur présentation d'une "déclaration en douane" d'exportation régulière. Le type de formulaire utilisé dépend de la destination de la marchandise.

c) Les "régimes de perfectionnement actif" (également nommés "importations temporaires")

Une "déclaration en douane" (form. A/50) permet d'introduire les marchandises sur le territoire douanier. Elle signale le but dans lequel la marchandise est importée, l'engagement et la date limite à laquelle la marchandise doit être réexportée. La bonne identification des produits réexportés peut être obtenue grâce à l'apposition de marques et (ou) au prélèvement d'échantillons.

La réexportation des marchandises importées temporairement, ou l'exportation des produits fabriqués à partir de ces marchandises, est effectuée sur présentation d'une "déclaration en douane" d'exportation régulière (form. A/52) et d'une copie de "l'acquit d'introduction".

d) Les régimes de transit

Les régimes actuels ont été mis en oeuvre suite à des directives et des règlements de la CEE.

La procédure de transit entre les douanes frontières et les douanes internes a été sommairement indiquée au paragraphe précédent.

e) L'"adoption de franchise"

- réexportation de marchandises étrangères non utilisables : la procédure a été indiquée au paragraphe précédent - section d -
- réimportation de marchandises nationales (généralement dans le cadre de l'exportation temporaire) : cette opération est effectuée sur présentation d'une "déclaration en douane" (form. A/53), et d'une copie de l'"acquit de douane" d'exportation.

Si le retour des marchandises a lieu dans les deux années qui suivent l'exportation, la réimportation est exempte de droits de douane (mais à part le cas où des restitutions auraient été éventuellement encaissées par l'exportateur).

2.1.4 Les contrôles

2.1.4.1 Les contrôles internes à l'administration des finances

Un contrôle est exercé à l'égard de cette administration par plusieurs organismes dépendant de ce Ministère; à savoir :

- les "Intendances des finances", qui sont investies de fonctions administratives de direction et de contrôle sur tous les organes périphériques du Ministère des Finances, entre autres, les bureaux de douane;
- les "Guardie di finanza", qui sont un corps chargé de faire appliquer les lois financières; ils exercent un service de surveillance et de contrôle auprès des douanes conformément à l'article 157 de leur règlement;
- la "Direction centrale de la comptabilité du Ministère des Finances" (Ragioneria Generale dello Stato), et les "bureaux de comptabilité régionaux et provinciaux" (Ragionerie regionali e provinciali) exercent des contrôles respectivement sur les organes centraux et périphériques de l'administration des douanes.

2.1.4.2 Les contrôles externes à l'administration des finances

Ces contrôles sont exercés par la Cour des comptes. Il est à noter que les moyens dont elle dispose et qui sont prévus par les lois et règlements en vigueur, ne sont pas toujours adaptés à ses objectifs actuels; on procède actuellement à une réforme (°).

(°) Voir "Cour des comptes" - Decisione e relazione sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1970, Roma 1971.

2.2 - LA CAISSE DE COMPENSATION DU SUCRE

("Cassa congluaglio zucchero")

2.2.1 La réglementation

Cette caisse a été créée, suite à une décision prise par le "Comité interministériel des prix" (C.I.P.), le 22.6.68, (n. 1195).

Sa création fait suite au règlement CEE n. 432/68, organisant à l'échelon communautaire le marché du sucre.

La mission de la caisse a été définie dans le D.P.R. du 16.4.71, n. 323.

2.2.2 L'organisation de la caisse

La gestion et l'administration de la Caisse sont confiées à un comité de gestion.

La composition de ce comité est la suivante :

- 2 fonctionnaires du Ministère du Trésor,
- 2 fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture,
- 2 fonctionnaires du Ministère des Finances,
- 2 fonctionnaires du Ministère de l'Industrie et du Commerce,
- 4 représentants de l'Industrie,
- 2 représentants des producteurs de betteraves,
- 2 représentants de l'Industrie du sucre,
- 1 représentant des commerçants,
- 1 fonctionnaire du secrétariat du Comité interministériel des prix.

La présidence du comité de gestion est confiée à une personne nommée par le Ministre délégué à la présidence du C.I.P., en accord avec le Ministre du Trésor.

2.2.3 Le fonctionnement de la Caisse

Nous rappellerons brièvement comment fonctionne le marché du sucre.

La production du sucre est contingentée; chaque Etat membre a reçu un quota de base qu'il répartit entre ses fabricants de sucre et ses planteurs de betteraves.

Le quota de base italien s'est élevé à 1.230.000 T pour la campagne 1971-72.

Un prix minimum est fixé pour la betterave et le sucre, à chaque campagne.

Pour assurer le respect de ce prix minimum, l'organisme d'intervention achète, à ce prix, à tout moment, le sucre qui lui est présenté, tant que la production qui lui est proposée ne dépasse pas de 35 % le quota de base du producteur.

Au dessus de cette production limite (35 % au dessus du quota de base), l'organisme d'intervention n'achète plus; les producteurs doivent écouler ces quantités sur le marché mondial, sans aucune aide financière.

Enfin pour la production, comprise entre le quota et 1,35 fois le quota, les betteraviers et les fabricants doivent acquitter une cotisation à la production, au prorata de la quantité produite. Cette cotisation est supportée à raison de 59 % par le planteur, et de 41 % par le fabricant.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime, la cotisation fait partie des recettes de la CEE.

Les cotisations sont perçues par la caisse de compensation du sucre. Elles sont transférées auprès du Ministère du Trésor qui les enregistre dans un chapitre particulier du budget (chapitre 3.5.1.3)

Les ordres de prélèvement des disponibilités de la caisse doivent comporter les signatures du président de la caisse, des fonctionnaires du Trésor (ou du secrétariat du C.I.P.).

Remarque

Les frais de magasinage relatifs au stock moyen mensuel des sociétés sucrières, sont financés par la Caisse qui reçoit les fonds du Ministère du Trésor, qui les reçoit lui-même du FEOGA - section garantie.

2.2.4 Les contrôles

Nous devons signaler les contrôles exercés par :

- le Ministère des Finances, par l'intermédiaire de la Direction générale des douanes et impôts indirects, et de ses bureaux spéciaux des impôts de fabrication.

Ce contrôle est de type technico-administratif. En effet, les producteurs de sucre doivent envoyer des certificats UTIF à ces bureaux; ces certificats indiquent les entrées et sorties de stocks, et permettent ainsi de déterminer les frais de stockage;

- un collège de réviseurs aux comptes, composé de :
 - . un fonctionnaire du Ministère du Trésor,
 - . un fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture,
 - . un fonctionnaire du secrétariat du C.I.P.;
- le Ministère du Trésor (voir paragraphe 1.1) qui a détaché auprès de la caisse un de ses fonctionnaires.

3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES AGRICOLES

Le décret du Président de la République du 16.4.1971, n. 321 a précisé quels sont les administrations et organismes habilités au paiement des dépenses du FEOGA - section garantie. Ce sont :

- le Ministère des Finances pour :
 - . les restitutions à l'exportation,
 - . les restitutions à la production,
 - . les subventions à l'importation de quelques produits (céréales fourragères),
 - . les primes de dénaturation des produits agricoles;
- l'"Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo" (AIMA) pour les opérations prévues dans le cadre de la politique agricole communautaire;
- l'"Ente Nazionale Risi" pour toutes les dépenses d'intervention concernant le riz;
- la "Cassa Conguaglio Zuccheri" pour le remboursement des frais de stockage du sucre.

Le transfert des moyens financiers mis à la disposition de l'Italie par la CEE, aux administrations et organismes précédents se fait au moyen du budget de l'Etat; des modifications au budget peuvent être apportées par décret du Ministre du Trésor. Ces modifications font cependant l'objet d'un contrôle de la part des organismes habilités au contrôle comptable et de principe de l'Etat.

Notons cependant, la gestion financière particulière de l'AIMA, que nous analyserons plus en détail au chapitre 32.

Enfin, signalons que les dispositions légales, réglementaires ou administratives (et par conséquent les moyens de contrôle) actuellement en vigueur en Italie, sont appliquées pour le paiement des frais d'intervention financés par la CEE.

3.1 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE

LES RESTITUTIONS A L'EXPORTATION

Une restitution à l'exportation peut être accordée pour les produits :

- d'origine communautaire,
- admis en libre circulation à l'intérieur de la communauté

- de bonne qualité,
- et dont l'utilisation (lorsqu'ils sont destinés à l'alimentation humaine) ne soit pas considérablement réduite, compte tenu de leurs caractéristiques.

L'origine communautaire n'est pas reconnue uniquement aux marchandises complètement produites à l'intérieur de la communauté, mais également à celles qui sont produites dans la communauté, à partir de produits en provenance de pays tiers, et pour lesquels les droits et taxes d'entrée ont été acquittés.

3.1.1 La réglementation

Les compétences, en matière de restitution à l'exportation ou à la production, ont été fixées par le D.P.R. du 23.3.71, n. 323.

Elles sont exercées par le Bureau centralisé des prélèvements ("Ufficio centralizzato prelievi"), auprès de l'Intendance des finances à Rome ("Intendenza di Finanza della provincia di Roma").

Ce bureau a été mis en place, suite au D.P.R. du 20.10.69 publié au J.O. du 12.11.69, n. 286.

Les procédures qui doivent être suivies pour obtenir les restitutions sont données dans :

- le règlement CEE n. 1041 du 21.12.67, mis en application grâce ...
- au décret loi du 20.2.68, n. 59, transformé en
- la loi du 18.3.68, n. 224.

Les modalités de contrôle des marchandises exportées ont été précisées dans :

- l'article 3 du D.P.R. du 2.2.70, n. 62, pris en vertu de
- la loi du 23.1.68, n. 29.

3.1.2 L'organisation du "bureau centralisé des prélèvements"

Depuis le 1.1.70, tous les exportateurs (quelle que soit leur résidence dans la CEE), qui effectuent des exportations avec des licences délivrées par un Etat membre quelconque (règlements CEE, n. 1373/70 et n. 2638/70) doivent transmettre leur dossier au bureau centralisé des prélèvements ("Ufficio centralizzato prelievi") auprès de l'Intendance des finances à Rome, pour le paiement des restitutions.

Cette centralisation présente un double avantage :

- dans la réalisation pratique,
- dans l'interprétation et l'application unifiée des dispositions complexes régissant les restitutions (il est possible d'avoir, en temps utile, tout éclaircissement de la part du Ministère).

Suite à l'article 31 du D.L. du 19.12.69, n. 947, repris dans la loi du 11.2.70, n. 23, il a été prévu que les paiements des restitutions soient engagés par l'intendant des finances sur des ouvertures de crédit prévues au budget de l'Etat et que les opérations soient contrôlées ensuite par le bureau provincial de comptabilité de l'Etat ("Ragioneria Provinciale dello Stato") à Rome, au moment de la rédaction du compte rendu des dépenses.

C'est ainsi qu'a été créé, au sein de l'Intendance des finances :

- une comptabilité spéciale pour gérer les fonds destinés aux restitutions et prévus dans un chapitre du budget de l'Etat (n. 1789);
- un service comptable qui :
 - . contrôle les liquidations effectuées par le service administratif,
 - . rédige les mandats de paiement,
 - . et qui les transmet, à la section de la trésorerie provinciale à Rome, quand ils ont été signés par l'intendant des finances.

Enfin, il faut signaler qu'après du Bureau centralisé des prélèvements fonctionne une section du bureau technique central des douanes dépendant hiérarchiquement de la division XIV de la Direction générale des douanes.

3.1.3 Les procédures

3.1.3.1 Le cas général

Les procédures d'exportation des produits agricoles, donnant droit à restitution, sont communes à tous les produits.

- Une "déclaration d'exportation" (formulaire A/55) est présentée à la Douane du lieu d'exportation, en même temps que les marchandises.
- Le "document de transport" est également présenté.
- La preuve est apportée que les marchandises sont d'origine communautaire et qu'elles présentent bien les qualités requises : certificats médicaux, certificats de la Chambre de commerce et de l'Institut pour le commerce avec l'étranger (I.C.E.) ...
- L'article 3 du D.P.R. du 2.2.70 accorde la possibilité au fonctionnaire douanier chargé de contrôler la marchandise :

- . soit de ne pas faire le contrôle,
 - . soit de le limiter à une partie de la marchandise,
- et de considérer comme conforme à la déclaration la partie qui n'a pas été visitée (voir § 2.1.3.1 - c).

Ce même article conseille à l'exportateur de fournir au fonctionnaire tout document lui permettant de se faire une idée exacte de la marchandise, à savoir :

- . le chapitre et l'article du tarif douanier correspondant,
- . une description détaillée de celle-ci.

Ces documents peuvent être :

- . un certificat d'origine délivré par une Chambre de commerce,
 - . un certificat de qualité délivré par les bureaux de l'Institut de commerce avec l'étranger (I.C.E.),
 - . un certificat médical,
 - . un procès-verbal de fabrication,
 - . les certificats correspondant à l'ensemble des examens auxquels le produit a déjà été soumis et prouvant, soit son état phytosanitaire, soit sa composition exacte.
- L'attribution d'une position, dans le tarif douanier commun, aux produits agricoles ou alimentaires exportés, est parfois difficile; en effet, le taux de restitution varie, parfois, avec la composition des produits et l'on est ainsi amené à effectuer des prélèvements d'échantillons sur les marchandises pour vérifier analytiquement les caractéristiques organoleptiques, les spécifications des produits de base, afin d'établir si le produit peut bénéficier de la restitution et à quel taux.
- La douane, située à la frontière, vérifie la sortie effective de la marchandise du territoire douanier, selon la même procédure que celle décrite dans le chapitre réservé aux procédures d'importation.
- La sortie de la marchandise exportée du territoire communautaire est confirmée :
- . par le "visto uscire" (vu sortir) si la marchandise se rend dans un pays tiers, sans traverser d'autres pays membres,
 - . par l'exemplaire de contrôle n. 5 des modèles T1 et T2 en cas de transit par un autre Etat membre.

Remarque :

La date d'exportation est la date à laquelle la "déclaration d'exportation" est acceptée par la douane. C'est le taux de restitution, valable ce jour, qui déterminera le montant des restitutions accordées à l'exportateur.

Le "dossier de restitution" doit être alors envoyé à l'Intendance des finances - Bureau centralisé des restitutions et prélèvements agricoles - Rue F. Banaglia n. 25 - 00153 ROME - dans un délai de six mois partant du jour où la déclaration d'exportation a été acceptée par la douane (art. 10 du règlement CEE 1041/67).

Ce dossier contient :

- . la licence,
- . l'"acquit d'exportation" délivré par la douane qui prouve que la marchandise a quitté le territoire douanier communautaire,
- . une copie du document de transport qui indique le pays destinataire,
- . un document qui prouve que la marchandise a bien atteint son pays de destination. Ce pourra être au choix :
 - a) une copie du document douanier ou portuaire, émis par le pays destinataire et constatant l'arrivée de cette marchandise.
Pour les pays à commerce d'état, compte tenu de la difficulté d'obtenir un tel document, celui-ci pourra être remplacé par un "certificat de contrôle qualitatif" délivré par certains bureaux de ces pays;
 - b) une attestation délivrée par l'autorité consulaire italienne du pays destinataire;
 - c) une attestation délivrée par une des sociétés spécialisées, sur le plan international, en matière de contrôle et de surveillance;
 - d) un double de la lettre de voiture délivré par la gare de chemin de fer expéditrice;
 - e) une copie du connaissement;
- . enfin, la demande de restitution qui contient :
 - a) les caractéristiques de l'exportateur qui sollicite le paiement d'une restitution (raison sociale, nom, adresse, ...);
 - b) la contribution à laquelle se réfère la demande de remboursement dont il s'agit;
 - c) le type de produits exportés;
 - d) la date d'exportation;
 - e) le taux de la restitution;
 - f) le montant de la restitution;
 - g) les modalités de paiement;etc. ...

Remarque :

Le paiement de la restitution peut être effectué :

- 1) directement au nom de l'exportateur;
- 2) par virement au crédit du compte courant postal de l'exportateur;
- 3) par virement au crédit du compte courant auprès de la Banque d'Italie, de l'institut de crédit, où l'exportateur est titulaire d'un compte;
- 4) par virement au crédit du compte courant de l'exportateur auprès de la Banque d'Italie, s'il y est titulaire d'un compte;
- 5) par chèque bancaire non transférable, sur la Banque d'Italie, au nom de l'exportateur;
- 6) par l'intermédiaire de la Chambre de compensation en faveur de l'institut de crédit, où l'exportateur est titulaire d'un compte.

3.1.3.2 Le marché des céréales

Les textes de base sont :

- les règlements CEE n. 120/67 et n. 139/67.

La procédure utilisée suit la règle générale : il est nécessaire d'apporter la preuve que le produit a :

- quitté le territoire communautaire,
- gagné le pays de destination, sauf dans les cas où :
 - . le taux est unique quelle que soit la destination,
 - . le taux correspondant à la destination prévue, est le plus faible.

Le taux de la restitution est mesuré en unité de compte par tonne métrique, il est majoré de deux unités de compte, quand il est nécessaire de doubler le Cap de Bonne Espérance (clôture du canal de Suez). Pour obtenir cette majoration, il est nécessaire de joindre au dossier de restitution une déclaration de la société de navigation propriétaire du bateau, ou du capitaine.

3.1.3.3 Le marché des fruits et légumes

Le texte réglementaire communautaire de base est le règlement CEE n. 1035/72.

De plus, sont appliquées les mesures à caractère général énoncées dans les règlements n. 1041/67 (CEE) et 1056/68 (CEE), reprises notamment dans le D.M. du 4.1.71, qui fixent les conditions requises pour accorder des restitutions aux exportations de ce secteur.

La législation italienne antérieurement en vigueur, a été adaptée grâce à l'adoption de nombreuses dispositions notamment le D.L. du 18.12.70, n. 1012 (J.O. n. 319 du 18.12.70).

C'est ainsi qu'à partir du 1.3.70 le marché des fruits et légumes constitue un marché à régime de prix unique.

Depuis cette date, les restitutions ne sont accordées que si la preuve est apportée que les produits exportés :

- ont quitté le territoire communautaire,
- ont atteint leur destination.

Comme dans le secteur des fruits et légumes, il est prévu un seul taux de restitution quel que soit la destination, la seule preuve à fournir est que le produit a définitivement quitté le territoire communautaire, preuve matérialisée :

- soit par le "vu sortir",
- soit par l'exemplaire de contrôle n. 5, des modèles T1 ou T2, lorsque le produit traverse un ou plusieurs Etats membres avant d'arriver à destination.

Néanmoins, le règlement communautaire n. 316/71 du 12.2.71 a apporté quelques restrictions; considérant que le montant de la restitution peut être supérieur au montant des droits payés à l'importation et découlant du tarif douanier commun, il y a risque de voir les produits sortir de la communauté, puis y être réintroduits. Aussi a-t-on désormais subordonné le paiement des restitutions à la preuve que :

- a) les produits aient été mis à la consommation dans le pays de destination, quand il s'agit d'un pays proche de la communauté;
le document douanier de mise à la consommation du pays de destination matérialise cette preuve;
- b) les produits aient effectivement atteint leur destination quand il s'agit de pays lointains;
la copie du document de transport et, au choix, le document douanier ou portuaire du pays de destination, visé par l'autorité consulaire italienne dans le pays, matérialisent cette preuve.

Le dossier de remboursement doit être présenté dans un délai de six mois à partir de la date d'acceptation de la déclaration d'exportation, et non plus de deux ans à partir du "vu sortir".

Le montant de la restitution est fixé en unités de compte pour 100 kilogrammes de produit net, c'est-à-dire sans tenir compte du poids des emballages, même s'il s'agit de récipients habituels et nécessaires au transport du produit.

Il appartiendra à l'opérateur d'indiquer dans la déclaration d'exportation le poids brut et le poids net.

De plus, le paiement des restitutions est subordonné :

- dans le cas de certains produits pour lesquels a été fixée une règle commune de qualité, à la présentation d'un certificat prouvant qu'ils ont été soumis à un contrôle de qualité;
- dans le cas des produits pour lesquels n'a pas encore été fixée de règle commune de qualité à la présentation d'un document délivré par les organismes de contrôle des Etats membres.

Enfin, il est prévu une majoration du montant des restitutions valable pour certains produits (pommes, par exemple) du secteur fruits et légumes, qui doublent le Cap de Bonne Espérance avant d'atteindre le pays de destination. Cette majoration n'est accordée que si la preuve est apportée que les marchandises ont vraiment doublé le Cap.

3.1.4 Les contrôles

Le Bureau centralisé des prélèvements subit des contrôles de la part :

- du Ministère des Finances, par l'intermédiaire de son bureau central de comptabilité (contrôle interne au Ministère),
- du Ministère du Trésor, qui contrôle l'utilisation du budget du Ministère des Finances et qui rédige un compte rendu,
- de la Cour des comptes qui effectue un contrôle de légitimité à partir des éléments précédents,
- du Parlement, à partir du compte rendu et du rapport de la Cour des comptes.

3.2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE LES INTERVENTIONS FINANCEES PAR L'AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO (AIMA)

L'AIMA est habilitée à payer toutes les dépenses d'intervention qui ne concernent pas le riz, ni le sucre, ce sont notamment les types de dépenses suivants :

- les pertes nettes,
- les indemnités compensatoires dans le secteur des céréales,
- les aides à la production,
- les aides au stockage privé,
- les aides à la distillation des vins de table,

- les aides au lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux,
- les aides supplémentaires pour les graines de colza et de navette,
- les compensation financières aux organisations de producteurs de fruits et légumes,
- les autres interventions sur le marché des fruits et légumes (achat, transformation, mesures particulières),
- les primes aux acheteurs de feuilles de tabac.

Les interventions les plus importantes de l'AIMA concernent dans l'ordre : les matières grasses (huile d'olive), les céréales et les fruits et légumes. Les données relatives à ce secteur, durant la campagne 1968-69, sont données à titre d'exemple dans l'annexe 9. On peut ainsi constater que 44 % des quantités retirées ont été détruites (fins non alimentaires).

3.2.1 La réglementation

L'AIMA a été créée par la loi du 13.5.66, n. 303 afin d'accomplir les tâches d'intervention prévues par le règlement communautaire, n. 19/62 du 4.4.62, dans le cadre du marché des céréales.

Cette même loi prévoyait que cet organisme pourrait assumer les missions d'intervention qui découleraient de l'entrée en vigueur des règlements communautaires qui allaient suivre.

C'est ainsi que l'AIMA s'est vu attribué des tâches d'intervention dans d'autres secteurs que les céréales : fruits et légumes, produits laitiers et fromages, viandes de porc, de boeuf ...

La nouvelle organisation de l'AIMA a été fixée par la loi du 31.3.71 (gestion financière, utilisation des IPAL, IPA et organismes de développement).

3.2.2 L'organisation et la gestion financière de l'AIMA

3.2.2.1 L'organisation

L'AIMA dépend du Ministère de l'Agriculture et des Forêts.

Pour le fonctionnement de ses bureaux, l'AIMA utilise du personnel de ce Ministère. C'est ainsi qu'au 31.12.71 étaient détachés auprès des bureaux centraux de l'AIMA 116 fonctionnaires de ce Ministère, ainsi que 12 fonctionnaires dépendant d'autres administrations et instituts.

Pour la réalisation pratique de ses missions d'intervention, la loi de création prévoyait la possibilité de recourir à des instituts et à des "opérateurs" reconnus aptes, (inscrits dans un registre spécial), ce recours pouvant prendre la forme soit d'un appel d'offres, soit d'une négociation privée.

La loi de création ne prévoyait cependant pas d'organisations externes.

Néanmoins, dans les années qui suivirent, les textes qui confiaient à l'AIMA de nouvelles tâches d'intervention dans le cadre de la politique agricole commune, précisèrent souvent des organismes externes, auxquels l'AIMA aurait dû recourir. A titre d'exemple, nous donnons en annexe 10, la liste des organismes externes aptes à opérer pour le compte de l'AIMA dans les secteurs du blé dur et de l'huile d'olive.

A la suite d'une récente mesure, loi du 31.3.71, n. 144, l'AIMA peut utiliser maintenant les services :

- des inspections provinciales de l'agriculture (IPA),
- des inspections provinciales de l'alimentation (IPAL),
- des "instituts pour le développement" (Enti di sviluppo).

On a ainsi prévu pour l'AIMA une organisation externe, mais qui, néanmoins, ne dépend pas d'elle hiérarchiquement.

Enfin, pour faire fonctionner la section spécialisée "tabac", l'AIMA utilise du personnel de l'administration autonome des monopoles de l'Etat. Au total, entre bureaux centraux et bureaux périphériques, le personnel de cette section s'élève à 140 personnes.

3.2.2.2 La gestion financière

Durant ses quatre premières années d'activité, l'AIMA a été dotée :

- d'un budget annuel d'environ 600 millions de lires pour assurer les dépenses de fonctionnement,
- des moyens financiers nécessaires pour mener à bien ses missions d'intervention, à savoir :
 - le "fonds pour la commercialisation des céréales" (Art. 21 de la loi de création), mis à la disposition de l'AIMA sur un compte - n. 317 - auprès de la trésorerie centrale,
 - le "fonds de rotation pour les interventions sur le marché agricole" (loi du 13.5.67, n. 26), mis à la disposition de l'AIMA sur un compte - n. 328 - auprès de la trésorerie centrale.

Une loi a été prise le 31.3.71 (n. 144); elle institue, pour exécuter les missions d'intervention, une gestion financière particulière basée sur le principe d'un "budget de caisse", qui, tout en étant unique, est articulé en deux comptabilités distinctes :

- la première, enregistre les frais d'intervention réglés avec des fonds communautaires,
- la deuxième, enregistre les frais d'intervention réglés avec des fonds italiens restant à la charge de l'Etat italien,

- . soit, définitivement (frais non remboursables par la Communauté).
- . soit, provisoirement (frais au moins partiellement remboursables par la Communauté).

Au cours de l'exercice 1971, divers systèmes comptables ont donc existé successivement :

- jusqu'au 28 Avril 1971, date d'entrée en vigueur de la loi n° 144 précédente, existence d'un "bilan de compétence" qui concernait aussi bien les frais de fonctionnement que les frais d'intervention,
- à partir du 28 Avril 1971, existence :
 - . d'un "bilan de compétence" pour les frais de fonctionnement,
 - . d'un "bilan de caisse" pour les frais d'intervention.

On doit noter que, actuellement, dans le "bilan de caisse", les frais d'intervention ont été subdivisés en deux catégories :

- la première reprend les frais relatifs aux mesures destinées au soutien des prix,.....
- la deuxième reprend les frais relatifs à la commercialisation,.....

Conformément aux règlements communautaires en vigueur l'AIMA présente à la Commission une demande d'avance mensuelle établie sur la base d'estimations trimestrielles.

Les fonds nécessaires au financement des interventions sont estimés dans des programmes de prévision semestriels allant :

- du 1er Janvier au 30 Juin, d'une part,
- du 1er Juillet au 31 Décembre, d'autre part,

approuvés par le Conseil d'administration de l'AIMA et transmis aux organes de contrôles de l'AIMA, à savoir :

- une section de la Cour des Comptes,
- et un bureau de la comptabilité générale de l'Etat.

Les fonds nécessaires au fonctionnement de l'AIMA sont estimés dans un budget prévisionnel. Ce budget, ainsi que le bilan sont présentés au Parlement, joints au budget et au compte rendu sur l'activité de l'Etat.

3.2.3 Les procédures

3.2.3.1 Les interventions commerciales

L'AIMA passe avec les organismes adjudicataires un contrat "disciplinaire", qui est publié au journal officiel et dans lequel il est stipulé que l'AIMA peut effectuer ses contrôles à tout moment.

Ces contrats sont visés par le bureau de comptabilité de l'AIMA et par la Cour des comptes.

3.2.3.2 Les interventions de "soutien" (retrait des fruits et légumes)

L'AIMA a confié aux inspecteurs départementaux de l'agriculture le soin de créer des "commissions provinciales". Quand une association de producteurs est amenée à retirer des fruits ou des légumes du marché, elle doit communiquer à l'AIMA la quantité approximative, ainsi que les prix des produits qu'elle veut retirer, la commission provinciale contrôle la qualité de ces produits, assiste à leur destruction et vise les documents comptables correspondants. L'inspection départementale agricole vérifie ces documents avant de les transmettre à l'AIMA où ils sont soumis au contrôle de la comptabilité et du bureau de la Cour des comptes.

Remarque

Ces mêmes commissions provinciales fixent en outre les productions moyennes du blé dur.

3.2.3.3 Le paiement des aides, des soutiens de prix ...

L'AIMA, ne disposant pas d'une organisation externe propre, a dû recourir :

- d'abord, aux inspections provinciales de l'alimentation (IPAL),
- puis, aux organismes pour le développement (Enti di Sviluppo).

L'AIMA a pu établir des rapports directs avec les IPAL et les IPA, car ce sont des bureaux locaux du Ministère de l'Agriculture et des Forêts, donc des organes de l'Administration de l'Etat.

Par contre, avec les organismes pour le développement, il a été nécessaire de suivre une démarche particulière jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 31.3.71, n. 144.

En effet, jusqu'à cette époque, l'AIMA transférait les fonds nécessaires aux IPAL qui, à leur tour, les transféraient aux organismes pour le développement, qui traitaient les dossiers et assuraient les paiements sous le contrôle des IPAL.

Après l'entrée en vigueur de cette loi, l'AIMA a pu passer des conventions directes avec les organismes pour le développement (Art. 9). C'est ainsi qu'au cours de la campagne 1970-71, pour les aides à la production concernant le blé dur, et les aides à l'huile d'olive, les rapports ont été établis directement entre l'AIMA et ces organismes.

Enfin, en ce qui concerne les aides au blé dur de la campagne 1970-71, en plus du contrôle préventif interne, un bureau spécial de l'AIMA a vérifié, a posteriori, tous les actes transmis par les organismes de développement, en fin de campagne.

3.2.4 Les contrôles

Un bureau de comptabilité dépendant du Ministère du Trésor exerçant un contrôle comptable, a été institué auprès de l'AIMA.

La Cour des comptes contrôle la légitimité des actes accomplis par l'AIMA, au moyen d'un bureau mis en place auprès d'elle.

Enfin, le conseiller à la Cour des comptes, délégué au contrôle, assiste aux séances du conseil d'administration de l'AIMA.

3.3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE

Les interventions financées par le Bureau national du riz (Ente Nazionale Risi)

3.3.1 Les missions du Bureau

Le Bureau national du riz exerce son activité depuis quarante ans environ.

Dans le passé, ses tâches étaient essentiellement de type corporatif, destinées à assurer la défense et le développement de la culture du riz.

Avant la mise en route de la politique agricole communautaire, il effectuait des "retraits volontaires" afin de soutenir les prix intérieurs de ce produit. Les procédures d'intervention étaient similaires à celles en vigueur pour le blé.

Depuis 1967, la mise en application du règlement communautaire 359/67 du Conseil, est confiée au Bureau national du riz. Le D.M. du 27.10.67 a institué le Bureau "organisme d'intervention pour le secteur du riz".

Chaque année, dès l'ouverture de la campagne de commercialisation du riz, le Ministère de l'Agriculture prend un décret fixant les critères permettant de déterminer les prix d'intervention compte tenu des caractéristiques du produit et des différentes variétés cultivées.

Le Bureau dispose d'un réseau de centres de recueil et de stockage, dans les provinces rizicoles italiennes (Novara, Vercelli, Pavia, Alessandria, Modena).

Outre sa mission principale d'intervention sur le marché du riz, le Bureau national du riz est chargé de la surveillance et du développement du commerce intérieur du riz (contrôle de la qualité, etc. ...), de l'assistance à l'exportation et de diverses opérations dans les secteurs techniques et économiques - recherches socio-économiques et statistiques, etc. ...

Dans le cadre de l'assistance à l'exportation, notons que le Bureau peut :

- opérer un contrôle quantitatif et qualitatif sur les marchandises exportées,
- délivrer des certificats prouvant l'origine italienne de ces marchandises, cette action se faisant pour le compte du Ministère de l'Agriculture et de Forêts,
- délivrer des licences d'exportation vers les pays tiers, cette action se faisant pour le compte du Ministère du Commerce Extérieur,
- effectuer le calcul des restitutions,
- procéder à l'achat de marchandise, dans le cadre des programmes internationaux d'aide alimentaire.

Enfin, notons l'activité développée par le "centre recherche sur le riz" de Mortara (Pavia) qui dépend du Bureau.

Ce centre effectue des travaux génétiques, biochimiques et phytopathologiques sur le riz.

Il possède un service d'analyse des terrains et de recherches sur les fumages appropriés.

Il est responsable de la sélection et de la conservation des diverses variétés de riz. A cet effet, il est autorisé à produire directement ou indirectement les semences de base.

3.3.2 Les contrôles

Les contrôles intérieurs sont effectués par le conseil d'administration. Ce conseil est constitué :

- d'une part, par des représentants du Ministère de l'Agriculture et des Forêts,
- d'autre part, par des représentants des professions intéressées - industrie, commerce, petites propriétés agricoles, techniciens agricoles ...

Les contrôles externes sont effectués par le Ministère du Trésor.

3.4 - LES OPERATIONS DU FEOGA - SECTION ORIENTATION

Durant les sept premières tranches, le FEOGA - section orientation - a financé 912 projets, pour un montant de dépenses admises égal à 409 milliards de lires (soit 654 millions d'U.C.), y compris les allocations extraordinaires pour les inondations.

En outre, les montants souscrits ont été versés en faveur de l'Italie dans le cadre des mesures particulières.

- 45.000.000 U.C. versés le 1. 8.1967 au titre de l'article 4 du règlement 130/66/CEE pour les secteurs des olives et l'huile d'olive ainsi que celui des fruits et légumes,
- 20.000.000 U.C. versés le 31. 3.1969 au titre de l'article 12, § 4 du règlement 159/66, pour le secteur des fruits et légumes, période 1966-67,
- 22.969.486 U.C. versés le 26. 1.1970 idem pour la période de 1967-68,
- 31.948.124 U.C. versés le 29. 6.1971 idem pour la période de 1968-69,
- 12.381.929 U.C. versés le 23.12.1971 idem pour la période du deuxième semestre 1969,
- 15.000.000 U.C. versés le 10. 3.1970 au titre de l'article 12 du règlement 130/66 pour le secteur du tabac.

Ce montant est inférieur au montant financé par le Gouvernement italien (54 milliards de lires).

La répartition des financements communautaires, durant cette période, est analysée :

- par secteurs économiques dans l'annexe 21,
- par régions dans l'annexe 20,
- par tranches annuelles successives dans l'annexe 19.

La répartition des projets par secteurs permet de constater que :

- le plus fort pourcentage des financements accordés, l'a été en vue d'améliorer les structures de production (viticulture, arboriculture, oléagineux),

- un pourcentage important des financements accordés l'a été en vue d'améliorer la valorisation, la transformation et la commercialisation des produits agricoles,
- un faible pourcentage des financements accordés, l'a été en vue d'améliorer l'infrastructure agricole.

La répartition des projets par régions permet de constater qu'un fort pourcentage des financements a été attribué aux régions où opèrent soit des organismes de développement agricole (enti di sviluppo agricolo), soit des institutions publiques qui ont pour objectif principal la modernisation des structures agricoles (par exemple, le "Trentino Alto Adige", région à statut spécial).

La politique agricole italienne, poursuivie dans le passé n'a pas encouragé les entreprises agricoles à se structurer et à adapter leur organisation aux nouvelles exigences économiques. Elle a simplement permis de garantir le niveau de revenu agricole, en dépit d'une structure inadaptée.

Pendant ce temps, dans les autres pays européens, la politique de défense des prix, a été accompagnée d'une politique d'encouragement à restructurer l'agriculture - remboursement des exploitations afin de les rendre rentables - ; des organismes ont été spécialement créés à cet effet (SAFER en France).

Cependant, depuis la présentation du programme "Agriculture 80" par la C.E.E., il semble que l'on ait enfin compris l'intérêt de structurer l'agriculture italienne.

3.4.1 La réglementation

Financement des projets FEOGA

- par la CEE :

- . règlement 17/64/CEE du Conseil - JO n° 34 du 27.2.64
- . règlement 45/64/CEE de la Commission - JO du 6.5.64
- . règlement 99/64/CEE de la Commission - JO du 5.8.64

- par le Gouvernement italien :

- . loi du 27.10.66, N. 910 (Piano verde II)
- . circulaires du Ministère de l'Agriculture et des Forêts, notamment circulaire n. 11.

3.4.2 Les organismes concernés

Les organismes impliqués dans l'attribution des contributions FEOGA - section orientation en Italie sont les suivants en ce qui concerne les versements relatifs aux mesures particulières :

- Le Ministère du Trésor, qui reçoit les contributions CEE, et les met à disposition du Ministère de l'Agriculture et des Forêts,
- Le Ministère de l'Agriculture et des Forêts :
 - . au niveau de la direction générale de l'amélioration foncière et des services spéciaux (Direzione Generale dei Miglioramenti Fondiari e dei Servizi Speciali),
 - . au niveau des inspections départementales de l'agriculture qui suivent et contrôlent les différents projets.

En ce qui concerne les projets individuels, les subventions octroyées sont versées aux bénéficiaires par l'intermédiaire des organismes désignés à cet effet par l'Etat et qui sont souvent les banques personnelles des bénéficiaires.

3.4.3 Les procédures

La circulaire n. 11 du Ministère de l'Agriculture et des Forêts du 11.10.72, fixe les modalités suivant lesquelles les projets d'investissements susceptibles d'avoir un financement FEOGA, seront présentés, étudiés et retenus, au cours de la dixième période (1973).

Dans la suite de ce paragraphe, nous rappellerons quelle doit être la composition d'un dossier de demande de financement, puis nous reprendrons les points importants abordés dans la circulaire citée plus haut, à savoir :

- les autres éléments du financement de ces projets,
- le calendrier de présentation des projets de la dixième période,
- les nouvelles tâches attribuées aux régions,
- les critères de choix qui doivent être retenus lors de la sélection des projets.

a) Composition du dossier relatif à chaque demande de financement

Les pièces nécessaires à la constitution du dossier sont répertoriées dans l'annexe 23.

Elle comportent, entre autres :

- une demande de financement FEOGA,
- un questionnaire sur la position financière du demandeur.

Le Ministère de l'Agriculture et des Forêts recommande que les actes précédents soient rédigés avec un soin particulier :

- on doit répondre à tous les points du questionnaire;
- le dossier technico-économique doit être élaboré à partir des réalités concrètes, que ce soit sur le plan de la production, que sur le plan commercial; on doit joindre des plans d'amortissement des investissements projetés;

la situation actuelle de l'entreprise et les effets économiques escomptés de l'action entreprise, doivent être clairement mis en évidence, pour que l'on puisse juger des résultats auxquels on peut s'attendre que ce soit sur le plan agricole, économique et social;

- le plan de financement doit mettre clairement en évidence les capitaux que l'on pense obtenir avec leur origine, et leur modalité de remboursement, ainsi que les revenus escomptés de la mise en marche des investissements prévus.

Nous présentons en annexe 25 le cas d'une entreprise dont un investissement a été partiellement financé par le FEOGA.

b) Financement des projets

Les projets financés par le FEOGA peuvent également bénéficier d'un financement du Gouvernement italien à la fois sous forme de contributions à fonds perdus, et sous forme de prêts à taux d'intérêt minime.

Nous avons résumé ces différentes possibilités dans un tableau donné en annexe 24.

D'après ce tableau, le financement d'un investissement (hypothétique) de 100 millions de liras, relatif à la commercialisation de produits agricoles, présentés par une coopérative dans une région sous-développée, pourrait avoir la forme suivante :

	Millions de Lires
Contribution CEE (Règl. 17/64)	25
Contribution Etat Italien (Art.35 du 2ème plan vert)	25
Prêt à taux réduit	47
Capitaux propres	3
T O T A L	100

L'exemple présenté ci-dessus, ainsi que les possibilités de financement présentées en annexe, semblent en contradiction avec le règlement CEE 2591/70 (modifiant le règlement 17/64) qui implique que la part de financement à la charge des bénéficiaires ne doit pas être inférieure à :

- 20 % du montant prévu de l'investissement dans le secteur de la production et des infrastructures,
- 38 % du montant prévu de l'investissement dans le secteur de la valorisation et de la commercialisation des produits agricoles.

c) Calendrier de présentation des projets au cours de la dixième période

- 1) Les demandes de financement, accompagnées de tous les documents nécessaires doivent être présentées aux régions avant le 30.12.72.
- 2) Les régions doivent envoyer au Ministère la liste de toutes les demandes présentées, avant le 15.1.73.
- 3) Les programmes régionaux (d'après l'article 13 - A du D.P.R. du 15.1.72, n. 11) doivent être communiqués au Ministère avant le 28.2.73.

Ces programmes doivent être articulés en deux parties :

- l'une, reprenant les projets ayant reçu un avis favorable, avec l'exposé de cet avis,
- l'autre, reprenant les projets ayant reçu un avis défavorable avec l'exposé de cet avis.

Les dossiers, relatifs à toutes les demandes devront être transmis, regroupés par centres d'intérêt.

d) Les nouvelles tâches attribuées aux régions

La circulaire n. 11 du Ministère de l'Agriculture et des Forêts a attribué aux régions de statut ordinaire la mission d'instruire les dossiers de financement. Ce sont en effet les régions qui sont responsables, sur le plan administratif, de la réalisation de la politique agraire gouvernementale.

Il s'agit pratiquement de la première tâche que l'Etat confie aux régions depuis que ces dernières existent officiellement.

Remarque

Cependant, on doit noter que la circulaire ne reconnaît pas, en pratique, l'autonomie que la loi a accordé aux régions.

En effet, la circulaire fixe, par exemple, la date à laquelle les demandes de financement doivent être parvenues aux régions, oubliant que cela pourrait être considéré comme une ingérence de l'Etat dans les affaires internes de la région. Dans l'esprit de la loi, la circulaire n'aurait dû fixer que la date à laquelle la région devait transmettre les dossiers à l'administration centrale.

e) Les critères de choix qui doivent être retenus lors de la sélection des projets

La circulaire du Ministère de l'Agriculture et des Forêts signale deux critères importants qui doivent permettre de sélectionner les projets, ce sont :

- la valeur technique et économique des investissements projetés, compte tenu des effets positifs directs ou indirects qu'ils auront sur les revenus agricoles,
- le degré de réalisme des projets d'investissement proposés, afin d'éviter tout retard ou, pire encore, tout arrêt dans la réalisation de ceux-ci, ce qui provoquerait des critiques justifiées de la part du public, et porterait préjudice aux intérêts italiens dans les instances communautaires.

C'est pourquoi, les projets présentés doivent traduire "la volonté d'entreprise" et la "capacité de réalisation prouvée" de leurs promoteurs. Il faut éviter que l'administration italienne ne se trouve, au moment de la réalisation des projets, face à une volonté de mener à bien le projet trop faible, et à des demandes de modifications, cachant mal l'incapacité des entrepreneurs à réaliser leur investissement.

D'autre part, la circulaire, conformément aux récentes directives communautaires, rappelle, dans chaque secteur agricole, les orientations que doit traduire la sélection des projets. Nous reprenons dans l'annexe 22, les objectifs qui doivent être poursuivis et les résultats recherchés dans le choix des projets par secteur.

Néanmoins, les limitations suggérées semblent être trop générales et superficielles pour être efficaces, notamment dans les secteurs de la vigne (nouvelles implantations), de l'oléiculture (structuration) et des routes (construction).

Remarquons enfin que, dans la nouvelle organisation, la région à statut ordinaire va être amenée à contrôler la cohérence entre les projets sélectionnés et son "plan de développement agricole".

D'ailleurs, chacun de ces plans doit permettre de dégager un certain nombre "d'indications" quant à la modernisation et la transformation des structures agricoles de la région, indications qui seront transmises aux investisseurs éventuels.

3.4.4 Les contrôles

Comme on l'a vu les organismes chargés de contrôler les demandes de financement sont les inspections départementales de l'agriculture.

Elles ont à leur disposition pour effectuer ce travail un personnel qualifié, et possédant des diplômes d'agronomie ou de travaux publics.

Les contrôles sont exécutés au moment du dépôt du dossier et aux différentes phases d'exécution de l'investissement.

Notons également que les instituts de crédit chargés de financer les projets à un taux réduit, contrôlent ces projets quant à leur valeur économique et à leur possibilité de réalisation véritable.

Les organismes exerçant un contrôle sur le Ministère de l'agriculture sont :

- le Ministère du Trésor (comptabilité générale de l'Etat) qui effectue un contrôle de type comptable,
- la Cour des comptes qui effectue un contrôle de légitimité sur les décisions prises.

Enfin, on ne doit pas négliger certains types de contrôles de type politique, opérés par :

- le Parlement grâce :
 - . aux interventions sur le budget et les projets de lois qui sont examinés,
 - . aux interpellations,
 - . aux travaux de commissions parlementaires.
- les conseils régionaux et quelquefois les conseils provinciaux. Ce sont des organismes politico-administratifs, qui ont certaines compétences dans le domaine agricole, et qui peuvent agir comme caisse de résonance (inefficacité et inconvénients d'application de la politique agraire),
- la presse spécialisée ou non.

LE CONTROLE DES RECETTES
ET DEPENSES DE LA CEE

°
° °

A L L E M A G N E

S O M M A I R E

	Pages
1 - LES ORGANES DE CONTROLE	93
1.1 - LES ORGANES DE CONTROLE INTERNE	93
1.1.1 Le contrôle administratif - la surveillance administrative	93
1.1.2 Le contrôle hiérarchique	93
1.2 - LES ORGANES DE CONTROLE EXTERNE	94
1.2.1 La Cour des comptes de la République Fédérale Allemande	94
1.2.2 La vérification provisoire des comptes	95
1.2.3 La vérification par une société d'expertise comptable dans le cadre d'une mission particulière	95
2 - LES OPERATIONS DE RECETTES	97
2.1 - LA REGLEMENTATION	97
2.1.1 Les droits de douane	97
2.1.2 Les prélèvements agricoles	98
2.2 - LA DESCRIPTION DES ORGANISMES CONCERNES DANS LA PERCEPTION DES RESSOURCES PROPRES	99
2.3 - LES PROCEDURES DE PERCEPTION DES RESSOURCES PROPRES	100
2.3.1 La perception des recettes douanières	100
2.3.2 La perception des recettes sur le sucre	101
2.4 - LES CONTROLES EXERCES SUR L'ADMINISTRATION DES DOUANES	102
2.4.1 Les contrôles internes	102
2.4.2 Les contrôles externes	103

	Pages
3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES AGRICOLES	104
3.1 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE - LES RESTITUTIONS A L'EXPORTATION	104
3.1.1 La réglementation	104
3.1.2 Les organismes concernés par le versement des restitutions à l'exportation	105
3.1.2.1 Les offices de régulation des marchés	105
3.1.2.2 L'administration des douanes	105
3.1.3 Les procédures de versement des restitutions à l'exportation	106
3.1.4 Les contrôles	107
3.2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE LES INTERVENTIONS SUR LE MARCHE	107
3.2.1 Le stockage par l'Etat (intervention physique)	108
3.2.1.1 La réglementation	108
3.2.1.2 Les organismes responsables du stockage	108
3.2.1.3 Les procédures	109
3.2.1.4 Les contrôles	111
3.2.2 Les autres interventions	112
3.2.2.1 Les restitutions à la production	115
3.2.2.2 Les primes de dénaturation	116
3.2.2.3 Les indemnités de transition pour les stocks en fin d'exercice commercial	116

	Pages
3.3 - LES OPERATIONS DU FEOGA - SECTION ORIENTATION	117
3.3.1 Les actions communes	117
3.3.2 Les mesures particulières	117
3.3.3 Les projets individuels	118
3.3.3.1 La réglementation	118
3.3.3.2 Les organismes concernés	118
3.3.3.3 La procédure d'introduction des demandes de concours et de paiements	118

1 - LES ORGANES DE CONTROLE

1.1 - LES ORGANES DE CONTROLE INTERNE

1.1.1 Le contrôle administratif - la surveillance administrative (Verwaltungskontrolle - Administrative Überwachung)

Le contrôle administratif est exercé par l'administration elle-même, sous la forme d'un contrôle effectué parallèlement aux opérations; l'administration, en tant que telle, est aussi l'objet du contrôle.

Le contrôle administratif comprend :

- le contrôle matériel des différentes mesures quant à licéité juridique, leur régularité, leur opportunité et leur utilité,
- le contrôle comptable des justificatifs portant sur leur exactitude et leur exhaustivité,
- le contrôle sur le plan formel des justificatifs.

Le contrôle administratif est exercé par :

- le fonctionnaire hiérarchiquement supérieur (Anweisungsbefugten),
- le gestionnaire du budget (Sachbearbeiter des Haushalts) chargé de surveiller l'utilisation régulière économique et aux moindres frais des fonds budgétaires,
- le caissier (Kassenbeamten), responsable de la régularité formelle.

1.1.2 Le contrôle hiérarchique (Kontrolle im Rahmen der Dienstaufsicht)

Il faut comprendre par contrôle hiérarchique, la supervision des services assurée par les supérieurs aux différents échelons de la hiérarchie et la surveillance des services subordonnés, par des services à un niveau plus élevé.

Ce contrôle est prévu dans les règlements intérieurs.

La surveillance des services est censée assurer que les droits et les devoirs de chacun sont exercés conformément aux dispositions réglementaires.

Elle s'exerce :

- par l'obligation de faire des rapports,
- par la faculté que possèdent les instances supérieures de participer à la réalisation de certains actes administratifs,
- par une connaissance des faits obtenue grâce à :

- . l'étude des dossiers,
 - . les vérifications sur place,
 - . la présence de l'instance supérieure au cours de consultations;
- la possibilité de contrainte.

La surveillance hiérarchique des services peut être également déclanchée par des réclamations ou des oppositions formulées par des tiers.

1.2 - LES ORGANES DE CONTROLE EXTERNE

1.2.1 La Cour des Comptes de la République Fédérale Allemande (Bundesrechnungshof)

La Cour des comptes est l'une des autorités suprêmes de la République Fédérale d'Allemagne. Elle est indépendante du Parlement, de l'exécutif (gouvernement fédéral) et, moyennant certaines restrictions, du pouvoir judiciaire également. Les membres de la Cour des comptes jouissent de l'indépendance du magistrat. Ils ne sont soumis qu'à la loi.

Les fondements juridiques de son existence et de son fonctionnement sont :

- Artikel 114 der Grundgesetzes vom 23 Mai 1949 (BGBl Seite 1),
- §§ 88bis 97 der Bundeshaushaltsordnung vom 19 August 1969 (BGBl 1969 I Seite 1284),
- Das Gesetz über den Bundesrechnungshof vom 27 Oktober 1950 (BGBl I Seite 765).

La Cour des comptes vérifie :

- l'ensemble de la gestion du budget, de la gestion économique des organismes officiels et des administrations de la République Fédérale d'Allemagne,
- la totalité des services chargés d'exécuter les éléments de la loi de finances (ou du budget de l'Etat),
- la totalité des services ayant obtenu des moyens financiers de l'Etat, en vue d'atteindre certains objectifs bien déterminés, ou gérant des biens ou des moyens appartenant à l'Etat.

Des pouvoirs de contrôle spéciaux peuvent lui être accordés. Le contrôle s'étend aussi bien à l'exactitude matérielle et à l'exactitude comptable (régularité) qu'à la conception économique (opportunité et utilité) dans le cadre du droit en vigueur. Par principe, les activités de contrôle ne sont pas limitées à la vérification comptable des livres.

Les résultats des activités de vérification sont consignés dans des remarques et des rappels; ces actes ont pour but d'éliminer les erreurs et les défaillances. Les remarques faites sur la vérification de l'ensemble de la reddition des comptes de l'Etat, sont présentées au Bundestag et au Bundesrat (Chambre des Députés et Sénat) par l'intermédiaire du Ministère des Finances et des Affaires Economiques. Ces instances législatives accordent, le cas échéant, le quitus financier.

1.2.2 La vérification provisoire des comptes
(Rechnungs vorprüfung)

La vérification provisoire des comptes est un contrôle effectué a posteriori par des services de vérification provisoire installés dans toutes les grandes administrations ou dans les administrations de tutelle. Les services de vérification provisoire, sont placés en principe sous l'autorité du chef de l'administration concernée.

La base juridique de ce contrôle est constituée par :

- § 100 der Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 (BGBl I. S.1284),
- die Vorprüfungsordnung für die Bundesverwaltung vom 12 Febr. 1953 (Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen, S. 114).

Le règlement portant vérification provisoire des comptes est promulgué avec l'accord de la Cour des comptes par le Gouvernement Fédéral. Le chef du service de vérification provisoire est nommé et révoqué, après avis de la Cour des comptes. Il répond pour l'observation des directives et des instructions de la Cour des comptes. Les questions de principe ou d'importance capitale, ainsi que les manquements considérables et les réclamations importantes doivent être signalés sans retard à la Cour des comptes, au chef de l'administration contrôlée et au chef de l'autorité de tutelle correspondante.

Le service de vérification provisoire vérifie les livres de reddition des comptes, les justificatifs comptables, les preuves comptables et les documents y afférents, la vérification définitive de ces éléments étant réalisée par la Cour des comptes.

1.2.3 La vérification par une société d'expertise comptable dans le cadre d'une mission particulière
(Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Rahmen eines besonderen Auftrages)

Une vérification par une société d'expertise comptable est prévue, dans les statuts des offices de régularisation des marchés. Ainsi pour le marché des céréales par exemple, cette vérification prend son origine dans le paragraphe 22 des statuts de l'office des importations et du stockage des céréales (BGBl 1951 p. 82).

En vertu de ce texte, l'ordre de mission commettant une société d'expertise comptable, doit être établi en accord avec la Cour des comptes. Après approbation de la demande du conseil d'administration par le Ministère Fédéral de l'Agriculture, l'ordre de mission est délivré chaque année.

La mission de vérification concerne les opérations d'achat et de vente des marchandises, ainsi que les frais d'entreposage.

Les activités exercées au titre de fidéicomis font l'objet d'un rapport de la société d'expertise comptable, indispensable pour que les comptes arrêtés en fin d'exercice soient entérinés par le conseil d'administration, puis approuvés par le Ministère Fédéral de l'Agriculture.

Le Ministère Fédéral de l'Agriculture présente ce rapport avec ses observations à la Cour des comptes qui l'examine dans le cadre de sa compétence.

2 - LES OPERATIONS DE RECETTES

Trois catégories de recettes, perçues en Allemagne, reviennent à la CEE. Ce sont :

- un pourcentage croissant des droits de douane (ressources propres),
- les prélèvements et taxes agricoles (ressources propres),
dont :
 - . les prélèvements agricoles,
 - . les taxes sur la production du sucre,
 - . les versements compensatoires pour frais de stockage du sucre.
- un pourcentage de la taxe à la valeur ajoutée (contribution).

En 1971, les recettes revenant à la Communauté Economique Européenne sont évaluées environ à :

- 1,6 Milliards de DM pour les droits de douane,
cette valeur correspond à 70 % environ de toutes les recettes douanières effectivement perçues;
- 0,6 Milliards de DM pour les prélèvements et taxes agricoles, dont :
 - . prélèvements agricoles
environ 562 Millions de DM
 - . taxes sur la production du sucre
environ 50 Millions de DM
 - . versements compensatoires pour frais de stockage du sucre
environ 38 Millions de DM

Les droits de douane et les prélèvements sont perçus par l'administration des douanes.

Dans la suite du chapitre, nous étudierons plus particulièrement la structure de l'administration douanière, son fonctionnement et les contrôles dont elle fait l'objet.

2.1 - LA REGLEMENTATION

2.1.1 Les droits de douane

L'assiette, le contrôle et la perception des droits de douane sont réalisés en vertu des dispositions réglementaires et lois suivantes :

- le code douanier (Zollgesetze);
- le règlement douanier général (Allgemeine Zollordnung ou AZO) au code douanier;
il contient des explications plus détaillées sur l'application du code douanier;
- les instructions de service relatives au code douanier et l'AZO (Dienstabweisung Zoll DA);
ces instructions décrivent d'une manière opérationnelle les différentes procédures réglant les échanges, les différents régimes douaniers ...
- la loi du 23.12.1960 sur le tarif douanier, modifiée en 1969, en liaison avec l'ordonnance (CEE) n° 950/68 du Conseil sur le tarif douanier commun;
- l'instruction sur le règlement des valeurs en douane (Zollwertvorschriften) (ZWA).

Ces dispositions réglementaires et légales sont complétées par des ordonnances prises par le Conseil et la Commission.

Peuvent encore être énumérées parmi d'autres ordonnances de caractère national :

- le règlement des caisses officielles de l'administration des finances et des impôts (Amtskassenordnung der Reichsfinanzverwaltung);
- l'arrêté sur les bureaux de recettes (Zahlstellenerlass);
- l'arrêté sur le régime douanier suspensif (Aufschuberlass);
- l'ordonnance sur la reddition des comptes de l'Etat avec les instructions d'exécution (Rechnungslegungsordnung für das Reich mit Vollzugsbestimmungen);
- les dispositions de gestion économique pour les autorités et administrations de l'Etat (Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden) avec les instructions d'exécution;
- la loi portant sur les principes du droit budgétaire de l'instance fédérale et des Länder (Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder);
- le règlement budgétaire fédéral (Bundeshaushaltsordnung).

2.1.2 Les prélèvements agricoles

L'assiette, le contrôle et la perception des prélèvements agricoles sont réalisés sur la base de la réglementation communautaire sur les marchés agricoles, ainsi que sur la réglementation douanière nationale (voir paragraphe précédent).

2.2 - LA DESCRIPTION DES ORGANISMES CONCERNES DANS LA PERCEPTION DES RESSOURCES PROPRES

L'administration des douanes de la République Fédérale d'Allemagne (Bundeszollverwaltung) est habilitée à encaisser :

- les droits de douane,
- les prélèvements agricoles,
- les taxes sur la production du sucre.

L'office des importations et du stockage du sucre (Einfuhr und Vorratsstelle für Zucker), à Francfort est habilité à encaisser les versements de péréquation des frais de magasinage du sucre.

Par ailleurs, différents offices mis en place pour organiser les marchés agricoles (Loi prévoyant l'organisation du marché) sont habilités à délivrer les licences d'importation et d'exportation. Ce sont :

- l'office des importations et du stockage du blé et des matières fourragères à Francfort (Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel);
- l'office des importations et du stockage du sucre et du tabac brut à Francfort (Einfuhr und Vorratsstelle für Zucker und Rohtabak);
- l'office des importations et du stockage du bétail de boucherie à Francfort (Einfuhr und Vorratsstelle für Schlachtvieh);
- l'office des importations et du stockage du lait et des matières grasses à Francfort (Einfuhr und Vorratsstelle für Milch und Fette);
- le bureau fédéral de l'alimentation et de la sylviculture à Francfort (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft).

Nous allons examiner, maintenant, l'organisation de l'administration douanière fédérale.

Elle est représentée dans l'organigramme joint repris en annexe 1.

Elle dépend du Ministère des Finances.

Les services extérieurs comportent 16 directions régionales des finances, dont dépendent :

- 28 bureaux principaux de douane,
- 859 bureaux de douane.

On trouvera, en annexe, des tableaux d'ensemble indiquant :

- le détail des services douaniers des différentes catégories au sein de chacune des différentes directions régionales des finances (annexe 2),
- l'organisation des services douaniers (annexe 3).

On doit noter, dans chaque direction régionale, l'existence de deux services :

- le bureau des recherches douanières (Zollfahndungsämter) qui a compétence pour enquêter sur les infractions fiscales et les actes contraires au code fiscal, et ayant un rapport avec les redevances gérées par les bureaux principaux de douane. Il procède, en général, à partir de soupçons,
- le service de contrôle économique en matière de douane (Betriebsprüfungsstellen Zoll) qui contrôle la comptabilité tenue par les entreprises du secteur privé (en général de grandes entreprises) et vérifie qu'elle correspond bien aux critères juridiques en matière de taxation.

Les contrôles ont lieu à intervalles irréguliers, ou bien sur base de soupçons.

2.3 - LES PROCEDURES DE PERCEPTION DES RESSOURCES PROPRES

2.3.1 La perception des recettes douanières

Les différents stades d'exécution de la procédure de dédouanement sont les suivants :

- déclaration de l'importateur sur des formulaires de dédouanement, de divers types selon le régime douanier adopté. (Tous les détails peuvent être obtenus auprès de Monsieur Lenkewitz du bureau III B 1 au Ministère Fédéral des Finances);
- la déclaration en douane est présentée à l'agent principal des douanes. Celui-ci la confie à l'un des agents douaniers suivant sa charge de travail et ses capacités individuelles, d'une part, et suivant la nature des marchandises à dédouaner, d'autre part; l'importateur n'est pas libre de choisir l'agent qui s'occupera de lui;
- inspection de visu de la marchandise; l'objectif est, en principe, d'inspecter de visu 30 % des marchandises; le reste est porté au crédit de la bonne foi; cette règle ne peut pas, cependant, être toujours appliquée;
- calcul des redevances d'après la position dans le tarif douanier et le taux des droits correspondants (dans les bureaux très importants, il existe des matériels automatiques de calcul des redevances);
- paiement des droits à la caisse;
- libération de la marchandise contre présentation de la quittance;
- la caisse vire les sommes ainsi encaissées à la caisse centrale de la RFA (Trésor) (Pour les particularités de la procédure en suspension des droits, interroger Monsieur Lenkewitz).

Remarque

L'agent principal des douanes aussi bien que le receveur, prennent part aux opérations de dédouanement, contrôlent les marchandises et supervisent l'agent douanier.

La totalité de recettes douanières est collectée par l'administration des douanes de la RFA. Les fonds encaissés sont transférés à la caisse fédérale au Trésor. Ce dernier effectue dès lors le virement correspondant à l'intention de la CEE. L'avis émanant de la caisse fédérale de la direction générale des finances en cause, est adressé à la section F V D 5 du Ministère Fédéral des Finances (Chef de Section Dr. Matthias). Dans cette section, est établi un avis de paiement pour la CEE en même temps qu'est rédigé l'ordonnancement du virement pour le Trésor.

Les prélèvements

La perception des prélèvements s'appuie sur les règlements CEE organisant les marchés agricoles, et sur les règlements financiers communautaires.

La procédure de perception pour les prélèvements est la même que la procédure de perception des droits de douane; la seule différence, en l'occurrence, est le changement fréquent des taux de prélèvement (transmission rapide par système directeur-télex).

2.3.2 La perception des recettes sur le sucre

a) Perception de la taxe à la production

En l'occurrence, il s'agit de la redevance versée par les producteurs (sucreries) sur le dépassement de leur quota de base respectif. La taxe à la production du sucre trouve son origine dans les lois organisant le marché communautaire du sucre.

Les sucreries déclarent les quantités de sucre produites. Les producteurs calculent eux-mêmes les taxes selon une méthode de calcul précise (consulter le règlement sur la perception d'une taxe à la production sur le sucre pris en vertu du règlement d'organisation du marché du 31 Août 1972 - J.O. BGBl. I 1972, page 1617).

Notons qu'il s'agit là du seul cas de participation financière des producteurs à leurs excédents. Etant donné que le marché est strictement contrôlé grâce notamment aux dispositions régissant la perception de l'accise nationale dite "Zuckersteuer", les fraudes sont malaisées.

Les déclarations sont adressées par la sucrerie au bureau principal de douane de sa circonscription.

b) Les versements compensatoires pour frais de stockage du sucre

Il s'agit d'une redevance des sucreries afin de couvrir les frais de stockage. Elle tire son origine dans la loi d'organisation du marché communautaire.

Par ailleurs, les mêmes fondements légaux que pour les douanes s'appliquent d'une manière générale aux recettes de cette catégorie.

Comme pour la taxe à la production, le calcul du versement compensatoire est effectué par le producteur lui-même; toutefois, sa déclaration est adressée à l'office de régulation du marché du sucre à Francfort, de même que le versement correspondant. Ce paiement est reversé par la paierie de l'office de Francfort, la CEE en passant par l'intermédiaire du Trésor et en procédant sur instructions du Ministère Fédéral de l'Agriculture.

2.4 - LES CONTROLES EXERCES SUR L'ADMINISTRATION DES DOUANES

Nous avons longuement analysé dans le premier chapitre différents types de contrôle qui sont exercés sur l'administration et les organismes d'Etat. Nous les rappellerons brièvement dans ce paragraphe.

Remarque

Des détails sur le contrôle de la douane de Hambourg-Jonas peuvent être trouvés dans l'annexe 6.

2.4.1 Les contrôles internes

On trouve parmi ces contrôles :

- l'auto-contrôle

Au sein des bureaux principaux de douane et de leurs services, se produit un auto-contrôle découlant de l'organisation des circuits prévus pour effectuer les opérations. En règle générale, les bureaux de douane sont organisés selon la hiérarchie suivante :

- . receveur des douanes,
- . agent principal des douanes,
- . agent douanier.

Les vérifications de la caisse sont assurées par le receveur du bureau concerné, par le receveur du bureau principal des douanes, ainsi que par la Direction Générale des Finances.

- le contrôle exercé par le Ministère des Finances

(Finanz Ministerium)

A ce niveau, l'examen est réalisé dans le cadre de la surveillance et de l'inspection du service. Au sein du Ministère Fédéral des Finances, il y a des sections chargées du service de vérification de la gestion (direction technique du service de vérification de la gestion en douane) et du service des enquêtes douanières (direction technique du service des enquêtes douanières).

2.4.2 Les contrôles externes

On trouve parmi ces derniers les contrôles exercés par :

- la Cour des comptes,
- les services de vérification provisoire placés auprès des différentes directions régionales de l'administration des douanes.

3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES AGRICOLES

Les dépenses éligibles au titre du FEOGA sont constituées :

- des dépenses de garantie comportant :
 - . les restitutions sur exportations,
 - . les interventions sur le marché.
- des dépenses d'orientation comportant :
 - . les mesures communautaires,
 - . les mesures spéciales,
 - . les projets particuliers.

En République Fédérale d'Allemagne, l'ensemble de ces dépenses a représenté, en 1971, environ 1.550 Millions de DM, dont :

- environ 1.400 Millions de DM pour les dépenses au titre de la section garantie, soit :
 - . restitutions à l'exportation, environ 500 Millions de DM
 - . intervention sur le marché, environ 900 Millions de DM
- environ 150 Millions de DM pour les dépenses au titre de la section orientation.

3.1 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE

Les restitutions à l'exportation

Des restitutions sont accordées à l'exportation de certains produits, afin de compenser la différence existant entre les cours mondiaux et les prix communautaires plus élevés.

3.1.1 La réglementation

Deux types de textes régissent l'exécution de ces dépenses :

- les codes et règlements douaniers (voir § 2.1),
- les règlements organisant les marchés agricoles.

3.1.2 Les organismes concernés par le versement des restitutions à l'exportation

3.1.2.1 Les offices de régulation des marchés

Les cinq offices de régulation des marchés, installés à Francfort, (voir § 2.2) ont compétence pour :

- délivrer les licences d'exportation, (y compris les aspects du financement anticipé),
- gérer les cautions qui doivent être déposées.

3.1.2.2 L'administration des douanes

Les opérations douanières sur les marchandises donnant lieu à restitution sont assurées par le poste de douane qui est compétent pour traiter les affaires de l'exportateur. Le calcul et le versement de la restitution sont centralisés au bureau principal de douane de Hambourg-Jonas :

- ce bureau décide dans son service "restitutions à l'exportation" de l'octroi des restitutions à l'exportation, pour l'ensemble du territoire de la RFA, et ordonnance en conséquence les paiements à effectuer par la caisse de la paierie fédérale de Hambourg;
- il est compétent pour les demandes de remboursement et pour décider par la voie extra-judiciaire préalable de moyens de droit opposés à ses avis;
- les décisions pour les questions importantes sont réservées au chef du service des restitutions à l'exportation (AEst);
- il donne des renseignements, en ce qui concerne le traitement en douane des marchandises concernées par la régulation des marchés il relève les défaillances;
- cependant, il n'a pas pouvoir de donner des instructions aux autres bureaux de douane;
- par ailleurs, le bureau de douane de Hambourg-Jonas peut faire appel aux services de vérification dans les entreprises, prévus dans les différents arrondissements du Ministère des Finances, et aux services d'enquêtes douanières, pour contrôler les exportateurs;
- avec les offices de régulation des marchés, le bureau principal de douane entretient des relations par correspondance, en ce qui concerne les licences délivrées par les offices, et la libération des cautionnements;
- des échanges d'informations peuvent avoir lieu, le cas échéant, avec les laboratoires d'analyse de l'administration des douanes, portant sur la nature des marchandises et leur identification.

3.1.3 Les procédures de versement des restitutions à l'exportation

Les procédures à suivre pour obtenir le versement des restitutions sont les suivantes :

- déclaration de la marchandise au poste de douane du lieu d'expédition, compétent pour l'exportateur,
- formalités douanières et prélèvement d'échantillons,
- les documents de douane accompagnent la marchandise jusqu'à la sortie du territoire de la Communauté,
- le document d'accompagnement (exemplaire de contrôle) est renvoyé par le poste de douane de sortie au bureau principal de douane de Hambourg-Jonas,
- l'analyse des échantillons est réalisée dans les différents instituts d'essais et de formation de l'administration fédérale des douanes,
- le certificat d'analyse est adressé ensuite au bureau principal de douane de Hambourg-Jonas,
- l'exportateur dépose sa demande de restitution au bureau principal de douane de Hambourg-Jonas,
- la demande, l'exemplaire de contrôle, le certificat d'analyse et, le cas échéant, la licence d'exportation (lorsque le taux de la restitution est fixé à l'avance) constituent le dossier de base pour calculer le montant de la restitution; sont joints également au dossier les "lettres de voitures", les accusés d'arrivée,
- les chefs de bureau concernés étudient ces documents et les apprécient selon les critères, faisant autorité pour accorder les restitutions sur exportation; ils réunissent ces pièces à un imprimé de demande contenant encore d'autres renseignements pour constituer le dossier de restitution et calculent le montant de la restitution,
- après vérification interne, les propositions de restitution sont soumises à la signature (conformément à un règlement relatif aux pouvoirs de signature), les ordonnancements suivent une procédure identique avant d'être transmis pour paiement à la caisse de la paierie centrale de Hambourg,
- la paierie centrale de Hambourg règle à l'exportateur, sur instructions du bureau principal de douane de Hambourg-Jonas, le montant de la restitution due en puisant dans les fonds communautaires transmis par l'intermédiaire du Ministère Fédéral de l'Agriculture.

Remarque

Depuis la mise en service d'une installation de traitement de l'information, le 1er Octobre 1971, les dossiers intéressés sont constitués comme ci-dessus sous la responsabilité d'un chef de bureau. Les éléments caractéristiques du dossier sont reportés sur un document perforé (faisant simultanément office d'imprimé de demande).

L'ordinateur détermine maintenant, à partir de ces données, et sur la base de fichiers de données de référence, le taux de la restitution et prépare les ordonnancements de paiement en établissant, séparément pour chaque catégorie de marchandises contrôlées par les offices de régulation, des relevés récapitulatifs. Les copies des relevés en question, associées aux ordonnancements de paiement portant le montant individuel de chaque opération de restitution sont archivées en vue de contrôles éventuels.

Les copies des avis établis par l'ordinateur sont jointes aux dossiers correspondants de restitution. Les dossiers sont ensuite archivés par numéros d'ordre croissants, sous lesquels les documents ont été établis par l'ordinateur.

3.1.4 Les contrôles

Nous avons vu aux paragraphes 1 et 2.4, les contrôles auxquels est soumis l'administration des douanes, à savoir :

- Pour les contrôles internes

- . l'auto-contrôle,
- . le contrôle exercé par le Ministère des Finances.

- Pour les contrôles externes

- . les contrôles de la Cour des Comptes de la RFA,
- . les contrôles des services de vérification provisoire placés auprès des différentes directions régionales de l'administration des douanes.

A noter, l'existence de contrôles automatiques réalisés par le centre de traitement de l'information du bureau principal de douane de Hambourg-Jonas.

L'analyse des contrôles subis par les offices de régulation du marché est faite au paragraphe 3.2.1.4.

3.2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE

Les interventions sur le marché

Les interventions sur le marché peuvent se classer en deux types distincts :

- le stockage par l'Etat (intervention physique) qui a représenté une charge de 250 Millions de DM environ en 1971,
- les autres interventions qui ont représenté une charge de 650 Millions de DM environ en 1971.

Nous allons analyser ces deux types d'intervention dans la suite de ce chapitre.

3.2.1 Le stockage par l'Etat (intervention physique)

Par "intervention physique", on comprend la prise en charge, la sortie ainsi que l'exploitation de marchandises entrant dans le cadre de la régulation du marché; elle est faite par les services d'intervention.

On distingue les marchandises obligatoirement passibles d'interventions telles que les céréales, le beurre, le sucre, d'une part, et les marchandises susceptibles d'être l'objet d'interventions telles que la viande bovine et porcine.

En 1971, il y eut "intervention physique" pour les marchandises suivantes :

- beurre	environ 100 Millions de DM
- poudre de lait écrémé	environ 70 Millions de DM
- céréales	environ 68 Millions de DM
- viande porcine	environ 3 Millions de DM.

3.2.1.1 La réglementation

Les fondements juridiques sont constitués par la loi de régulation des marchés (dite MOG ou Marktordnungsgesetz). En principe, il n'est pas nécessaire qu'il y ait d'ordonnances. Cependant le § 7, alinéa 3 de la MOG y fait exception, car une ordonnance est encore prévue dans ce cas.

3.2.1.2 Les organismes responsables du stockage

Les offices de régulation du marché, compétent en matière de stockage par l'Etat sont les suivants :

- l'office des importations et du stockage des céréales et des matières fourragères à Francfort
(Einfuhr und Vorratsstelle für getreide und Futtermittel),
- l'office des importations et du stockage du sucre et du tabac brut à Francfort
(Einfuhr und Vorratsstelle für Zucker und Rohtabak),
- l'office des importations et du stockage du bétail de boucherie, des viandes et produits à base de viande à Francfort
(Einfuhr und Vorratsstelle für Schlachvieh)
- l'office des importations et du stockage du lait et des matières grasses à Francfort
(Einfuhr und Vorratsstelle für Milch und Fette).

Les offices de régulation du marché sont structurés, en principe, conformément à l'organigramme repris en annexe 7 et concernant plus particulièrement l'office des céréales et matières fourragères.

La structure de cet organisme est d'ailleurs la suivante (voir annexe 5) :

... "C'est un organisme de droit public avec personnalité morale en propre; il est soumis à la surveillance de tutelle du Ministère Fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Sylviculture (BML) et à la vérification de ses comptes par la Cour des comptes de la République Fédérale.

Les organes de l'office sont, conformément à ses statuts, le bureau et le conseil d'administration. Le bureau est constitué par deux membres ordinaires et deux suppléants. Le conseil d'administration est composé de représentants des Ministères Fédéraux concernés, des autorités suprêmes des Lands et des milieux économiques intéressés..."

... "L'office est autorisé à ordonnancer et à effectuer des paiements dans le cadre des missions d'intervention qui lui sont confiées. Pour l'exécution, il fait en particulier appel aux services de la Deutsche Bundesbank (Banque Centrale), de la Landwirtschaftliche Rentenbank (équivalent au Crédit Agricole) et de la Deutsche Genossenschaftskasse (Caisse des Coopératives Allemandes), toutes sises à Francfort-sur-Main. Les paiements sont effectués sans exception par la voie de la circulation des moyens de paiement sans espèces.

Le recensement des justificatifs est effectué selon les règles de la comptabilité commerciale double. ..."

Enfin les offices de régulation du marché disposent parfois, pour assurer leur travail administratif et les opérations de stockage, de services extérieurs installés sur différentes places et, d'ordinaire, composés de 2 à 3 personnes.

L'ensemble de ces effectifs employés par les offices de régulation du marché varie entre 35 personnes (à l'office du sucre et du tabac brut) et 400 personnes (à l'office des céréales et des matières fourragères).

3.2.1.3 Les procédures

Les opérations assurées dans le cadre du stockage par l'Etat passent en général par les stades principaux suivants :

- demande à l'office par les producteurs, les sociétés de production ou les négociants installés dans les 6 Pays membres de la Communauté, pour que l'office achète des marchandises au prix d'intervention;
- signature du marché;

- prise en charge et stockage des marchandises (après signature d'un contrat de stockage, généralement avec des entrepôts privés);
- exploitation des marchandises :
 - . par la vente à l'intérieur de la Communauté Européenne (jamais en-dessous du prix d'intervention)
 - . par l'exportation par voie d'adjudication.

Ainsi, dans le cas de l'office d'importations et du stockage des céréales et matières fourragères, la procédure est la suivante pour les interventions sur le blé tendre, le seigle, et l'orge (d'après le rapport annuel de 1971) :

- les céréales sont offerts pour achat à l'office par le secteur du négoce et des coopératives;
- pour autant que la marchandise satisfait aux conditions prévues par les directives d'intervention, il est établi un certificat de conclusion d'achat;
- le paiement intervient contre présentation de la facture, assortie des documents nécessaires; la vérification de la facture et l'ordonnancement du paiement sont réalisés par le service compétent de l'office;:
- le stockage de la marchandise est réalisé chez des entrepositaires privés avec lesquels des contrats de stockage ont été signés. Les factures relatives au stockage sont également vérifiées par le service compétent de l'office, quant à l'exactitude des postes de frais facturés, et à l'exactitude comptable; ils sont ensuite ordonnancés pour règlement;
- les factures sont ensuite transmises au service financier pour être comptabilisées et payées;
- l'intention de l'office de vendre du blé stocké à la suite des interventions est annoncée dans le Bundesanzeiger (annonces légales);
- les sociétés intéressées présentent des offres sur la base de l'annonce;
- la marchandise est adjugée, cas par cas, au mieux-offrant, à qui sont transmis - dans la mesure où cela est nécessaire, après qu'il ait satisfait à certaines obligations - les documents l'autorisant à disposer de la marchandise; ces documents se composent du bon de libération et de la facture; ils sont présentés à l'acheteur par l'intermédiaire de sa banque de domiciliation, à charge pour lui de verser dans les 24 heures ouvrées, suivant la première présentation des documents, le montant de la facture; le bon de libération autorise l'entrepositaire à délivrer la marchandise.

Les opérations commerciales de l'office sont ventilées par rubriques statistiques dans des comptabilités d'exploitation spéciales prévues en fonction des matières traitées et des marchandises manipulées.

Les fonds de roulement nécessaires pour faire face aux paiements sont dégagés chaque mois sur lettre d'autorisation du Ministère Fédéral de l'Agriculture; ils sont fournis en fonction des besoins sur le compte de la caisse centrale fédérale auprès de la Deutsche Bundesbank de Francfort-sur-le-Main.

3.2.1.4 Les contrôles

- Sur le plan interne, les contrôles sont essentiellement constitués par les vérifications des livres internes aux différents offices proprement dits. Ces vérifications portent sur la forme et le fonds des écritures, ainsi que sur des relevés d'inventaire.
 - Sur le plan extérieur, les contrôles exercés par :
 - . le Ministère Fédéral de l'Agriculture qui a le pouvoir de donner des instructions (surveillance technique et juridique),
 - . le service de vérification provisoire auprès du Ministère Fédéral de l'Agriculture,
 - . la Cour des comptes de la République Fédérale d'Allemagne,
 - . les missions en fidéi-commis (société fiduciaire et d'expertise comptable installée à Francfort, chargée spécialement de réviser les comptes relatifs aux interventions physiques). Les rapports annuels de vérification des comptes sont généralement transmis à la CEE.
- (Pour les détails, se reporter à l'annexe 5).

3.2.2 Les autres interventions

Les autres types d'intervention sont repris dans le tableau suivant, avec les coûts correspondants pour l'année 1971.

Types d'intervention	Dépenses correspondantes. pour l'année 1971
- Restitutions à la production	90 Millions de DM
- Indemnités de transition	10 Millions de DM
- Primes de dénaturation	50 Millions de DM
- Primes au producteur ou à l'acheteur	30 Millions de DM
- Allocations en fonction des surfaces ou du produit	40 Millions de DM
- Remboursements compensatoires de frais de stockage	40 Millions de DM
- Allocations pour stockage par le secteur privé	30 Millions de DM
- Allocations pour faciliter les ventes	40 Millions de DM
- Allocations pour produire des marchandises conformes à la réglementation du marché utilisées pour des buts bien définis	330 Millions de DM

Les principaux types d'intervention, avec les offices d'intervention concernés sont analysés dans le tableau suivant :

Types d'intervention	Mode et But de l'intervention	Organismes d'intervention
Restitutions à la production	<p>Permet d'utiliser des produits entrant dans le cadre de la stabilisation des marchés, afin de fabriquer des produits de transformation, à un coût compétitif.:</p> <p>Coût en 1971 - Céréales 87 Millions de DM Sucre 3 Millions de DM</p>	Administration des douanes
Indemnités de transition	<p>Servent à ménager une transition sans heurts d'une campagne à l'autre :</p> <p>Coût en 1971 - Céréales 10 Millions de DM</p>	Offices de régulation du marché compétents
Primes de dénaturation	<p>Servent à financer la dénaturation de produits et denrées afin de les rendre impropres à la consommation humaine :</p> <p>Coût en 1971 - Céréales 45 Millions de DM Sucre 5 Millions de DM</p>	Offices de régulation du marché compétents
Primes au producteur ou à l'acheteur	-	Administration des douanes
Allocations en fonction de la surface ou du produit	<p>Allocations versées au prorata des surfaces cultivées ou de la quantité produite ou transformée :</p> <p>Coût en 1971 - Graines oléagineuses 40 Millions de DM</p>	Offices de régulation du marché compétents
Indemnités compensatoires de frais de stockage (Sucre)	<p>Servent à assurer la régularité de l'offre en cours d'exercice. Elles sont financées par une redevance des sucreries, calculée sur les poids produits et reversées en fonction des poids stockés :</p> <p>Coût en 1971 - 40 Millions de DM</p>	Office d'importations et de stockage du sucre

Types d'intervention	Mode et But de l'intervention	Organismes d'intervention
Allocations de stockage au secteur privé	<p>Servent à résorber les excédents dans certains secteurs :</p> <p>En 1971, ont bénéficié de ces allocations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le secteur du beurre pour 24 Millions de DM - le secteur du vin pour 5 Millions de DM - le secteur de la viande porcine pour 3 Millions de DM 	<p>Office des importations et du stockage des produits laitiers</p> <p>Fonds de stabilisation de vins (Mayence)</p> <p>Office des importations et de stockage de la viande</p>
Allocations pour faciliter les ventes (beurre)	<p>Mesures spéciales d'aide à la vente en cas de risques d'excédents :</p> <p>Coût en 1971 - 40 Millions de DM</p>	<p>Office des importations et de stockage des produits laitiers</p>
Allocations pour produire des marchandises conformes à la réglementation du marché et utilisées dans des buts bien définis (lait)	<p>Fabrication de lait écrémé destiné à être mélangé à des fourrages, ou pour produire de la caséine :</p> <p>Coût en 1971 - 330 Millions de DM</p>	<p>Autorités des Lands (lait écrémé liquide)</p> <p>Office Fédéral de l'Alimentation et de la Sylviculture (poudre de lait écrémé et caséine)</p>

Nous allons analyser dans les paragraphes qui suivent, quelques types d'intervention, et leurs modalités d'exécution par les organismes concernés : administration des douanes ou offices de régulation correspondants.

3.2.2.1 Les restitutions à la production

L'octroi des restitutions à la production, les paiements anticipés, l'examen des demandes de remboursement et le choix des moyens de droits à diligenter par la voie préalable extra-judiciaire, sont de la compétence des bureaux principaux de douane dans la circonscription administrative desquels se trouve le centre de production du bénéficiaire de la restitution.

Le bureau principal de douane de Hambourg-Jonas par son service "restitutions à l'exportation" n'a compétence que pour superviser d'un point de vue budgétaire les restitutions à la production et pour ordonnancer le paiement de ces montants par la caisse de la paierie fédérale de Hambourg. Ces opérations sont réalisées dans un bureau spécial de ce service.

Procédure

Les troisièmes "doubles" des avis de restitution sont transmis par les bureaux principaux de douane compétents au bureau principal de douane de Hambourg-Jonas.

Les informations préparées en vue de passer les écritures, sont vérifiées, quant à leur régularité, par le chef de bureau responsable du service des restitutions à l'exportation.

Les ordres de paiement sont établis sur la base des décisions de restitution; ils sont soumis à la signature suivant un règlement relatif aux pouvoirs de signature et sont enfin dirigés, assortis de l'information, pour passer les écritures correspondantes, à la caisse de la trésorerie fédérale à Hambourg.

Les ordres de paiement sont inscrits - séparément selon les produits et le but d'utilisation - dans des listes de surveillance budgétaire. Le numéro d'inscription dans la liste de surveillance budgétaire est transcrit sur le troisième "double" de l'avis de restitution, sur l'ordonnancement du paiement, sur la pièce qui a servi à passer les écritures correspondantes, et sur la liste des adresses des producteurs qui ont déjà bénéficié de restitutions.

Les pièces qui ont servi à passer les écritures sont visées par la caisse de la trésorerie fédérale de Hambourg avec le visa de paiement et retournées aux différents bureaux principaux de douane concernés qui les joignent aux dossiers correspondants de demande de restitution. Les directeurs des bureaux principaux de douane, ou bien les fonctionnaires chargés du contrôle des caisses sont tenus de vérifier intégralement le fait qu'à chaque pièce ayant servi à

passer les écritures, correspondent bien toutes les pièces réglementaires nécessaires pour que le dossier de restitution soit complet. A l'aide du numéro d'ordre d'inscription sur les listes de surveillance budgétaire, qui est transcrit sur l'ordonnancement du paiement et sur la pièce ayant servi à passer les écritures, on peut avoir accès à tout moment aux différents dossiers de restitution.

3.2.2.2 Les primes de dénaturation

Dans le cas des céréales, l'intention de dénaturer des produits doit être annoncée au préalable, par écrit, à l'office, elle est réalisée - sous contrôle - uniquement dans des centres de dénaturation agréés par l'office.

Ces établissements établissent, à l'issue des opérations de dénaturation, des certificats aux personnes qui ont dénaturé les céréales.

Ces certificats sont présentés à l'office, accompagnés de la demande d'octroi de la prime. Après que le service, compétent en la matière, ait vérifié la régularité de la demande, le montant de la prime correspondante est ordonnancé pour paiement.

3.2.2.3 Les indemnités de transition pour les stocks en fin d'exercice commercial

Suivant l'ordonnance du Ministère Fédéral de l'Agriculture sur l'indemnité de transition pour les céréales et le riz du 19.7.71 (Bundesanzeiger n° 130 du 20.7.71), les demandes d'octroi de l'indemnité de transition doivent être présentées au service ayant compétence à cet effet, suivant le droit du Land considéré. Ce service vérifie la demande en regard des communications déjà parvenues antérieurement ainsi que des déclarations faites par le demandeur, suivant la 19ème ordonnance d'exécution relative à la loi sur les céréales du 25 Juin 1963, et il transmet les demandes à l'office. Ce dernier peut, en plus, demander la production d'attestations relatives aux caractéristiques de nature et au poids des céréales visées. En cas d'hésitation pour savoir si les céréales en cause proviennent bien des récoltes faites dans la Communauté, l'office peut exiger une preuve de son origine.

Les demandes sont vérifiées par le service compétent en la matière à l'office, ordonnancées pour paiement et ensuite transmises pour paiement au service financier.

3.3 - LES OPERATIONS DU FEOGA - SECTION ORIENTATION

Au 31.12.1972, les crédits engagés en faveur de la République fédérale s'élevaient à 825 millions de DM, dont :

- environ 732 millions de DM pour les projets individuels
- environ 92 millions de DM pour les mesures particulières.

3.3.1 Les actions communes

Les actions dans le domaine structurel reprises dans des Directives dont trois sont dès à présent approuvées par le Conseil, n'ont pas encore été mises en oeuvre.

Les dispositions juridiques en la matière sont le règlement 729 de 1970 et les directives CEE 159 - 160 - 161 d'avril 1972.

Dans le détail, la structure des organes d'exécution en sera complexe, car :

- des sphères fédérales,
 - des sphères au niveau des Lands,
 - des sphères d'action au niveau de la Communauté,
- seront prévues et interféreront.

Les choses se passeront notamment de la manière suivante :

- l'état membre fera vérifier directement par la Commission, les règlements d'exécution;
- la Commission jugera s'ils sont conformes; après décision favorable de la Commission, l'Etat membre aura droit de solliciter des restitutions;
- les restitutions seront dès lors versées directement à l'Etat membre et non au bénéficiaire.

3.3.2 Les mesures particulières

Au 31.12.1972, le montant global payé pour ces mesures correspond aux engagements, c'est-à-dire 92 millions de DM.

Il concerne :

- les enquêtes agricoles pour environ 9 millions de DM,
- les aides aux groupements de producteurs pour environ 6,5 millions de DM,
- les primes à l'abattage des bovins pour environ 57,7 millions de DM,
- les primes à l'arrachage des arbres fruitiers pour environ 18,8 millions de DM.

3.3.3 Les projets individuels

La répartition par année de tous les projets ayant obtenu un concours du FEOGA section orientation est donnée en annexe 8 du 31.12.1972.

Les paiements effectifs réalisés sur ces montants engagés s'élevaient à environ 225 millions de DM.

3.3.3.1 La réglementation

- Règlement n° 25/1962 CEE (J.O. du 20.4.62)
- Règlement n° 17/1964 CEE (J.O. du 27.2.64)
- Règlement n° 45/1964 CEE (J.O. du 6.5.64)
- Règlement n° 99/1964 CEE (J.O. du 24.7.64).

3.3.3.2 Les organismes concernés

allemands

- les ministères de l'agriculture :
 - . au niveau fédéral,
 - . au niveau des Lands;

communautaires

- la direction générale VI,
- le comité du fonds,
- le comité des structures de l'agriculture.

3.3.3.3 La procédure d'introduction des demandes de concours et de paiements

Demande de concours

L'exécution des projets particuliers se déroule comme suit :

- un candidat bénéficiaire dépose une demande au Ministère de l'Agriculture du Land dont il dépend;
- ce Ministère d'Agriculture de Land transmet, avec avis favorable, la demande au Ministère Fédéral de l'Agriculture (Section IV B 1);
- examen de la demande par les sections concernées au Ministère Fédéral de l'Agriculture;
- la demande est ensuite transmise avec avis favorable à la Commission de la CEE;

- les demandes sont examinées par les services de la Commission, Direction Générale VI - Agriculture et Direction FEOGA, afin de déterminer les projets recevables en fonction des règlements et d'établir pour ceux-ci la subvention admissible;
- les propositions de décisions sont établies en tenant compte du volume des crédits disponibles et de la nécessité de les reporter harmonieusement sur le territoire de la Communauté. Ces décisions comportent notamment le montant du concours octroyé, le nombre maximum de termes de paiement et éventuellement des conditions particulières imposées;
- la proposition contenant les projets de décisions est soumise pour avis au Comité permanent des structures agricoles et à la consultation du Comité du Fonds;
- après adoption par la Commission, les décisions sont transmises au Gouvernement de la République fédérale, aux bénéficiaires et aux organismes intermédiaires désignés pour recevoir les fonds.

Demandes de paiement

- L'organisme intermédiaire désigné pour l'introduction des pièces justificatives fait parvenir à la Commission un certificat, une liste de pièces justificatives;
- la Direction du FEOGA vérifie la demande de paiement afin de déterminer si la réalisation du projet correspond aux prévisions, ceci tant au point de vue technique que financier. En cas d'accord un ordre de paiement est établi;
- le contrôle financier de la CEE vérifie sur le plan de la forme, la régularité des justificatifs envisagés;
- après approbation par ce dernier service, l'ordre de paiement est transmis aux services comptables pour paiement effectif aux bénéficiaires par l'intermédiaire des organismes désignés à cet effet;
- avant le paiement du concours, le FEOGA a le loisir de demander des justifications ou explications complémentaires, ou d'effectuer des contrôles sur place.

LE CONTROLE DES RECETTES
ET DEPENSES DE LA CEE



BELGIQUE LUXEMBOURG

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
1 - LES ORGANES DE CONTROLE	121
1.1 - LES ORGANES DE CONTROLE INTERNE	122
1.1.1 Les reviseurs	122
1.1.2 Les commissaires du gouvernement	126
1.2 - LES ORGANES DE CONTROLE EXTERNE	127
1.2.1 L'Inspection des Finances	127
1.2.2 Le comité supérieur de contrôle	130
1.2.3 La Cour des Comptes	134
2 - LES OPERATIONS DE RECETTE	139
2.1 - LES DROITS DE DOUANES	140
2.1.1 Dispositions légales	140
2.1.2 L'Administration des douanes	140
2.2 - LES PRELEVEMENTS AGRICOLES	141
3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES AGRICOLES	142
3.1 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE	142
3.1.1 Les dépenses de restitution	143
3.1.2 Les dépenses d'intervention	143
3.2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION ORIENTATION	145
4 - L'UNION ECONOMIQUE BELGO-LUXEMBOURGEOISE	146

INTRODUCTION

Il est difficile de parler de la Belgique au sein de la Communauté Economique Européenne sans évoquer la convention qui a institué l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise.

Cette convention date, maintenant, de cinquante ans; au fil des ans, elle a permis de réaliser, entre les deux pays, une intégration parfois plus poussée que ne l'ont réussi les six, puis les neuf pays du Marché Commun.

Cette intégration a été recherchée dans de nombreux domaines :

- libre circulation des produits entre les deux pays,
- tarif douanier commun,
- libre circulation des personnes, et d'exercice d'une profession,
- harmonisation des législations, de la fiscalité
- etc...

Aussi, dans ce rapport réservé à la Belgique, avons-nous repris:

- d'une part, dans les chapitres 1 à 3, les organes de contrôles, ainsi que les organes percepteurs de recettes ou dépensant des deniers communautaires, en Belgique, suivant le plan adopté pour les autres pays,
- d'autre part, dans le chapitre 4, l'historique de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, ses principaux aspects et les restitutions qu'elle a mis en place.

1 - LES ORGANES DE CONTROLE

On peut généralement distinguer deux types de contrôle, au sein des administratifs et établissements parastataux :

- interne, s'il est exercé par un organisme dépendant directement de l'administration (ou de l'établissement) contrôlée, ou de l'administration de tutelle,

- externe, s'il est exercé par un organisme extérieur à l'administration (ou à l'établissement) contrôlée, ou à l'administration de tutelle.

Nous allons examiner successivement les divers organismes qui sont amenés à exercer un contrôle sur les administrations et établissements parastataux belges.

1.1 - LES ORGANES DE CONTROLE INTERNE

Outre les contrôles internes normaux

- de type hiérarchique et/ou
- exercés par les services comptables des départements ministériels respectifs

...

nous devons signaler l'existence des contrôles particuliers, exercés par les départements de tutelle au sein des organismes payeurs. Ces contrôles sont assurés par :

- les réviseurs, qui sont nommés conjointement par l'administration de tutelle et le Ministère des Finances au sein des organismes d'intérêt public dont ils assurent le contrôle; ils sont chargés de s'assurer à posteriori de la légalité et de l'opportunité des opérations engagées;
- le commissaire du gouvernement, qui est désigné par l'administration de tutelle au sein des organismes des catégories B, C, D; ils sont chargés d'apprécier la légalité et l'opportunité des organismes qu'ils sont chargés de contrôler.

Nous allons analyser plus finement ces deux types de contrôles.

1.1.1

Les réviseurs

Le Ministre intéressé et le Ministre des Finances désignent de commun accord auprès des organismes d'intérêt public un ou plusieurs réviseurs dont le nombre ne peut dépasser cinq par établissement (1).

(1) Loi du 16 mars 1954

Les ministres désignent librement les réviseurs. Le législateur a toutefois souhaité que ceux-ci soient choisis dans la mesure du possible parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.

Les réviseurs sont personnellement et directement responsables envers le ministre dont les organismes relèvent et le Ministre des Finances de l'exécution de leur mission. Ils reçoivent d'eux les instructions nécessaires à son accomplissement.

Les réviseurs sont chargés de contrôler les écritures comptables des organismes auprès desquels ils sont désignés et d'en certifier l'exactitude et la sincérité.

a) Contrôle des écritures

A ce titre, les réviseurs vérifient

- la régularité des documents justificatifs des opérations enregistrées;
- l'imputation correcte de ces opérations en conformité avec le budget et les dispositions qui régissent la comptabilité de l'organisme;
- la ponctualité dans le recouvrement des créances et l'apurement des dettes.

Les réviseurs procèdent périodiquement à la vérification de la consistance des biens et des valeurs appartenant aux organismes ou dont ceux-ci ont l'usage ou la gestion, ainsi que de leurs engagements quelconques.

Les réviseurs s'assurent, en outre, que les inventaires sont bien tenus et que les évaluations sont faites conformément aux règles préalablement établies.

Les réviseurs signalent, sans délai, au Ministre dont relèvent les organismes et au Ministre des Finances, aux organes inspecteur de l'organisme ainsi que, suivant les cas, au commissaire du gouvernement, au délégué du Ministre des Finances et à l'inspecteur des Finances, toute situation susceptible de compromettre les intérêts de l'organisme.

Les ministres, les commissaires du gouvernement et les délégués du Ministre des Finances peuvent charger les réviseurs de leur donner un avis ou de leur faire un rapport sur les questions particulières rentrant dans le cadre de la mission de ces derniers.

Une copie de cet avis ou de ce rapport est réservée aux organes directeurs de l'institution.

b) Certification des écritures

Les reviseurs certifient l'exactitude des comptes et des situations périodiques. Ils utilisent, pour ce faire, la formule "certifié exact et conforme aux écritures", suivie de leur signature et de la date, ainsi que l'exige la Cour des comptes.

Lorsqu'ils croient ne pas pouvoir certifier l'exactitude d'un document, les reviseurs remplacent la mention ci-dessus par une note justificative exposant les raisons pour lesquelles ils estiment devoir refuser d'y apposer leur certification.

L'exactitude certifiée n'est que l'exactitude arithmétique et comptable des documents sur lesquels elle est apposée. Le reviseur atteste la reproduction exacte, dans la comptabilité et dans les tableaux qui en résultent ou qui en sont extraits, des indications portées sur les documents justificatifs, quant au montant, à la nature ou à l'objet des opérations, ainsi qu'à la personne qui y est intéressée.

Les certifications des reviseurs ne couvrent la responsabilité, ni des organes de gestion, ni de leurs préposés; elles n'engagent pas non plus les ministres.

Les reviseurs exercent leur contrôle a posteriori, sur pièces et sur place.

Ils peuvent prendre connaissance, sans déplacement, des livres et des documents comptables, de la correspondance, des procès-verbaux, des situations périodiques et généralement de toutes les écritures.

Ils peuvent se faire délivrer des extraits des décisions se rapportant à des affaires dont le contrôle rentre dans le cadre de leur mission ainsi que la documentation nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

Indépendamment des communications spéciales qu'ils sont toujours en droit d'adresser sans attendre au ministre intéressé, lorsqu'ils jugent utile de lui signaler une négligence, une irrégularité ou en général toute situation susceptible de compromettre la solvabilité et la liquidité de l'organisme, à laquelle ils estiment qu'il doit être remédié d'urgence, les reviseurs établissent périodiquement, à l'intention du ministre dont relève l'établissement et du Ministre des Finances, des rapports exposant les résultats de leur activité :

- a) mensuellement, ils adressent au ministre dont l'organisme dépend et au Ministre des Finances un rapport décrivant succinctement leurs prestations et indiquant la durée et le genre de contrôle qu'ils ont effectué;
- b) trimestriellement, ils exposent, dans un nouveau rapport, tous les problèmes rentrant dans le cadre de leur mission et leurs suggestions éventuelles.

Ces rapports trimestriels contiennent notamment :

- un aperçu sur la manière dont les réviseurs ont accompli leur mission;
- leurs remarques sur la tenue de la comptabilité, conformément aux arrêtés sur la matière;
- un compte rendu des opérations de vérification des biens et valeurs existants, auxquelles ils ont procédé;
- leurs observations éventuelles quant au respect par les organismes des autres dispositions légales ou réglementaires.

Les rapports mensuels et trimestriels des réviseurs accompagnent les situations périodiques dressées par l'organisme qu'ils concernent.

- c) dans le mois qui suit l'établissement du bilan, du compte de profits et pertes ou du compte annuel, les réviseurs adressent enfin aux ministres une analyse critique circonstancée sur la situation active et passive de l'organisme ainsi que sur les résultats de l'exploitation ou de la gestion, tels qu'ils ressortent des comptes de l'établissement.

La Cour des comptes demande généralement à recevoir une copie de ce rapport.

Par ailleurs, une copie de tous les rapports des réviseurs est adressée aux organes directeurs de l'institution qu'ils concernent, et suivant le cas, au commissaire du Gouvernement, au délégué du Ministre des Finances et à l'inspecteur des finances qui fonctionnent auprès de cette institution.

Les réviseurs ne peuvent ni participer à la direction ou à la gestion des services qu'ils sont chargés de contrôler, ni donner d'ordre tendant à empêcher ou à suspendre une opération.

S'ils sont tenus de signaler aux autorités compétentes toute négligence, toute irrégularité qu'ils constatent, il leur est interdit d'empêcher eux-mêmes ces actes. Leur mission est accomplie, une fois le ministre informé.

1.1.2 Les commissaires du gouvernement

Les ministres contrôlent l'activité des organismes des catégories B, C et D qui relèvent de leur département, à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du gouvernement nommés par le Roi sur leur présentation (1).

Plus qu'un organe du contrôle financier, le commissaire du gouvernement est l'instrument de la tutelle générale. Il est l'agent permanent du pouvoir central chargé de veiller sur place à la régularité de la gestion du service décentralisé et habilité à provoquer l'intervention de l'autorité supérieure chaque fois que, de son propre avis, un de ces actes est illégal ou contraire à l'intérêt général.

Le commissaire du gouvernement dispose des pouvoirs les plus étendus par l'accomplissement de sa mission :

- il peut procéder à toute enquête ou investigation qu'il juge utile
- il assiste avec voix consultative aux réunions des organes d'administration de l'établissement dont il assure la surveillance
- dans un délai de trois jours francs, il peut prendre son recours contre toute décision qu'il estime contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Ce délai court à partir du jour de la réunion au cours de laquelle la décision a été prise pour autant qu'il y ait été régulièrement convoqué
- il peut, à sa diligence, prendre connaissance des décisions prises en son absence, sans que le délai dont il dispose pour exercer son recours soit augmenté.

Lorsque le commissaire du gouvernement a pris son recours contre une décision, toute mesure d'exécution de cette décision est interdite. La décision est soumise à l'appréciation du ministre de tutelle qui peut, soit la confirmer, soit l'annuler.

La confirmation sera expresse ou tacite. La décision est considérée comme tacitement confirmée et devient dès lors définitive si le ministre n'a pas statué dans un délai de quinze jours francs, commençant le même jour que le premier délai.

(1) Loi du 16 mars 1954

1.2 - LES ORGANES DE CONTROLE EXTERNE

On peut distinguer parmi les organes de contrôles externes aux administrations, ou organismes contrôlés,

- ceux qui dépendent de l'exécutif à savoir
 - l'inspection des Finances, qui dépend du Ministère des Finances; elle contrôle auprès des organismes de catégorie A la légalité et l'opportunité des opérations engagées;
 - le comité supérieur de contrôle, qui dépend du cabinet du Premier Ministre; il a les mêmes prérogatives que la police judiciaire; il n'intervient que dans des cas exceptionnels et principalement en matière de travaux et fournitures réalisés ou subsidiés par l'Etat;
- la Cour des comptes qui rend compte aux chambres législatives des résultats de sa mission; elle contrôle a posteriori l'activité des organismes des catégories A et B et plus généralement de tous les organismes disposant de deniers publics. Elle apprécie exclusivement la régularité et la légalité des opérations des établissements publics sans pouvoir en critiquer l'opportunité.

Nous allons examiner plus finement ces divers organismes.

1.2.1 L'Inspection des Finances

La gestion des organismes de catégorie A est soumise au contrôle de l'Inspection des Finances (1).

Les inspecteurs des finances sont nommés par le Roi sur la proposition du Ministre des Finances. Leur recrutement a lieu par voie de concours. Bien que leur service relève du Ministère des Finances, administration du budget et du contrôle des dépenses, ils sont administrativement rattachés au Comité du Budget.

Les inspecteurs sont mis par le Ministre des Finances à la disposition de ses collègues, sous l'autorité directe desquels ils exercent leur mission. Un ou plusieurs inspecteurs sont ainsi délégués auprès de chaque département ministériel.

Les inspecteurs des finances assument la surveillance des organismes d'intérêt public de catégorie A qui dépendent du ministère auprès duquel ils sont accrédités.

(1) Loi du 16 mars 1954

Moyens d'action

Les inspecteurs des Finances exercent leur contrôle sur pièces et sur place. Dans la limite de leurs attributions, ils assistent, s'ils le jugent utile, aux réunions de tous comités et conseils. Ils y ont voix consultative.

La position sur place des inspecteurs leur permet d'obtenir sans peine toutes les informations qu'ils jugent nécessaires pour l'exercice de leur mission. Elle évite par ailleurs les déplacements de pièces et les pertes de temps qui en résultent.

Les inspecteurs des Finances ne peuvent ni participer à la direction ou à la gestion des services qu'ils sont chargés de contrôler, ni donner d'ordre tendant à empêcher ou à suspendre une opération.

Ils se réunissent en commission, au moins une fois par mois, sous la présidence du directeur général de l'Administration du budget et du contrôle des dépenses, en vue de rechercher et de proposer les mesures législatives réglementaires propres à assurer l'application stricte et uniforme des diverses dispositions qui concernent le fonctionnement de l'inspection et d'examiner les affaires dont ils ont eu à connaître individuellement et sur la solution desquelles ils ont été en désaccord avec les départements ministériels.

Missions

Une double mission incombe à l'Inspection des Finances. La première est une mission de contrôle, exercée en ordre principal par voie d'avis préalable. La seconde tend à la réforme des institutions par l'étude, à l'occasion du contrôle, des mesures propres à réaliser des économies et à améliorer l'organisation des services.

a) Mission de contrôle

Les inspecteurs des finances suivent, en liaison avec les services de contrôle existant, la préparation et l'exécution du budget des organismes auprès desquels ils sont accrédités. Ils signalent aux ministres qui ont autorité sur ces établissements tout fait susceptible de modifier les programmes budgétaires ou d'en compromettre l'exécution.

Diverses propositions adressées aux ministres dont les organismes relèvent, doivent être préalablement soumises à l'avis des inspecteurs des finances. Ce sont :

1. les propositions qui requièrent l'intervention du Ministre des Finances ou du Ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions,

- soit en vertu des lois et règlements généraux ou particuliers régissant les établissements dont elles émanent;
 - soit en vertu de la loi du 16 mars 1954. Il s'agit ici des propositions ayant trait aux budgets, aux dépassements de crédits limitatifs, aux emprunts, au cadre et au statut du personnel.
- 2.
- les projets de lois en préparation, d'amendements d'initiative ministérielle, d'arrêtés royaux ou d'arrêtés ministériels, comportant des dispositions dont l'application peut influencer, soit les recettes, soit les dépenses des organismes; ces projets leur sont soumis accompagnés d'une évaluation précise de leur incidence budgétaire;
 - en matière budgétaire, les propositions relatives :
 - a) aux dépassements de crédits non limitatifs;
 - b) aux transferts de crédits;
 - en matière de dépenses, les propositions relatives :
 - aux projets de règlements comportant des dispositions dont l'application peut grever les budgets des organismes;
 - aux contrats et marchés pour travaux, fournitures et prestations de services à conclure, lorsque la dépense dépasse un montant à fixer de commun accord par le ministre qui a autorité sur les établissements et le Ministre des Finances;
 - à l'octroi de subventions, d'allocations, d'indemnités ou de libéralités, à l'exception de celles accordées en application de lois, d'arrêtés ou de règlements qui en prévoient de façon précise les conditions d'octroi et de taux;
 - en matière de recettes, les propositions relatives :
 - aux tarifs et autres conditions réglementaires;
 - aux conventions et marchés dont la valeur dépasse un montant à fixer de commun accord par le ministre qui a autorité sur les organismes et le Ministre des Finances;
 - les propositions relatives au placement des disponibilités;
 - toutes propositions relatives à d'autres objets déterminés de commun accord par le ministre qui a autorité sur les organismes et le Ministre des Finances.

Lorsque le ministre qui a autorité sur l'organisme ne peut se rallier à l'avis de l'inspecteur concernant une des propositions visées au paragraphe 2 ci-dessus, celle-ci fait l'objet d'une notification par ce ministre au Ministre des Finances. L'occasion est ainsi

fournie au Ministre des Finances d'intervenir auprès de son collègue s'il le juge nécessaire.

Les situations périodiques, les rapports et les comptes annuels sont transmis aux inspecteurs des finances qui adressent aux ministres intéressés leurs considérations éventuelles au sujet de ces documents.

Les observations de la Cour des Comptes sont également communiquées aux inspecteurs. Les projets de réponse à ces observations sont soumis au ministre avec leurs considérations éventuelles.

Les inspecteurs transmettent au Ministre des Finances une copie de tous les rapports qu'ils adressent au Ministre qui a autorité sur les organismes auprès desquels ils sont accrédités.

b) Participation à la réforme des institutions

Les inspecteurs des Finances contribuent en matière administrative, budgétaire et financière, à l'étude des mesures propres à réaliser des économies, à accroître les ressources et à améliorer l'organisation des services. Les inspecteurs jouissent d'une entière liberté d'initiative dans ces domaines. Ils adressent leurs suggestions aux Ministres.

1.2.2

Le Comité supérieur de contrôle

a) Composition (1)

Le Comité supérieur de contrôle comprend :

- quatre membres appartenant ou ayant appartenu à la magistrature de la Cour Suprême ou d'une des Cours d'Appel;
- des délégués du personnel supérieur des départements ministériels:
 - trois délégués du département des Travaux publics
 - deux de chacun des départements des Finances et de la Défense nationale
 - un de chacun des autres départements ministériels
 - un de la Régie des Télégraphes et des Téléphones
 - un de la Société nationale des Chemins de fer belges

(1) A.R. du 21 novembre 1932, modifié par l'A.R. du 4 mars 1936 et l'A.R. du 13 décembre 1949

Un greffier et un greffier-adjoint y sont attachés.

Les membres du Comité et les greffiers sont nommés par le Roi.

Le Comité choisit un président dans son sein.

Des membres temporaires peuvent être adjoints au Comité en vue de l'étude d'une affaire déterminée : ils sont désignés par le Ministre compétent et n'ont pas voix délibérative.

b) Attributions (1)

Ces attributions sont de deux ordres :

- il exerce une mission de contrôle;
- il intervient par voie d'avis dans certains litiges.

Mission de contrôle

Le Comité étend son action, en matière de contrôle proprement dit à tous les départements ministériels, aux institutions subsidiées ou patronnées par l'Etat.

Sa mission est définie dans les termes les plus larges.

Le Comité exerce son contrôle sur tous les travaux, sur toutes les entreprises, sur toutes les fournitures et, en général, dans tous les domaines où l'intérêt de l'Etat est engagé à un titre quelconque.

Il recherche toutes les fraudes et infractions dans les services auxquels s'étend sa compétence.

Il peut, en outre, être chargé de l'étude ou de l'examen de toute nature que le Premier Ministre, le Ministre compétent jugent utile de lui soumettre.

Le Président du Comité, saisi par requête ou agissant d'office, procède à l'instruction des faits qui lui sont dénoncés régulièrement ou qui lui paraissent de nature à légitimer l'action de contrôle du Comité.

(1) A.R. du 21 novembre 1932, modifié par l'A.R. du 4 mars 1936 et l'A.R. du 13 décembre 1949

Indépendamment de la faculté qui lui est laissée de déléguer tout ou partie de ses pouvoirs au fonctionnaire dirigeant l'administration du Comité ou à un des membres de celui-ci, le Président peut charger de tout ou partie de ses attributions d'instruction le personnel spécialement attitré auprès du Comité ou même une ou plusieurs personnes déterminées qui, en raison de leur art ou de leur profession, lui paraissent particulièrement aptes à apprécier les faits qui donnent lieu à son intervention.

Le Président fait en tous lieux toutes constatations qui lui paraissent utiles. Il peut se faire délivrer, dans les locaux des administrations, tous objets, papiers, pièces ou effets dont la détention offrirait quelque intérêt à ses investigations et entendre, où il appartiendra, toutes les personnes qualifiées qui pourraient lui donner des éclaircissements dans l'instruction qu'il poursuit.

Afin de permettre au Comité d'exercer utilement son contrôle, diverses informations doivent lui être transmises;

- les différents services des départements ministériels sont tenus de lui adresser :

- . les cahiers des charges spéciaux
- . le métré descriptif
- . les avis d'adjudication restreinte
- . une copie des procès-verbaux d'ouverture des soumissions pour toute adjudication publique ou restreinte
- . une copie de toutes les soumissions approuvées ainsi que de tous les contrats dépassant un certain montant
- . notification des dates de commencement et d'achèvement des travaux que comportent les entreprises, avec indication des nom et adresse du fonctionnaire dirigeant et des surveillants
- . information des travaux importants imprévus jugés nécessaires au cours de l'exécution d'un travail déterminé, si ces travaux atteignent une somme dépassant un certain montant

- Le Comité est informé par les départements de tout subside dépassant un certain montant, alloué pour travaux ou fournitures aux provinces, communes et organismes patronnés par l'Etat.

Les administrations provinciales, communales et autres (parmi lesquels il faut inclure les organismes d'intérêt public), lui trans-

mettent, pour leur part, en ce qui concerne les travaux et fournitures pour lesquels un subside supérieur à un certain montant leur a été alloué par l'Etat :

- les cahiers des charges spéciaux
- une copie certifiée conforme des soumissions approuvées
- une copie du métré descriptif
- une copie de l'ordre de commencer les travaux.

Les départements ministériels doivent mettre comme condition à l'octroi d'une subvention l'obligation pour l'administration intéressée de faire parvenir au Comité les documents spécifiés ci-dessus;

- le Comité doit recevoir une copie de chaque procès-verbal concernant tout délit, vol ou acte d'infidélité constaté dans les locaux de l'Etat.

Compétence d'avis

Le Comité peut être saisi :

- à la demande de l'une ou de l'autre des parties, des litiges relatifs aux entreprises de toutes natures (travaux, fournitures et autres prestations), pour compte des départements ministériels, ou à tous actes ou conventions qui s'y rattachent;
- de l'accord commun des parties, des litiges de toute autre nature qui intéressent l'Etat.

Les litiges dont le Comité est ainsi saisi sont déférés non au Comité lui-même mais à une section du contentieux composée, indépendamment des membres du Comité proprement dit, de cinq membres effectifs et de cinq membres suppléants nommés par le Roi et chargés de représenter les entrepreneurs et les industriels.

Le Président désigne un membre de la section aux fins d'instruire le différent et de faire rapport au Comité. Le membre rapporteur provoque les explications des parties, se rend, avec elles, au besoin, sur les lieux litigieux, procède à toutes vérifications ou investigations utiles.

Après avoir entendu le membre rapporteur et les parties, la section fait connaître au Ministre intéressé son avis motivé sur la solution qu'elle estime devoir être donnée aux litiges qui lui sont soumis. Dans les deux mois, l'administration est tenue d'informer la partie adverse et le Comité de la décision prise.

La section du contentieux ne se borne pas à examiner l'aspect juridique du différend; elle peut également s'inspirer de considérations tirées de l'équité. En revanche, son rôle est purement consultatif. L'administration n'est pas liée par l'avis qu'elle émet.

Les conclusions du Comité ne font à aucun titre partie du dossier administratif; au cas où l'affaire deviendrait contentieuse, elles ne doivent être ni produites ni utilisées. La partie adverse en ignore toujours le contenu, attendu qu'elles ne sont signifiées qu'à l'administration et ne bénéficient à aucune publicité.

1.2.3

La Cour des Comptes

La composition, les attributions et la compétence de la Cour des Comptes ont été fixées dans :

- la loi du 15 mai 1846,
- la loi du 29 octobre 1846.

a) composition

La Cour des Comptes comporte une chambre française et une chambre néerlandaise, se composant chacune d'un Président, de quatre conseillers et d'un greffier (ce dernier n'a pas voix délibérative).

Chaque chambre comprend elle-même deux sections de deux conseillers.

La Cour s'acquitte de sa mission de contrôle à l'aide d'un personnel composé de vérificateurs et d'auditeurs répartis en neuf directions, à la tête desquelles se trouve un directeur assisté de deux à quatre réviseurs.

L'instruction des dossiers est confiée à un vérificateur ou

à un auditeur, dont les propositions sont soumises à l'avis d'un reviseur puis d'un directeur, avant d'être transmises à la Cour. Celle-ci traite les affaires, suivant leur importance, en section, en chambre ou en assemblée générale.

b) Missions

Les missions de la Cour des Comptes sont de deux ordres :

- assurer une fonction de contrôle
- assumer certaines attributions juridictionnelles.

Ces missions diffèrent notablement suivant que l'action de la Cour des Comptes porte sur l'administration de l'Etat, ou bien sur les organismes d'intérêt public.

En conséquence, nous examinerons successivement le contenu de ces missions dans ces deux cas.

1/ Les contrôles et la compétence juridictionnelle de la Cour des Comptes vis-à-vis de l'administration de l'Etat

A) Mission de contrôle

La Cour des Comptes contrôle les dépenses de l'Etat; à ce titre :

- elle vérifie la réalité, la régularité et la légalité de toutes les dépenses de l'Etat :
 - en principe, les ordonnances de paiement établies par les divers départements ministériels sont soumises au visa préalable de la Cour des Comptes. C'est-à-dire qu'elles sont soumises à son visa avant d'être transmises au Ministre des Finances pour exécution;
 - lorsque la Cour estime ne pas pouvoir viser une ordonnance de paiement, les Ministres réunis en conseil peuvent, après avoir examiné les motifs qu'elle invoque, décider de passer outre au paiement sous leur responsabilité; la Cour vise alors avec réserve;
 - le principe du visa préalable souffre toutefois de nombreuses exceptions; c'est ainsi qu'en sont notamment affranchies : les dépenses fixes (traitements, remises,

indemnités, etc), les dépenses acquittées sur avance de fonds ou sur ouvertures de crédit et certaines dépenses rattachées au budget pour ordre; ces opérations sont justifiées à la Cour postérieurement à leur liquidation;

- elle est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le Trésor;
- elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu;
- elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et soumet au Parlement dans le mois de septembre au plus tard, le compte général de l'Administration des Finances;
- elle tient un livre des prêts remboursables;
- elle tient un double du registre des pensions à charge de l'Etat et statue sur le taux et la légalité de ces pensions.

La Cour pose des questions aux Ministres et leur adresse des "observations".

Responsable devant le Parlement, elle lui fait part des résultats de sa mission :

- elle est tenue de porter immédiatement à sa connaissance :
 - les cas dans lesquels une délibération du Conseil des Ministres lui a imposé de viser sous réserve une ordonnance de paiement ou de statuer sous réserve sur l'octroi d'une pension;
 - les manquements aux lois de budget ainsi qu'à la réglementation sur la comptabilité des dépenses engagées;
 - l'obligation faite au comptable des dépenses engagées par le Conseil des Ministres de viser une dépense non prévue au budget;
- elle est tenue de communiquer aux membres des deux Chambres qui lui en font la demande les pièces déposées dans ses archives;
- elle remet enfin chaque année au Parlement un Cahier d'Observations, dans lequel elle expose les affaires ayant donné lieu à des divergences de vues avec les départements ministériels, reproduit les comptes des établissements autonomes, indique les résultats à insérer dans la loi de règlement du

budget et publie le compte général de l'Administration des Finances.

B) Attributions juridictionnelles

La Cour des Comptes est investie d'attributions juridictionnelles à :

l'égard des ordonnateurs,

l'égard des comptables

- à l'égard des ordonnateurs

Les ordonnateurs désignés par le Ministre pour l'exécution du budget sont justiciables de la Cour des Comptes, du chef des engagements de crédits qu'ils ont contractés en violation d'une disposition légale quelconque ou qui ont causé un dommage au Trésor.

Le détail des attributions juridictionnelles vis-à-vis des ordonnateurs de l'Etat est repris dans l'Annexe 1.

- à l'égard des comptables

Il n'existe pas de définition légale du comptable public.

Pratiquement, la loi du 15 mai 1846 permet de distinguer deux types de comptables :

- les comptables en titre qui rendent à la Cour des Comptes périodiques de leur mission
- les comptables de fait, qui, sans être comptables en titre, manient des deniers appartenant au Trésor, et qui ne rendent compte de leur gestion que lorsque la responsabilité est engagée par un déficit.

Nous avons repris dans l'Annexe 2 le détail des attributions juridictionnelles de la Cour vis-à-vis des comptables de l'administration.

2/ Les contrôles et la compétence juridictionnelle de la Cour des Comptes vis-à-vis des organismes d'intérêt public

A) Mission de contrôle

Les dépenses des organismes d'intérêt public sont affranchies du visa préalable de la Cour des Comptes qui est de règle pour les dépenses de l'Etat.

Le contrôle s'exerce "a posteriori", à l'occasion de l'examen des comptes envoyés par les établissements soumis à son contrôle (catégories A et B), et porte sur la régularité et la légalité des opérations effectuées.

Enfin, la loi du 16.3.1954 permet, également, de vérifier "sur place" les comptes des organismes des catégories A et B.

Nous avons repris dans le Volume II -Belgique, à l'Annexe 3, la nature des documents qui doivent être envoyés à la Cour, ainsi que la destination des contrôles que celle-ci effectue.

B) Attributions juridictionnelles

La Cour des Comptes est investie d'attributions juridictionnelles :

à l'égard des ordonnateurs

à l'égard des comptables

- à l'égard des ordonnateurs

(voir Volume II- Belgique - Annexe 4)

La situation des ordonnateurs des organismes d'intérêt public de la catégorie A, est identique à celle des ordonnateurs de l'administration. Par contre, aucune responsabilité d'ordonnateur ne peut être mise en cause à l'occasion des dépenses effectuées par les organismes d'intérêt public des catégories B, C et D.

- à l'égard des comptables

voir Volume II- Belgique - Annexe 5)

Deux cas se posent suivant que la loi organique et le statut de l'établissement attribuent à un de ses agents la qualité de comptable justiciable de la Cour des Comptes ou non.

Dans le premier cas, les lois du 15 mai et du 29 octobre 1846 veulent que le comptable envoie à la Cour les mêmes documents que le comptable de l'Etat et que sa responsabilité soit appréciée et éventuellement sanctionnée de la même manière.

Dans le deuxième cas, les agents chargés du maniement ou de la conservation des valeurs des établissements publics ne sont soumis au pouvoir juridictionnel de la Cour qu'en vertu du texte définissant la compétence générale de la Cour des Comptes. Aussi, suivant l'interprétation que l'on choisira, les comptables de ces établissements verront leur responsabilité engagée ou non.

2 - LES OPERATIONS DE RECETTES

Les recettes des Communautés sont constituées :

- d'une part, par des ressources propres :
 - . une part croissante des droits de douane
 - . la totalité des prélèvements agricoles
- d'autre part, par une contribution des Etats membres.

Nous examinerons, dans ce chapitre, comment les ressources propres et plus particulièrement les prélèvements sont constatés par la Belgique.

2.1 - LES DROITS DE DOUANE

2.1.1

Dispositions légales

La réglementation belge actuelle en matière de droits de douane et licence a pour soutènement légal les lois et arrêtés énumérés ci-après :

- la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises;
- la Convention coordonnée instituant l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (voir chapitre IV);
- la loi du 20 juin 1960 approuvant, entre autres, le Traité instituant l'Union Economique Benelux et la Convention transitoire signée à La Haye, le 3 février 1958 (voir Annexe 6);
- l'arrêté royal du 6 juillet 1962 relatif aux licences d'importation et d'exportation pour certains produits agricoles et alimentaires;
- l'arrêté royal du 26 juillet 1962 relatif à l'exécution des règlements, directives, décisions, avis et recommandations de la Communauté économique européenne touchant la matière agricole;
- l'arrêté ministériel du 23 octobre 1962, portant désignation de certains agents chargés de rechercher et de constater les infractions aux dispositions de la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises;
- l'arrêté royal du 24 octobre 1962 réglementant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises;
- les arrêtés ministériels des 31 décembre 1962, 24 décembre 1965, 7 janvier 1966 et 22 avril 1969 soumettant à licence le transit, l'importation et l'exportation de certaines marchandises;
- la loi du 20 décembre 1967 relative à la répression de la fraude en matière d'importation, d'exportation et de transit de marchandises prohibées.

2.1.2

L'Administration des douanes

L'Administration des douanes est chargée de contrôler les droits de douane en application du tarif douanier commun, et de les percevoir.

L'Administration des douanes dépend du Ministère des Finances.

Elle subit les contrôles :

- de la Cour des Comptes
- de l'Inspection des Finances

2.2 - LES PRELEVEMENTS AGRICOLES

Plusieurs organismes sont impliqués dans la perception des prélèvements agricoles (ou l'attribution de restitution), dans les échanges commerciaux avec des pays tiers. Ce sont :

- l'Administration des douanes qui dépend du Ministère des Finances,
- l'OCCL qui est placé sous la tutelle du Ministère des Affaires Economiques
- l'Inspection Générale des Affaires Economiques.

Toute importation (ou toute autre exportation) de produits agricoles doit avoir fait, au préalable, l'objet d'une demande de licence auprès de l'Office Central des Contingents et Licences (OCCL) situé à BRUXELLES - (Voir Volume II -Belgique - Annexe 7).

Chaque licence est valable plusieurs mois (4 à 5 environ); elle est apurée progressivement, au fur et à mesure de l'importation (ou de l'exportation) du produit, ce qui permet une comptabilisation prévisionnelle des importations (ou des exportations).

L'interprétation des règlements communautaires est faite par l'OCCL. Si elle s'avère difficile, l'office prend l'avis soit du département de l'Agriculture lorsqu'il s'agit de produits agricoles, soit du département des Affaires Economiques lorsqu'il s'agit de produits alimentaires industriels.

Lorsque le produit est dérivé et complexe, l'OCCL charge généralement l'Inspection Générale des Affaires Economiques d'identifier ces produits. Avant de se présenter à la douane, l'importateur (ou l'exportateur) doit obtenir l'accord de ce département qui a effectué le contrôle physique.

Il a fallu créer, en conséquence, une convention d'assistance mutuelle dotant ce département des mêmes pouvoirs que la douane, en matière douanière, et réduisant de ce fait l'action de la douane à un simple contrôle fiscal.

En effet, la douane se borne à constater la validité des documents d'importation et à vérifier les marchandises.

Les documents, remplis par la douane (X 10,....) mentionnant la date de passage en douane, la quantité et qualité, puis transmis à l'OCCL, permettent une comptabilisation exacte par rubrique des montants à porter au crédit de la Communauté. Ils permettent d'apurer progressivement les licences.

3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES AGRICOLES

Les dépenses agricoles représentent la plus grande part du budget des Communautés.

Nous allons étudier, dans ce chapitre, ces dépenses que l'on peut analyser en :

- dépenses destinées à régulariser les marchés agricoles - (FEOGA-section garantie), leur montant est de loin le plus important;
- dépenses destinées à améliorer les structures agricoles (FEOGA-section orientation).

3.1 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION GARANTIE

Les actions faites dans le cadre de la section garantie, respectent les règles communautaires fixées, dans le cadre de l'organisation du marché de chaque produit, et destinées à soutenir les prix de celui-ci.

Les actions s'exercent :

- sur les échanges commerciaux avec les pays tiers par l'intermédiaire des restitutions sur les produits communautaires exportés sur le marché mondial, où les cours sont généralement plus bas.

- Deux organismes sont impliqués :

- . l'Administration des douanes
- . l'Office Central des Contingents et Licences (OCCL)

- sur le marché intérieur belge où interviennent deux organismes :

- . l'Office Belge de l'Economie et de l'Agriculture (OBEA), qui est chargé de toutes les dépenses d'intervention à l'exclusion de l'aide au lait écrémé liquide;
- . l'Office National Belge du Lait et de ses Dérivés (ONL) qui est chargé des dépenses d'intervention concernant l'aide au lait écrémé liquide.

Nous allons analyser dans la suite de ce paragraphe ces deux types d'actions.

3.1.1

Les dépenses de restitution

Les organismes impliqués dans les dépenses de restitution sont les mêmes que ceux qui perçoivent les prélèvements agricoles:

- l'Administration des douanes
- l'OCCL
- l'Inspection Générale des Affaires Economiques.

La procédure suivie pour l'attribution des restitutions est très voisine de celle décrite au § 22 pour la perception des prélèvements.

3.1.2

Les dépenses d'intervention

Comme nous l'avons vu, deux offices interviennent sur le marché belge :

- l'Office Belge de l'Economie et de l'Agriculture (OBEA)

Etablissement d'intérêt public, l'OBEA relève de la double tutelle du Ministère des Affaires Economiques et du Ministre de l'Agriculture. Son conseil d'administration comprend également les milieux professionnels.

Il est responsable des interventions faites dans tous les secteurs agricoles, à l'exception du lait écrémé.

- l'Office National Belge du Lait et de ses Dérivés

Etablissement d'intérêt public, l'ONL est sous la tutelle du Ministre de l'Agriculture.

Lorsque certaines conditions sur le marché sont remplies, l'Etat est amené à intervenir pour soutenir les prix,

- . soit en rachetant ces produits puis en les stockant temporairement,
- . soit en subventionnant leur transformation ou leur dénaturation.

Remarques :

Les contrôles techniques (analyses chimiques, physiques...) sont effectués par l'OBEA ou l'ONL.

Il arrive que l'Inspection Générale des Affaires Economiques les charge de réaliser ses propres analyses, à sa place, mais sous sa responsabilité.

Des arrêtés règlent l'octroi et l'emploi des subventions en ce qui concerne les fonds nationaux. Un arrêté ministériel du 9 mai 1973 (Moniteur Belge du 29.5.1973) charge l'OBEA, avec effet au 1.1.1971, de procéder aux opérations sur les marchés agricoles internes et aux interventions destinées à leur régularisation, telles qu'elles sont prescrites par les règlements, recommandations et directives des Communautés européennes; cela sans préjudice des dispositions de l'arrêté royal du 29 août 1968 relatif aux modalités d'octroi des aides pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux.

Tous les dossiers d'intervention sont étudiés par l'office et les dépenses sont financées par le FEOGA sur base d'un taux forfaitaire, l'excédent étant à charge du fonds agricole belge. Ces dépenses d'intervention sont financées par la communauté par un système d'avances mensuelles; toutefois, les moyens financiers nécessaires pour l'achat des produits agricoles par les organismes d'intervention sont fournis par le fonds agricole belge, la communauté ne prenant à charge que les pertes nettes de ces organismes d'intervention.

Les compétences juridiques de l'Inspection Générale Economique d'une part, de l'OEEA et de l'ONL d'autre part, ne sont pas suffisamment définies. En fait, ce sont ces deux organismes qui sont chargés du contrôle technique des interventions mais, on peut s'interroger sur l'efficacité de contrôles exécutés par des organismes dont le Conseil d'Administration inclut les milieux professionnels.

3.2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES DU FEOGA - SECTION ORIENTATION

3.2.1 Ces dépenses ont pour but de financer, du moins partiellement, les investissements réalisés en vue d'accroître la productivité de l'agriculture, et les modifications de structure rendues nécessaires pour le bon fonctionnement et le développement harmonieux du Marché Commun agricole.

3.2.2 Les projets d'investissement sont établis dans la majorité des cas par leurs promoteurs, c'est-à-dire :

- soit par des personnes privées (sociétés coopératives et autres ou particuliers)
- soit par des organismes publics (Provinces ou communes)

Des services spéciaux du Ministère de l'Agriculture - Reboisement - Hydraulique agricole - ont cependant élaboré quelques projets, sans toutefois se porter bénéficiaires du concours sollicité.

3.2.3 Les projets présentés pour obtenir un concours du FEOGA sont tous introduits au Département de l'Agriculture qui les examine du point de vue technique et économique.

Ils sont ensuite soumis à une commission interdépartementale officieuse regroupant des représentants des Départements de l'Agriculture, des Classes Moyennes, des Affaires Economiques et de la Santé Publique.

L'accord de cette commission entraîne celui du Ministre concerné. Toutefois, c'est le Ministre de l'Agriculture qui accorde, en tant que représentant de l'Etat, l'avis favorable officiel nécessaire pour que le projet soit recevable au FEOGA.

.2.4

Dans chaque Ministère concerné, une section étudie les projets et soumet à son Ministre les propositions relatives au niveau du subside national à octroyer.

.2.5

Les contrôles effectués sur la réalisation du projet sont faits, après achèvement des travaux, par des fonctionnaires du département de l'Agriculture.

Ce contrôle s'effectue toujours sur place conjointement par des fonctionnaires de la centrale et par des techniciens détachés tels que : Ingénieur du Génie rural, Conseiller de laiterie et autres.

Il consiste en :

- un contrôle technique visant à établir la conformité des réalisations avec le projet initial ou, au contraire, à déterminer les modifications apportées ainsi que leurs justifications,
- un contrôle financier portant sur la régularité des dépenses et des paiements.

Les contrôles effectués en cours de réalisation sont effectués au département de l'Agriculture, sur la base des pièces présentées par les bénéficiaires et de diverses attestations : banque, architecte.

4 - L'UNION ECONOMIQUE BELGO-LUXEMBOURGEOISE

Il est institué entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg une union économique fondée sur une union douanière dont nous avons retracé l'historique dans l'annexe 8.

Dans sa forme actuelle, elle présente, en comparaison des autres traités d'intégration économique, un ensemble de traits originaux qui justifient le maintien de ce lien particulier entre la Belgique et le Luxembourg, au milieu du Benelux et du Marché Commun :

- une affirmation particulièrement énergique de l'unité du territoire économique et de la liberté complète des échanges intérieurs;
- l'égalité de traitement dans le domaine fiscal;
- l'existence d'une législation commune dans tous les domaines essentiels de l'Union, à savoir les douanes, la grande majorité des accises ainsi que le régime des importations, des exportations et du transit;
- la communauté des accords commerciaux et tarifaires;
- une large intégration de l'administration des douanes;
- une recette commune en matière de douanes, d'accises et de prélèvements sur les importations, partagée au prorata des populations;
- un régime d'association monétaire qui permet la complète liberté des paiements à l'intérieur de l'Union, complété par un régime de communauté en ce qui concerne la réglementation des changes et la gestion des devises étrangères.

L'application des dispositions de la Convention est assurée par les institutions suivantes, chacune d'entre elles agissant dans le cadre de ses attributions :

- un Comité des Ministres qui est composé de membres des deux gouvernements, et statue par accord unitaire des ministres belges et luxembourgeois présents. Il a pour mission de prendre les décisions nécessaires pour le bon fonctionnement de l'Union, de concerter les mesures légales et réglementaires communes et de délibérer sur les questions concernant les relations économiques externes;
- une Commission administrative qui est composée de délégués des deux gouvernements et statue par accord mutuel des deux délégations. En cas de désaccord, la question est soumise au Comité des Ministres.

Elle a pour mission de suivre l'application de la Convention d'Union économique et d'assurer, à cet effet, une liaison régulière entre les deux gouvernements.

Elle établit des propositions qui sont soumises au Comité des Ministres. Elle peut être chargée par celui-ci de régler directement certaines questions ou certaines catégories de questions.

Elle est chargée de l'administration des contingents d'importation, d'exportation et de transit institués pour l'Union.

Elle est seule investie du pouvoir de délivrer aux intéressés, aux mêmes conditions pour l'ensemble de l'Union, des licences d'importation, d'exportation et de transit.

Enfin, elle peut déléguer ses attributions à des offices constitués par elle ou à des offices gouvernementaux; l'un de ces offices est établi à Luxembourg.

- un Conseil des douanes qui est composé de trois membres :

- . le directeur général des Douanes et Accises de Belgique
- . le directeur des Douanes du Luxembourg
- . le président et un membre nommé par le gouvernement belge parmi les fonctionnaires de l'administration des douanes et accises ayant le grade d'inspecteur général.

Les délibérations du Conseil des douanes sont acquises à l'unanimité. En cas de désaccord entre les membres, la question est soumise au Comité des Ministres.

Le Conseil des douanes a la mission d'assurer l'unité dans l'administration de l'Union en matière de douanes et d'accises communes et de gérer la recette commune de l'Union. (Cette recette commune étant répartie entre les Hautes Parties Contractantes proportionnellement à la population de leurs territoires).

remarque .

Dans le Volume II -Belgique-Luxembourg, à l'Annexe 9 sont repris certains articles de la Convention coordonnée, parus le 20.4.1972 dans le Moniteur Belge et présentant un intérêt pour cette étude:

- Articles 5 à 15 -Dispositions relatives aux douanes et accises
- Articles 23 à 30 -Dispositions économiques.

LE CONTROLE DES RECETTES
ET DEPENSES DE LA CEE

°
° °

PAYS-BAS

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
1 - LES ORGANES DE CONTROLE	151
1.1 LES ORGANES DE CONTROLES INTERNES A L'ADMINISTRATION	151
1.1.1 Les contrôles exercés par le Ministère de l'Agriculture et des Pêches	151
1.1.1.1 Le service d'inspection comptable (Accountantsdienst)	151
1.1.1.2 L'inspection générale (Algemene inspectiedienst)	151
1.1.1.3 La direction générale de l'agriculture et de l'alimentation (Directoraat-generaal voor de landbouw en de voedsel-voorziening)	151
1.1.2 Les contrôles exercés par le Ministère des Finances	152
1.1.2.1 A l'intérieur du Ministère	152
1.1.2.2 A l'extérieur du Ministère	152
1.2 LES ORGANES DE CONTROLES EXTERNES A L'ADMINISTRATION - LA COUR DES COMPTES (Algemene Rekenkamer)	153
1.2.1 Les fondements juridiques	153
1.2.2 La structure de la Cour des Comptes	154
1.2.3 Le domaine d'application et les types de contrôles exercés	155
2 - LES OPERATIONS DE RECETTES	157
2.1 LES DROITS DE DOUANE ET LES PRELEVEMENTS A PERCEVOIR PAR LE SERVICE DES CONTRIBUTIONS DU MINISTERE DES FINANCES	157
2.1.1 L'organisation du Service des contributions	157
2.1.2 Aperçu général de la perception, de la comptabilisation et de la mise à la disposition	157
2.1.3 Contrôle interne	159
2.1.4 Contrôle externe	160
2.2 LES PRELEVEMENTS ET LES COTISATIONS SUCRE A PERCEVOIR PAR LES "PRODUKTSCHAPPEN"	161

2.2.1 Les "Produktschappen"	161
2.2.2 Aperçu général de la perception, de la comptabilisation et de la mise à la disposition des prélèvements	161
2.2.3 Contrôle interne	162
2.2.4 Contrôle externe	162
3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES AGRICOLES	164
3.1 LES INSTITUTIONS AGRICOLES	164
3.1.1 Le Conseil Economique et Social	164
3.1.2 Le "Bedrijfschap voor de landbouw" ou "landbouwschap"	165
3.1.3 Les "Produktschappen"	165
3.1.3.1 Structure	166
3.1.3.2 Missions actuelles	166
3.1.3.3 Contrôles	167
3.2 LES INSTITUTIONS DU MARCHE DES CEREALES (ETUDE D'UN CAS°)	167
3.2.1 "Produktschappen" et "Hoofdproduktschap"	168
3.2.2 Le "Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten"	170
3.2.3 Le "Produktschap voor Landbouwzaaizaden"	171
3.2.4 Le "Voedselvoorziening en Verkoopbureau"	173
3.2.5 Le Comité des céréaliers	175

1 - LES ORGANES DE CONTROLE

1.1 - LES ORGANES DE CONTROLE INTERNES A L'ADMINISTRATION

1.1.1 Les contrôles exercés par le Ministère de l'Agriculture et des Pêches

Nous mentionnerons les services suivants du Ministère de l'Agriculture et des Pêches, qui ont un rapport direct avec l'objet de notre étude.

1.1.1.1 Le service d'inspection comptable (Accountantsdienst)

Ce service est chargé d'exécuter les missions confiées par le Ministre. Est également du ressort de ce service, l'organisation administrative du contrôle et de la gestion financière du Ministère.

1.1.1.2 L'inspection générale (Algemene inspectiedienst)

Sa mission consiste à contrôler la bonne observation des mesures et règlements des produits de l'agriculture et des pêches. En consultation avec les organes intéressés, l'inspection collabore à la mise au point des règlements légaux concernant le contrôle. L'inspection possède de nombreux spécialistes du contrôle.

1.1.1.3 La direction générale pour l'agriculture et l'alimentation

(Directoraat-generaal voor de landbouw en de voedselvoorziening)

La direction s'occupe d'information et étudie les problèmes concernant les débouchés, et la transformation des produits agricoles. La direction s'intéresse également aux problèmes internationaux, entre autres, ceux de la coopération internationale.

Dépendent de cette direction trois organismes :

a) La direction pour les questions de structure du marché (Directie marktordeningsvraagstukken)

Tâches :

- études des problèmes du marché communautaire et des problèmes concernant la politique nationale du marché et des prix.
- gestion quotidienne concernant les restitutions, interventions et autres aspects de l'organisation du marché.

Cette direction est donc directement intéressée par les activités des organismes payeurs néerlandais.

C'est elle qui donnera les grandes lignes de la politique agricole, c'est elle enfin qui sert d'intermédiaire direct entre la Commission européenne et les organismes payeurs, en ce qui concerne la gestion et la transmission des directives (ce n'est pas cette direction qui transmet les montants reçus de la Commission).

Notons enfin que, depuis le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1971, les contrôles administratifs et financiers au sein du ministère de l'Agriculture semblent pleinement satisfaisants.

b) La direction des affaires générales
(Directie algemene zaken)

Entre autres tâches de cette direction, mentionnons la gestion des problèmes concernant l'organisation et le contrôle du V.I.B., organisme chargé des opérations d'intervention sur le marché agricole néerlandais.

c) La direction des affaires internationales
(Directie internationale aangelegenheden)

La direction s'occupe des problèmes internationaux pour l'agriculture néerlandaise, notamment la coordination de la politique dans la coopération internationale (C.E.E., O.C.D.E., G.A.T.T., etc ...).

1.1.2 Les contrôles exercés par le Ministère des Finances

Compte tenu des fonctions dualistes du Ministère des Finances, administration du Ministère et relations avec les autres Ministères, quant à la réalisation du budget, il nous faut distinguer deux sortes d'organismes, au sein de ce Ministère, concernant les problèmes qui nous intéressent.

1.1.2.1 Les contrôles exercés à l'intérieur du Ministère

Ceux-ci sont exercés par :

- la section comptabilité du Ministère (°),
- le service central d'inspection comptable,
- le bureau d'organisation et d'efficience.

Concernant ces contrôles, il n'y a rien de spécial à remarquer pour notre recherche. Notons simplement que la section comptabilité contrôle sur pièces, effectue les paiements, alors que le service central contrôle par études, sondages, et donne des avis et conseils concernant l'organisation des services du Ministère.

1.1.2.2 Les contrôles exercés sur les autres Ministères

Le Ministère des Finances étant chargé de la préparation, de la présentation et de la surveillance d'une correcte application du

(°) La loi "Regeling Comptabiliteit" de 1959 régleme la tâche du chef de la section comptabilité du Ministère des Finances (organe chargé de la préparation du budget).

budget face au Parlement, la direction générale du budget royal (directoraat-generaal van de rijksbegroting) du Ministère des Finances nous intéresse ici particulièrement. Trois organismes de cette direction générale sont à signaler pour notre étude.

a) L'inspection des Finances Royales
(Inspectie der Rijksfinanciën)

Le rôle de l'inspection est très vaste. Il s'agit :

- de conseiller le Ministre des Finances, en matière de politique financière :
 - . coordination de la politique financière des différents Ministères,
 - . détermination des objectifs,
 - . estimations pour les années à venir,
 - . propositions en vue de diminuer les dépenses et augmenter les recettes,
 - . préparation de nouvelles mesures financières;
- de surveiller l'exécution du budget, grâce à :
 - . un contrôle financier (sur les dépenses) s'étendant à tous les Ministères,
 - . un contrôle d'efficacité du fonctionnement de l'administration néerlandaise.

Ce rôle est à rapprocher de celui de la Cour des comptes.

b) La direction des finances, des organes semi-publics
(Directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen)

Cette direction s'occupe des problèmes relatifs à l'orientation et à la gestion des organismes publics et semi-publics.

c) Le service central de l'inspection comptable
(Centrale Accountantsdienst)

En plus des travaux concernant les problèmes propres au Ministère des Finances, le service s'occupe de toutes les tâches qui lui sont confiées par d'autres Ministères.

Tâche fondamentale, le service central doit exercer une surveillance sur l'administration, les recettes et dépenses des autres départements. Le service central est également à la disposition des autres administrations comme "fiduciaire".

1.2 - LES ORGANES DE CONTROLES EXTERNES A L'ADMINISTRATION

La Cour des comptes (De Algemene Rekenkamer)

1.2.1 Les fondements juridiques

La Cour des comptes trouve son origine fort loin dans l'histoire des Pays-Bas; son existence et son organisation actuelle reposent sur la Loi de Comptabilité "Comptabiliteitswet" du 21 juillet 1927 (Chapitre IV : composition et tâche de la Cour des comptes).

Une commission parlementaire, la Commission Simons, chargée de réviser la Loi de Comptabilité a vu ses projets acceptés par la Chambre Basse, mais repoussés par la Chambre Haute récemment, ce qui fait que la loi de 1927 est encore en vigueur.

La Loi de Comptabilité repose elle-même sur l'article 136 de la constitution néerlandaise.

1.2.2 La structure de la Cour des comptes

La Cour des comptes est un organe totalement indépendant.

A sa tête, nous trouvons trois membres nommés à vie par la Chambre Basse (en fait, jusqu'à l'âge de 70 ans); ces trois membres sont choisis sur une liste de six personnalités, présentées par la Cour des comptes elle-même, ils ne peuvent pas exercer d'autres fonctions publiques. Son président est nommé par la Couronne, sans que la Chambre Basse puisse formuler d'avis.

Son secrétaire, comme les hauts fonctionnaires travaillant en son sein, sont nommés par la Couronne, sur proposition de ses membres.

Les autres fonctionnaires sont nommés et licenciés par elle-même.

Actuellement, 188 fonctionnaires travaillent en son sein, 162 d'entre eux s'occupant directement des opérations de contrôle. Ainsi qu'il en ressort du rapport annuel de 1971, ce nombre est bien inférieur aux besoins.

Ils sont répartis en dix départements différents :

- le département personnel (problèmes internes),
- le bureau scientifique (recherche sur les dépenses et recettes de l'administration et sur leur contrôle, aussi bien sur le plan national qu'international),
- le bureau "Organisation & Efficiency" (contrôle sur l'efficacité de l'organisation de l'administration),
- la section I (contrôle des dépenses et recettes du Ministère des Finances),
- la section II (contrôle des dépenses et recettes des Ministères des Affaires Etrangères, de l'Enseignement, des Affaires Sociales, de la Santé et de l'Hygiène Publique),
- la section III (contrôle des dépenses et recettes du Cabinet du Vice-Président, du Ministère des Finances, des entreprises d'Etat; également recherches sur l'organisation du contrôle financier dans le Royaume),
- la section IV (contrôle des dépenses et recettes des Ministères du Logement, des Affaires Economiques et de l'Agriculture et des Pêches, ainsi que sur le Fonds d'Egalisation),
- la section V (contrôle des dépenses et recettes du Ministère de la Justice),

- la section VI (contrôle des dépenses et recettes des Hauts Collèges d'Etat, sur les Ministères de l'Intérieur, des Transports et des Eaux, des Loisirs; contrôle sur l'exécution des plans de développement pour le SURINAM et les Antilles néerlandaises),
- le département "Efficacité et Automation".

Notons que les différentes sections ne s'occupent pas du contrôle sur les salaires des fonctionnaires des Ministères correspondants, cette tâche revenant à la section V.

1.2.3 Le domaine d'application et les types de contrôles exercés

La Cour des comptes exerce son contrôle sur :

- les différentes administrations de l'Etat et les organismes qui en dépendent,
- les entreprises d'Etat,
- les universités et hautes écoles,
- les institutions spécialisées dans l'enseignement supérieur.

Les compétences de la Cour des comptes sont diverses :

a) Contrôle sur la légitimité des dépenses et recettes

- péréquation financière ; le Gouvernement rend compte de sa gestion au Parlement sur base de pièces dûment approuvées par la Cour des comptes qui donne donc son accord pour que ces dépenses soient bien inscrites au budget,
- elle effectue un contrôle comptable sur ces pièces,
- elle cherche à déterminer si la dépense correspond bien à un article du budget ou à la description de celle-ci,
- elle cherche également à déterminer si la dépense n'est pas en conflit avec une décision royale ou toute autre instruction légale.

Comme il lui est pratiquement impossible d'effectuer directement tous les contrôles sur les dépenses et recettes, elle s'appuie :

- sur les travaux des bureaux de contrôle des différents Ministères,
- sur les bureaux comptables de ces départements,
- ainsi que sur le "Centrale Accountantsdienst" du Ministère des Finances.

Cette délégation des tâches n'entraîne aucune exclusivité, la Cour des comptes se réservant toujours la possibilité d'effectuer un contrôle direct, qui se réalise par sondages. De plus, les différents organismes ministériels, sur lesquels s'appuie, doivent lui remettre des rapports de gestion sur la base d'un programme de contrôle mis au point par elle-même.

b) Efficacité des dépenses de l'Etat

Elle peut donner aux différents ministres des conseils ou avis pour une meilleure organisation, et un meilleur fonctionnement de différents services. Le Ministre ayant reçu une communication de sa part, se doit de fournir une réponse.

c) Etudes d'organisation et d'efficience

Elle possède un bureau spécialement chargé de ces recherches; ce bureau profite des travaux effectués par les différents services d'organisation existant au sein de chaque département. Il peut s'agir de l'organisation de tout un service, voire d'un ministère.

d) L'efficacité de la politique suivie
(Etudes sur le "beleidsdoelmatigheid")

Elle a pour tâche d'étudier, sur la base des lignes fixées par le Gouvernement et le Parlement, la manière dont cette politique est réalisée.

Pour résumer, nous pouvons affirmer que la Cour des comptes est chargée de deux types de missions fort différentes :

- 1) contrôle de légitimité (ces dépenses sont-elles conformes au budget ?) et contrôle comptable. Donc, contrôle juridictionnel et administratif (ce dernier en fait uniquement par délégation).
- 2) contrôle de "l'efficiency" : l'organisation de l'administration, de ses différents services, est-elle efficace ?

Le contrôle de la Cour des comptes est souvent indirect, et se réalise par sondages. En ce qui concerne ces sondages, elle les effectue sur les actes "pouvant présenter des irrégularités"; mais elle se garde bien de publier une liste de ceux-ci et il est bien connu qu'elle change fréquemment, et de façon imprévisible, ses terrains d'investigation.

Elle doit par ailleurs donner avis et conseils sur toutes questions posées par la Couronne. Son rapport annuel est présenté simultanément à la Couronne et au Parlement, ce dernier publiant le rapport.

Enfin concernant la responsabilité comptable des fonctionnaires, les travaux de la Cour des comptes ont un caractère juridique.

2 - LES OPERATIONS DE RECETTES
(Ressources propres de la C.E.E.)

2.1 - LES DROITS DE DOUANE ET LES PRELEVEMENTS A PERCEVOIR PAR LE
SERVICE DES CONTRIBUTIONS DU MINISTERE DES FINANCES

2.1.1 L'organisation du Service des contributions

Ce Service est construit comme suit :

- Direction du Personnel
- Direction de l'Organisation
- Direction des Impôts directs
- Direction des Douanes et Accises
- Division des Impôts indirects
- Division des Affaires générales et juridiques
- Division de la Comptabilité
- Huit (8) Directions régionales.

Le Service des Contributions est chargé de l'application des dispositions légales relatives à la constatation et à la perception des impôts directs et indirects. Il possède à sa tête un Directeur Général.

Les Directeurs des huit Directions régionales ont sous leurs ordres les Inspections des contributions directes ou des droits de douane et accises, dirigées par un Inspecteur, les Recettes des contributions nationales, des impôts directs ou des droits de douane et accises, dirigés par un Receveur-Percepteur.

2.1.2 Aperçu général de la perception, de la comptabilisation et de la mise à la disposition

Les droits de douane et les prélèvements pour lesquels l'importateur n'a pas déposé de garantie auprès des "produktschappen" compétents, sont constatés et perçus par le Receveur des droits de douane et accises, fonctionnaire du Service des contributions. Le Receveur calcule les droits de douane et les prélèvements sur la base d'une déclaration d'importation pour la consommation, présentée par l'importateur. Le formulaire de déclaration est très détaillé et correspond aux normes prévues par la réglementation communautaire.

La déclaration est inscrite dans le registre n° 7 des opérations d'importation, d'exportation et de transit (IUD 7) afin d'enregistrer les constatations.

Dans le cas où le redevable bénéficie d'un crédit mensuel, le montant dû est inscrit sur un état des créances non-recouvrées. La déclaration est transformée en un document authentique par le Receveur.

La constatation sur la base de la déclaration peut être modifiée ultérieurement à la suite des constatations des agents des Douanes, chargés du contrôle physique des marchandises. Le redevable doit alors acquitter une perception complémentaire ou recevoir un remboursement du trop-perçu.

Le Receveur constate et perçoit aussi les droits de douane et les prélèvements en cas :

- a) de non-apurement d'un document authentique;
- b) de l'utilisation abusive d'une exonération;
- c) d'une disparition dans les entrepôts soumis au contrôle des marchandises;
- d) d'une importation frauduleuse;
- e) d'une sortie frauduleuse d'entrepôt.

La législation néerlandaise en matière de comptabilisation se fonde sur le principe du régime de caisse. Cela signifie que ni les montants constatés et dus, ni les montants constatés à rembourser, ne figurent dans les comptes de l'Etat, mais seulement les montants effectivement perçus ou remboursés. Le Receveur ne tient, en fait, qu'une simple comptabilité de caisse répartie entre de nombreux journaux de recettes et de remboursements, qui tous ensemble peuvent être comparés à un grand livre de caisse synoptique.

Les droits de douane à percevoir sont enregistrés dans la comptabilité de caisse du Receveur le jour où ils sont effectivement perçus, cependant que les montants à rembourser n'y sont inscrits que lors du remboursement effectif. En plus de sa comptabilité de caisse, le Receveur tient aussi à jour un relevé des débiteurs.

Destiné à la Division de la Comptabilité du Ministère des Finances, le Receveur établit chaque mois un "relevé mensuel" mentionnant les droits de douane et les prélèvements nets perçus. En ce qui concerne les droits de douane, il joint à ce relevé mensuel, un tableau distinguant les droits de douane constatés et les droits de douane effectivement perçus, de même que les remboursements constatés et les remboursements effectivement payés.

En ce qui concerne les prélèvements, le Receveur adresse le même tableau au Receveur de LA HAYE.

Le Receveur de LA HAYE adresse chaque mois à la Division de la Comptabilité du Ministère des Finances et au Directeur des Affaires Financières du Ministère de l'Agriculture, un tableau mentionnant les prélèvements et les remboursements de prélèvements constatés aux Pays-Bas.

Sur la base de ces tableaux, la Division de la Comptabilité du Ministère des Finances peut établir les totaux nationaux mensuels nets des droits de douane et des prélèvements constatés par le Service des contributions. Elle communique ces totaux au bureau central de la comptabilité de l'Etat (Rijkshoofsboekhouding) du Ministère des Finances. Ce bureau est aussi informé du total national mensuel des prélèvements (constaté par le Service des contributions) par le Ministère de l'Agriculture. Ce total doit être, par nature, le même que le total des prélèvements, communiqué par la Division de la Comptabilité.

2.1.3 Contrôle interne (hiérarchique)

Les contrôles internes sont exercés par :

- a) le Receveur lui-même
- b) le Receveur de LA HAYE
- c) le Directeur régional
- d) la Division de la Comptabilité du Ministère des Finances
- e) la Section de Vérification du Ministère des Finances, qui est du ressort de la Division des Affaires générales et juridiques.

AD a) Le Receveur lui-même ou un fonctionnaire désigné à cet effet, exerce quotidiennement un contrôle interne sur les activités des fonctionnaires du bureau du Receveur, notamment en ce qui concerne les inscriptions dans le registre IUD 7, l'état des créances non-recouvrées et les journaux concernant les droits de douane et les prélèvements.

AD b) Le Receveur de LA HAYE reçoit de tous les Receveurs, un des exemplaires des formulaires d'importation en ce qui concerne les constatations des prélèvements et un état mensuel des remboursements.

Il contrôle de manière très approfondie si les constatations ont été effectuées exactement.

AD c) Le déroulement des opérations effectuées dans le bureau du Receveur fait l'objet trois fois par an, d'un examen approfondi par les fonctionnaires des Directions régionales, la comptabilité étant examinées par un expert-comptable et la constatation par un vérificateur des droits de douane et accises.

Les examens se fondent sur le contrôle interne déjà effectué par le Receveur. D'une part, ils visent à déterminer si ce contrôle interne peut être considéré comme suffisant et efficace et d'autre part, ils prennent ce contrôle comme base de leurs travaux. Un procès-verbal des résultats est établi et adressé au Receveur, une copie étant envoyée au Ministère des Finances.

AD d) La Division de la Comptabilité effectue un contrôle sur les pièces reçues des Receveurs (relevés mensuels et tableaux concernant les droits de douane et les prélèvements constatés et les droits de douane et prélèvements effectivement perçus).

AD e) Sur la base des exemplaires des documents d'importation authentifiés, restés au bureau du Receveur qui, au bout d'un délai d'un an, doivent lui être communiqués, la Section de Vérification du Ministère des Finances, contrôle par sondage une dernière fois, l'exactitude de la constatation des droits de douane.

2.1.4

Contrôle externe

Un contrôle externe à l'administration du Service des contributions est exercé par la Cour des Comptes (voir n° 12, page 5).

La Cour des Comptes effectue, entre autres, un contrôle final des données fournies par les Receveurs.

Les Receveurs adressent annuellement à la Cour des Comptes, une copie du relevé mensuel du mois de décembre, mentionnant séparément les totaux des taxes ou prélèvements nets perçus depuis le début de l'année civile.

La Cour des Comptes peut aussi éventuellement contrôler sur place les activités des Receveurs.

Les données fournies par la Division de la Comptabilité du Ministère des Finances et rassemblées sur la base des relevés mensuels et des tableaux des Receveurs, ainsi que les données fournies par le bureau central de la comptabilité de l'Etat, sont aussi contrôlées par la Cour des Comptes.

Elle publie un rapport annuel qui est présenté à la Reine, aux Assemblées parlementaires et au Ministère des Finances. Ledit rapport n'est pas secret, il peut être obtenu en s'adressant à l'imprimerie d'Etat néerlandaise.

2.2. - LES PRELEVEMENTS ET LES COTISATIONS SUCRE A PERCEVOIR PAR

LES "PRODUKTSCHAPPEN"

2.2.1 Les "Produktschappen"

Les "Produktschappen" sont des organismes de droit public, institués par la Loi, qui sont compétents pour les groupements professionnels de l'agriculture. Dans chaque secteur agricole, ils constituent d'ensemble une organisation verticale.

Ils coopèrent très étroitement avec le Ministère de l'Agriculture. Ils sont, entre autres, chargés de l'exécution des dispositions communautaires concernant les prélèvements et les restitutions. Pour des considérations plus approfondies concernant les "Produktschappen", voir les paragraphes n°s 313 - 321 - 322 et 323.

2.2.2. Aperçu général de la perception, de la comptabilisation et de la mise à la disposition des prélèvements

Comme exemple, est pris le marché des affaires au "Produktschap principal pour les produits agricoles" (Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten).

Les prélèvements pour lesquels l'importateur a déposé une garantie au produktschap et les cotisations sucre sont constatés et perçus par le produktschap.

L'importateur dépose une déclaration d'importation et un formulaire d'importation au bureau du Receveur des droits de douane et accises. Le Receveur authentifie la déclaration, sans cependant, liquider ni constater les prélèvements. Ensuite, les agents des douanes mentionnent le résultat de leur vérification sur le document authentique et sur le formulaire d'importation, qui est adressé au produktschap.

Le produktschap constate les prélèvements sur la base des formulaires d'importation. Les cotisations sucre sont constatées par le produktschap sur la base des déclarations mensuelles des producteurs de sucre. Les montants des constatations concernant un demi-mois civil sont additionnés par redevable.

Le produktschap adresse au redevable, un décompte représentant le total des montants constatés au cours d'un demi-mois civil. Le total des décomptes est inscrit au compte "Perceptions C.E.E.". Les montants perçus sont ainsi inscrits au compte "Perceptions C.E.E." et versés à la caisse centrale du "Fonds de Compensation en matière agricole" (Landbouw-Egalisatie-Fonds) du Ministère de l'Agriculture, après avoir été inscrits dans un compte "Versements perceptions C.E.E.".

Le produktschap adresse de même au Fonds, un tableau mensuel mentionnant les prélèvements et les cotisations constatés. Les montants qui n'ont pas été payés (par exemple : en cas de faillite), sont indemnisés au produktschap par le Fonds de Compensation en matière agricole et inscrits par le produktschap au compte "Perceptions C.E.E."

Le Fonds de Compensation en matière agricole communique le total mensuel des constatations des prélèvements et des cotisations, au bureau central de la comptabilité de l'Etat. Le bureau central de la comptabilité de l'Etat qui a ainsi reçu le montant mensuel des droits de douane et des prélèvements, constatés par le Service des contributions, calcule le montant mensuel des ressources propres qui doit être versé au compte de la C.E.E. à la Banque Néerlandaise.

2.2.3

Contrôle interne (exemple : le Produktschap principal pour les produits agricoles)

Le produktschap est sousdivisé en quatre Divisions :

- Division du Service interne
- Division des Affaires financières
- Division de l'Administration centrale
- Division du contrôle interne.

La Division du contrôle interne effectue un contrôle interne des activités des autres Divisions. Cette Division n'a aucune liaison avec les autres Divisions du produktschap. Elle travaille sous la surveillance du Service d'inspection comptable du Ministère de l'Agriculture.

Sur la base des "formulaire de travail", un contrôle d'ensemble est possible. Un formulaire de travail est établi par l'importateur et par cas d'importation. Il renferme des annotations de toutes les actions administratives.

2.2.4

Contrôle externe

Un contrôle externe à l'administration du produktschap est exercé par :

- a) un expert-comptable externe
- b) le Service d'inspection comptable du Ministère de l'Agriculture
- c) la Cour des Comptes.

AD a) Par le Bureau de la science de l'expert-comptable van DIEM & Co à Amsterdam, est effectué un contrôle externe à l'administration financière totale (non pas aux constatations). Chaque année, le bureau établit un rapport public et l'adresse à la Direction du produktschap.

AD b) Un contrôle total est exercé par le Service d'inspection comptable du Ministère de l'Agriculture. Ce contrôle recouvre toutes les activités du produktschap. Cependant, le Service d'inspection comptable a délégué plusieurs tâches de contrôle à la Division du contrôle interne du produktschap.

Ses examens se fondent sur le contrôle interne déjà effectué par la Division du contrôle interne. D'une part, ils visent à déterminer si le contrôle interne peut être considéré comme suffisant et efficace et d'autre part, ils prennent ce contrôle comme base de leurs recherches ultérieures.

Le Service d'inspection comptable adresse un rapport des contrôles effectués, destiné au Ministre de l'Agriculture.

AD c) Le Cour des Comptes ouvre une enquête tous les ans sur l'administration du produktschap dont le résultat est repris dans le rapport annuel.

Elle contrôle sur place ou sur la base des documents réclamés à cet effet.

3 - LES OPERATIONS DE DEPENSES AGRICOLES

Les dépenses destinées à maintenir les prix des marchés agricoles forment la plus grande part des dépenses communautaires.

Nous étudierons dans une première partie de ce chapitre les institutions agricoles jouant un rôle important dans le fonctionnement de ces marchés, puis, dans une seconde partie, nous analyserons le fonctionnement d'un marché particulier, celui des céréales.

3.1 - LES INSTITUTIONS AGRICOLES

La situation actuelle des institutions agricoles néerlandaises ne peut être comprise, si l'on ne connaît pas leur évolution historique récente que nous avons retracée dans l'annexe 5.

Le fonctionnement normal des marchés agricoles s'appuie sur une double organisation horizontale et verticale :

- le "Bedrijfschap voor de landbouw" qui est un organisme horizontal s'occupant de tous les problèmes concernant l'agriculture,
- les "Produktschappen" qui sont des organismes verticaux s'occupant de tous les problèmes concernant une production agricole donnée, et qui soutiennent directement les prix du marché (restitutions, interventions, ...).

Cette organisation est contrôlée, en partie, par le Conseil Economique et Social.

Nous allons analyser successivement ces organismes.

3.1.1 Le Conseil Economique et Social (Sociaal-Economische Raad ou S.E.R.)

Le Conseil Economique et Social a été créé au terme de la loi de 1950.

Il a joué un rôle considérable dans la formation des "Bedrijfschappen" et des "Produktschappen". L'influence du Conseil sur les organismes semi-publics est grande, bien qu'il ne possède pas d'attributions particulières quant à la politique économique; les compétences du Conseil, organisme tripartite (gouvernement, employeurs et travailleurs) sont multiples, mais il ne nous semble pas utile pour notre étude de les mentionner.

Le Conseil Economique et Social exerce un contrôle sur le financement interne des "Produktschappen", et joue un grand rôle dans la composition même de ces organismes.

3.1.2 Le "Bedrijfschap voor de landbouw" ou "Landbouwschap"

Le "Landbouwschap" est l'organisation horizontale s'occupant des problèmes de l'agriculture.

Il a été créé par la loi parue au Journal Officiel du 23 février 1954.

Le "Landbouwschap", organisme semi-public, possède trois tâches bien distinctes :

a) Consultation et conseil

Le "Landbouwschap" est un organe central de collaboration et de consultation entre les centrales agricoles d'une part et les organisations syndicales agricoles d'autre part; à ce titre, et sur base de cette consultation, l'organisme est chargé de la défense des intérêts du secteur agricole.

b) Règlements et exécution

Le "Landbouwschap" est habilité à émettre des règlements et à en assurer leur exécution; les règlements édictés peuvent porter à la fois sur des problèmes techniques, économiques et sociaux; ils sont toutefois soumis à l'approbation du Conseil Economique et Social (S.E.R.).

c) Le développement et l'exécution des règles établies par l'administration néerlandaise.

Le conseil d'administration (Bestuur) et le comité de direction (Dagelijks Bestuur) sont formés de membres nommés par les trois centrales agricoles (KNLC, KNBTB et NCBTB) et les trois organisations syndicales (NVV-AVB, CBAT et AVG).

a) Le "Bestuur" comprend 27 membres (chaque centrale en nomme cinq, chaque syndicat quatre). Réunion publique mensuelle.

b) Le "Dagelijks Bestuur" est formé de cinq membres, chaque organisation en nommant une. Réunion hebdomadaire.

Le "Landbouwschap" possède par ailleurs des organismes de conseils pour chaque secteur agricole et des conseils provinciaux à la tête de multiples commissions de district. Le secrétariat du "Landbouwschap" est chargé de la préparation et de l'exécution des décisions prises par les organes directeurs de l'organisme. Le "Landbouwschap" est un organisme très actif, spécialement pour la défense des intérêts de l'agriculture néerlandaise; il entretient d'étroites relations avec les "Produktschappen".

3.1.3 Les "Produktschappen"

Les "Produktschappen" constituent l'organisation verticale s'occupant des problèmes de l'agriculture, comme nous l'avons vu.

3.1.3.1 Structure

La caractéristique est celle d'une représentation paritaire : chaque "Produktschap" possède un conseil d'administration plus ou moins important dont les membres sont pour moitié des représentants des producteurs et des vendeurs, l'autre moitié étant formée de représentants des syndicats agricoles.

L'on peut sans doute s'étonner de cette représentation paritaire, puisque les problèmes de salaires et de contrats collectifs ne sont pas du ressort du "Produktschap". Cependant, cette particularité s'explique par la verticalité de l'organisme : il s'agit pour le "Produktschap", en traitant des problèmes relatifs à un produit, d'agir ou de conseiller dans le sens de l'intérêt général de toutes les entreprises concernées par le même produit, sans pour autant oublier ou nuire aux intérêts des minorités ou des groupes que l'on aurait tendance à oublier.

Cette représentation paritaire provoque la formation de conseils d'administration trop larges et peu équilibrés : les représentants des ouvriers sont souvent du même avis, alors que les représentants des employeurs ont souvent des intérêts contradictoires (par exemple entre un producteur et un vendeur); ceci signifie que dans certains cas, les intérêts minoritaires (par exemple des exportateurs) ne seront pas bien défendus par le "Produktschap". De tels cas se produisent pour les branches où les produits sont nombreux et les opérations diversifiées : exemple des céréales et des produits laitiers.

3.1.3.2 Missions actuelles

Les missions sont de deux ordres :

- d'une part, le "Produktschap", devenu organisme payeur, est chargé de l'exécution des mesures communautaires en matière de prélèvement et restitution;
- d'autre part, le "Produktschap", organisme paritaire, a pour tâche de défendre et de promouvoir les intérêts de sa branche.

Le "Produktschap" a donc une fonction à la fois communautaire et nationale. Bien évidemment, les intérêts nationaux et communautaires ne sont pas forcément contradictoires, mais l'on peut bien imaginer certains conflits ou contradictions, sources éventuelles de tensions, compte tenu du rôle historique du "Produktschap" au sein de l'économie agraire néerlandaise.

Exécutant de la Commission européenne, le "Produktschap" peut aussi à certaines occasions être considéré comme un groupe de pression sur les instances communautaires. Il est d'ailleurs vraisemblable qu'au cours des transformations des fonctions du "Produktschap", de nombreux fonctionnaires soient restés en place.

3.1.3.3 Contrôles

La Cour des comptes (Algemene Rekenkamer) ne joue aucun rôle; deux instances contrôlent les "Produktschappen" :

- le service d'inspection comptable du Ministère de l'Agriculture, ceci uniquement pour les dépenses relatives au Fonds Européen d'Orientalion et de Garantie Agricole;
- le Conseil Economique et Social (Sociaal-Economische Raad) pour le financement interne de ces organes.

La comptabilité des "Produktschappen" est contrôlée par des agents fiduciaires privés.

3.2 - LES INSTITUTIONS DU MARCHE DES CEREALES (ETUDE D'UN CAS)

Dans ce marché agricole, trois organismes sont chargés des opérations financières communautaires.

- Le "Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten" chargé des opérations de prélèvement et de restitution dans le secteur des céréales, grains et légumineuses.
- Le "Produktschap voor Landbouwzaäizaden" chargé des opérations de prélèvement et de restitution dans le secteur des graines de semences.
- Le V.I.B. chargé des opérations d'intervention et de dénaturation.

Enfin, il convient de rappeler le rôle du Comité des céréaliers (Comité van Graanhandelaren) qui se voit confier la surveillance des opérations de dénaturation, et qui est une des sources d'information de la Commission, pour la fixation du prix CAF à Rotterdam, en vue de l'établissement des taux de prélèvement.

Le Comité joue un grand rôle vu sa connaissance des problèmes et sa position au milieu du port de ROTTERDAM. Comme les opérations de chargement et déchargement sont multiples dans ce grand port, la présence d'une instance est nécessaire pour apporter une réponse rapide aux céréaliers (par exemple concernant des conflits au sujet de la qualité de la marchandise, concernant l'interprétation des mesures communautaires). Le Comité, pour remplir ce rôle, possède deux chambres d'arbitrage, une chambre de stockage d'échantillons, et dispose d'experts qui vérifient quotidiennement les balances dans le port.

Le rôle rempli par le Comité, organisme privé, est donc considérable, mais cela ne signifie pas pour autant que les "Produktschappen" ne soient pas actifs.

Nous allons analyser la structure et le mode de fonctionnement des deux "Produktschappen" précédents et du V.I.B.

3.2.1 "Produktschappen" et "Hoofdproduktschap"

Au sens de la loi du 30 septembre 1954 (Chapitre 2 de la loi, art. 18 à 25), le "Hoofdproduktschap" est l'organisme principal auquel sont confiées les tâches de réglementation du marché agricole pour les produits suivants : céréales, graines, légumineuses, semences, pommes de terre et aliments pour le bétail, d'une part; thé, café, cacao et vin, d'autre part.

Son conseil d'administration comporte 24 membres nommés, paritairement, de la façon suivante :

Secteurs socio-professionnels	Nombre de délégués	
	des employeurs	des travailleurs
la culture	4	4
l'industrie de transformation (pour autant qu'il ne s'agisse pas de petites entreprises)	4	4
le commerce (commerce de détail et intermédiaires non compris)	3	3
l'industrie de transformation (pour autant qu'il s'agisse de petites entreprises), le commerce de détail	1	1

Il existe en son sein plusieurs commissions, s'occupant chacune d'un type de produits, à savoir :

- une pour le café et le thé, comptant 17 membres,
- une pour les fèves et les produits issus du cacao, comptant 16 membres,
- une pour le vin, comptant 8 membres.

Les membres de ces commissions sont nommés par les organisations patronales et ouvrières, sur une liste établie par le Conseil Economique et Social. Le Conseil détermine en outre le nombre de membres que chaque organisation peut nommer (au sein de ces commissions et du conseil d'administration).

Les tâches de réglementation du marché agricole, ne sont pas assumées directement par le "Hoofdproduktschap", mais les "Produktschappen" dont la liste est donnée en annexe 2.

Les compétences de ces "Produktschappen" sont :

- soit issues d'une délégation expresse du "Hoofdproduktschap". Quatre "Produktschappen" dépendent étroitement du Hoofdprodukt. ils gèrent :
 - . les céréales, graines,
 - . le riz,
 - . le sucre,
 - . le lin et le chanvre,
 - . le vin,
 - . le tabac.
- soit issues de lois particulières. Ils gèrent les autres produits.

La subordination des quatre "Produktschappen" au "Hoofdproduktschap" précédents est très étroite :

- du point de vue administratif

La plupart de leurs services internes sont centralisés au sein de l'administration du "Hoofdproduktschap"; c'est notamment le cas pour :

- . l'administration financière interne,
- . l'administration du personnel,
- . les services domestiques,
- . le contrôle interne,
- . le département statistique et documentation.

Cette centralisation entraîne une diminution considérable des frais d'administration de ces organismes, et permet des opérations de recherche et de contrôle plus efficaces.

- du point de vue réglementaire

D'une manière générale, le pouvoir réglementaire de tous les "Produktschappen" est en effet soumis à la règle suivante :

Lorsque le règlement édicté ne concerne pas les finances internes de l'organisme (par exemple, une réglementation du marché), la ratification, ou plutôt l'acceptation de la décision, est effectuée, soit par le Conseil Economique et Social, soit par le Gouvernement.

S'agissant des 4 "Produktschappen" subordonnés au "Hoofdproduktschap", la demande officielle du fiat gouvernemental s'effectue par l'intermédiaire du "Hoofdproduktschap" qui peut décider en première instance si le règlement est conforme non seulement aux compétences du "Produktschap" mais aussi au cadre général d'application de la politique économique (par exemple, l'application d'un règlement communautaire).

Le "Hoofdproduktschap" est libre de tra smettre ou de ne pas le faire; dans ce dernier cas, le "Produktschap" en reçoit notification et doit donner des explications.

- au niveau de la direction

Le Président du conseil d'administration du "Hoofdproduktschap" est en même temps président du conseil d'administration des quatre "Produktschappen"; il est nommé par le Gouvernement et non par les parties intéressées. Le rôle du président est considérable, vu le nombre restreint de réunions des conseils d'administration et des directions de ces organismes.

Le président du "Hoofdproduktschap" est donc une personnalité indépendante, s'appuyant sur un secrétariat formé de spécialistes, ce qui garantit une objectivité dans les décisions prises; de plus, le contrôle gouvernemental est très serré.

3.2.2 Le "Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten"

Structure

Le "Produktschap" se compose notamment :

- d'un conseil d'administration, comprenant 36 membres :
 - . 18 nommés par les organisations professionnelles,
 - . 18 nommés par les organisations syndicales.

Le conseil d'administration se réunit 6 fois par an en séances publiques.

- d'un comité de direction, comprenant 6 membres nommés par le conseil. Le comité se réunit 3 fois par an.

- d'un secrétariat, comprenant 5 membres, élus chaque année par le Conseil.

Le secrétariat est chargé de la gestion du "Produktschap", les décisions importantes étant prises par le conseil d'administration. Il seconde l'action du président, qui dirige en fait et en droit le "Produktschap".

Les membres du secrétariat sont des personnes de haute compétence et occupent parfois plusieurs fonctions semblables, auprès de différents "Produktschappen". C'est ainsi que :

- . Monsieur H. Van Dijk, par exemple, est à la fois directeur du "Produktschap GZP" et du "Hoofdproduktschap" (Directeur : chef du secrétariat),
- . Le directeur-adjoint du "Produktschap GZP" occupe la même fonction auprès du "Hoofdproduktschap" pour les aliments de bétail.

Enfin, le personnel du "Produktschap" se compose d'une soixantaine de personnes.

Missions

- d'information

Le "Produktschap GZP" met une abondante documentation à la disposition de ses membres, commente et explique le fonctionnement des règlements communautaires, défend les intérêts de ses membres par une information, par des démarches auprès du Ministère de l'Agriculture, voire de la Commission européenne. Son rapport annuel est digne d'être lu; il comporte une analyse de l'année écoulée, une synthèse des mesures communautaires, un rappel des règlements qu'il a édictés.

- d'organisme payeur (voir Annexe 3)

S'agissant des opérations de restitution, le "Produktschap GPZ" effectue le paiement dès que tous les papiers nécessaires lui sont parvenus (donc les papiers contresignés des douanes).

Pour les opérations de prélèvement, l'entreprise doit effectuer le paiement avant la remise du certificat d'importation, la fixation des prélèvements est subordonnée à des règles très sévères et rigides (par exemple heure limite, texte du télex, paiement, etc...).

Pour faire face à des activités sans cesse croissantes, le "Produktschap GZP" a ouvert un bureau à Rotterdam, ce qui permet aux céréaliers néerlandais d'effectuer ces opérations rapidement.

Contrôle

Les activités du "Produktschap GZP" sont contrôlées par :

- le "Hoofdproduktschap" (compétences, administration financière),
- le Conseil Economique et Social (financement interne),
- la comptabilité de l'organe étant vérifiée par des agents fiduciaires.

Le "Produktschap" a des liens très étroits avec le Ministère de l'Agriculture.

3.2.3 Le "Produktschap voor Landbouwzaaizaden"

Structure

Le "Produktschap" se compose notamment :

- d'un conseil d'administration, comprenant 24 membres :
 - . 14 nommés par les organisations professionnelles,
 - . 10 nommés par organisations syndicales.
- d'un comité de direction, comprenant 4 membres, nommés par le conseil.
- d'un secrétariat, jouant un rôle tout aussi important que dans le cas du "Produktschap GZP".

Enfin, le "Produktschap" dépend du "Hoofd produktschap".

Le directeur est nommé par le Gouvernement.

Mission actuelle

- d'ordre communautaire

Le Produktschap gère les opérations d'intervention et de restitution en matière de graines de semences.

Les problèmes rencontrés dans ce secteur d'activité déterminent la structure et l'activité de cet organisme. En effet, aux termes du règlement de 1958 sur les graines de semence, pour qu'elles soient introduites sur le marché, les graines doivent être contrôlées sur place à la fois :

- . dans les champs,
- . et sur échantillon.

Ce double contrôle est effectué par le NAK (Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed van Landbouwgewassen), qui est représenté au sein du conseil d'administration et de quelques commissions du "Produktschap".

Nous pensons, que ce contrôle de qualité - nécessaire pour bénéficier des interventions et des restitutions - est exécuté de façon stricte, le "Produktschap" se conformant aux règlements communautaires.

Remarque

Le double contrôle des graines de semence a souvent pour conséquence que l'on ne dispose pas à temps voulu des quantités nécessaires. Le "Produktschap" doit alors demander l'autorisation à la Commission d'introduire sur le marché des semences contrôlées uniquement par échantillons; mais, ainsi que le mentionne le rapport annuel du "Produktschap" de 1971, l'autorisation de la Commission peut arriver trop tard, et le "Produktschap" se voit obligé d'autoriser un contrôle réduit avant d'avoir reçu cet accord.

- de défense des intérêts de ses membres

En dehors des fonctions communautaires, le "Produktschap" défend les intérêts de ses membres : il y a ainsi de nombreux contacts avec les ministères et des organisations privées; le "Produktschap" possède également plusieurs commissions d'étude et subventionne certains fonds d'égalisation et d'intervention; ces subventions sont fixées annuellement.

Contrôles

Les contrôles, selon les résultats de nos investigations sont identiques à ceux exercés par ou sur le "Produktschap GZP".

3.2.4 Le "Voedselvoorziening en Verkoopbureau" (VIB)

Nous avons examiné jusqu'à maintenant les deux organismes qui sont chargés des opérations de prélèvement et de restitution, dans le secteur des céréales; le V.I.B., lui, est chargé des opérations d'intervention.

Historique

De même que les "Produktschappen", le VIB a évolué au cours des années, et il a été amené à remplir différentes fonctions :

- . durant les années qui suivent la grande crise économique, les mesures gouvernementales destinées à soutenir l'agriculture furent centralisées et coordonnées au sein d'un bureau national pour l'exécution de la "loi sur l'agriculture en période de crise"; le bureau était un organe gouvernemental;
- . durant la seconde guerre mondiale, le problème n'était plus celui du soutien de l'agriculture, mais celui de garantir l'approvisionnement; par l'intermédiaire des "Hoofdbedrijfschappen", l'Etat était en mesure d'acheter, de transformer et de vendre des produits; des bureaux d'achats et de vente furent créés;
- . après la guerre, il s'agissait également de garantir l'approvisionnement; il fut créé une centrale d'importations, qui fonctionna jusqu'en 1955.

Structure actuelle

L'actuel VIB fut créé en 1957; il a pour fondement juridique la loi sur l'agriculture du 26 Juillet 1957; dans cette loi, on lit, à l'article 37, que :

- . un bureau d'approvisionnement, achats et ventes (VIB) est créé,
- . ce bureau a une personnalité juridique.

Malgré sa personnalité juridique, lui permettant d'effectuer plus facilement les achats et ventes, le VIB n'est pas un organisme semi-public, il ressort directement du Ministère de l'Agriculture (°). Par ailleurs, l'Etat néerlandais se porte garant des engagements financiers du VIB découlant de sa tâche, au sens de la loi sur l'agriculture.

Le VIB comprend notamment :

- . un comité de direction, dont les membres sont nommés et révoqués par le Ministère de l'Agriculture et des Pêches. Ce Comité ne comprend que quelques membres et assume la direction effective du VIB;
- . un comité de gestion comprenant quelques fonctionnaires nommés par le Ministère et les présidents des "Produktschappen". Ce comité de gestion a été créé par le Ministère dans le but de coordonner les activités du VIB et des "Produktschappen".

(°) Direction générale pour l'agriculture et l'approvisionnement.

Mission

Les tâches confiées au VIB sont de trois ordres, dont la première catégorie seule nous intéresse :

- l'exécution des activités confiées par le Ministère de l'Agriculture concernant l'achat et la vente de certains produits agricoles (dans le cadre du Marché Commun), pour lesquels il a reçu délégation par les "Produktschappen". En ce moment, il s'agit avant tout des opérations d'intervention et de dénaturation selon les règlements communautaires pour les céréales et produits laitiers. Autre fonction, sur délégation de la Commission Européenne : l'achat, l'examen et l'embarquement de produits alimentaires dans le cadre du programme mondial d'aide alimentaire.
- la classification des porcs (sur demande du "Produktschap" pour le bétail).
- l'achat et la conservation de stocks d'urgence (biscuits, alimentation pour enfants, etc...).

Fonctionnement

Dans le cas des opérations d'intervention, quelques problèmes se sont posés jusqu'en 1970, le V.I.B. ne disposant pas d'entrepôts en nombre suffisant (le problème s'est posé pour les céréales). Ainsi, il n'était guère possible au V.I.B. de procéder à des interventions conformément aux règlements communautaires. Le souci de s'en tenir à la réglementation communautaire a conduit à plusieurs reprises le V.I.B. à refuser d'acheter des cargaisons de blé, lesquelles ont été rachetées par l'organisme d'intervention allemand.

Autre conséquence des faibles quantités achetées par le V.I.B. les agriculteurs ne disposant pas des moyens nécessaires pour stocker et conserver leur marchandise se voyaient obligés de vendre leurs céréales, sur le marché, à des prix inférieurs aux prix d'intervention.

C'est ainsi qu'en 1970, le "Produktschap GZP" a proposé des réformes, qui furent acceptées par le Ministère.

Dans le cas des opérations de dénaturation, les céréaliers néerlandais nous ont confirmé que la présence d'un fonctionnaire du V.I.B. est nécessaire lors de chaque opération de dénaturation dans la région du port de ROTTERDAM, mais, même lorsque le Comité dirige l'opération, la présence d'un fonctionnaire du V.I.B. est nécessaire. Ce fonctionnaire certifie donc que l'opération a bien eu lieu, conformément aux normes et sur le stock indiqué par le céréalier; la déclaration du fonctionnaire permet alors que le paiement de l'indemnité soit effectué.

Contrôles

Les contrôles sur le V.I.B. sont effectués par les organismes de contrôle interne au Ministère de l'Agriculture. Cette situation diffère notablement de celle des "Produktschappen".

3.2.5 Le Comité des céréaliers (Comité van Graanhandelaren)

Le Comité des céréaliers est une institution entièrement privée, gérant les intérêts de ses membres qui sont les associations de céréaliers, de transporteurs et transitaires en céréales et d'agents C.A.F. Créé il y a près d'un siècle, le Comité est une institution jouissant d'un renom et d'une confiance remarquables. Il n'est pas un organisme payeur, mais il fonctionne néanmoins sur mandats rétribués de l'administration.

Les activités du Comité sont nombreuses tant au point de vue national que communautaire :

- il arbitre les différends qui peuvent survenir entre ses membres,
- il vulgarise et explique les textes et directives d'origine communautaire,
- il contrôle la bonne exécution des opérations de dénaturation (délégation du V.I.B),
- il fixe les prix C.A.F. des céréales qui arrivent au Pays-Bas; ces prix sont ensuite communiqués à la Haye, qui les communique à son tour à Bruxelles,
- il détient des échantillons-types des différentes qualités de grains,
- enfin, il donne des avis, des conseils, et se voit confier par les administrations néerlandaises et allemandes, différentes missions et études.