

Comunidades Europeas
TRIBUNAL DE CUENTAS

De Europæiske Fællesskaber
REVISIONSRETTE

Europäische Gemeinschaften
RECHNUNGSHOF

Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

European Communities
COURT OF AUDITORS



Communautés européennes
COUR DES COMPTES

Comunità Europee
CORTE DEI CONTI

Europese Gemeenschappen
REKENKAMER

Comunidades Europeias
TRIBUNAL DE CONTAS

Euroopan yhteisöjen
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Europeiska gemenskaperna
REVISIONSRÄTTEN

Rapport de la Cour des comptes
relatif à l'audit de l'efficience
de la gestion de la Banque centrale européenne
pour l'exercice 2000

[accompagné des réponses de la Banque centrale européenne](#)

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	1 - 3
L'efficience de la gestion 2000	4 - 23
Gestion budgétaire et suivi de l'exécution budgétaire	4 - 7
Site de secours	8 - 10
Bâtiment Eurotheum	11 - 12
Campagne d'information Euro 2002	13 - 21
Suivi	22 - 23
Règles et procédures de recrutement et de promotion interne	22
Insuffisances du système d'inventaire physique	23
Conclusions	24 - 25
 Tableau 1	
Réponses de la Banque centrale européenne	

INTRODUCTION

1. Le mandat de la Cour concernant la Banque centrale européenne (BCE) prévoit "un examen de l'efficience de la gestion de la BCE"¹. Les comptes de la BCE relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2000 ont été approuvés par le conseil des gouverneurs le 13 mars 2001 et publiés au mois d'avril 2001² après vérification et certification par un auditeur externe le 14 mars 2001.

2. La BCE est tenue de respecter la réglementation financière reprise dans ses statuts et détaillée dans les décisions du conseil des gouverneurs, qui constitue l'autorité budgétaire de la BCE. En 2000, le conseil était composé, en application de l'article 112 du traité instituant la Communauté européenne, des six membres du directoire et des 11 gouverneurs des banques centrales nationales des États membres ayant adopté l'euro³.

3. La BCE a connu en 2000 sa deuxième année d'activité en tant que banque centrale, un début marqué par le lancement de l'euro le 1^{er} janvier 1999. Conformément à l'article 105, paragraphe 2, du traité, les missions fondamentales relevant de la BCE consistent à définir et à mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté, à conduire les opérations de change, à détenir et à gérer les réserves officielles de change des États membres et à promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Dans le cadre de ses fonctions de consultation, la BCE, en vertu de l'article 105, paragraphe 4, du traité, soumet des avis, dans les domaines relevant de sa compétence, aux institutions ou organes communautaires appropriés ou aux autorités nationales.

¹ Protocole n° 18 (ex n° 3) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne annexé au traité CE, article 27 paragraphe 2.

² Rapport annuel 2000 de la BCE.

³ Le gouverneur de la Banque de Grèce a assisté à toutes les réunions du conseil des gouverneurs de la BCE au second semestre 2000 en qualité d'"invité spécial".

L'EFFICIENCE DE LA GESTION 2000

Gestion budgétaire et suivi de l'exécution budgétaire

4. Un budget initial de 267 millions d'euros a été approuvé par le conseil des gouverneurs en sa réunion du 2 décembre 1999 (voir **tableau 1**). Ce budget initial a été porté à 289 millions d'euros à la fin du mois de mars 2000, à la suite de l'approbation du document concernant le projet de campagne d'information Euro 2002 (voir point 19). Mais, compte tenu du fait que l'"examen du budget à mi-exercice-prévisions pour 2000" opéré à la fin de juin 2000 annonçait une sous-utilisation globale, le conseil des gouverneurs a approuvé un budget révisé en septembre 2000. Le budget révisé de mars 2000 a donc été réduit de 62 millions d'euros, et ramené ainsi à 227 millions d'euros. Dans le cadre du budget révisé de septembre 2000, un montant de 5 millions d'euros a été approuvé en réserve pour imprévu.

5. Le montant des postes consacrés aux unités opérationnelles a diminué de 28 millions d'euros, soit 15 % des 191 millions d'euros inscrits au budget révisé à la fin de mars 2000. L'utilisation effective a été de 163 millions d'euros. Cela s'explique principalement par la réduction des investissements dans les unités opérationnelles, une diminution de leur "autres dépenses opérationnelles" et un recrutement plus lent que prévu.

6. S'agissant des dépenses relatives aux projets, une diminution sensible de 40 millions d'euros, soit 52 % du budget initial, a été enregistrée. Les crédits effectivement utilisés s'élèvent à 37 millions d'euros. Cette sous-utilisation est essentiellement due aux retards affectant quatre grands projets.

7. À l'instar des exercices précédents, un écart important entre la planification des projets et les capacités réelles de les mettre en œuvre a été observé. Encore une fois, la BCE a été apparemment trop ambitieuse concernant ses prévisions de projets, le budget n'ayant que modestement rempli sa fonction d'instrument stratégique permettant de gérer et contrôler les dépenses efficacement.

Site de secours

8. L'objectif premier du projet de site de secours est d'assurer la continuité des fonctions essentielles de la BCE après un sinistre. La phase 1, qui a déjà été menée à terme, comprenait la mise en place d'une installation de secours hors site pour "TARGET", un système pour les paiements de valeur élevée et la mise en place d'une structure d'accueil pour un centre informatique servant de zone de secours. De plus, cette phase comportait l'analyse approfondie de l'ensemble des besoins opérationnels de la BCE en cas de sinistre et des procédures avec le propriétaire du site en vue d'utiliser l'installation offerte par ce dernier. La phase 2 comprend la mise en service intégrale du centre de secours propre à la BCE remplaçant le dispositif prévu par les accords avec le propriétaire du site, ainsi que l'élaboration et l'essai de tout un plan de secours, y compris les procédures opérationnelles.

9. Suite à un appel à la concurrence, une société a été sélectionnée en novembre 1999 en vue de mettre en place un système de stockage commun des données et un sous-système de sauvegarde. La décision concernant la mise en place de ce sous-système devait attendre la conclusion d'un accord d'interopérabilité avec l'un des autres fournisseurs de services informatiques de la BCE.

10. Bien que cet accord n'ait pu être conclu à ce jour, la BCE a récemment décidé d'approuver la conclusion du contrat avec le fournisseur préféré, sous réserve de la négociation d'amendes à appliquer s'il ne respecte pas ses obligations. Étant donné l'importance du système de stockage des données pour le fonctionnement du dispositif de sauvegarde, cette décision semble prématurée.

Bâtiment Eurotheum

11. Afin d'abriter ses effectifs croissants, la BCE a décidé de louer des bureaux supplémentaires à proximité du bâtiment Eurotower, à partir du second semestre 2000.

12. Étant donné qu'en application de la fiscalité allemande la BCE n'est pas traitée comme une entreprise commerciale, le loyer qu'elle paie reflète les coûts en capital du bailleur, y compris la TVA. Dans le cas de la location de bureaux supplémentaires, le coût additionnel est de 616 000 euros par an. Le même régime s'est très probablement appliqué pendant plusieurs années au loyer payé par la BCE pour l'immeuble Eurotower. Il est permis de se demander si cette situation est conforme au Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, qui exonère les institutions - y compris la BCE - du paiement de taxes nationales. La BCE a abordé ce problème avec le ministère des Finances de la République fédérale d'Allemagne.

Campagne d'information euro 2002

13. Les principaux objectifs de la campagne d'information Euro 2002 sont les suivants:

- “préparer progressivement le grand public à l'introduction des billets et des pièces en euros afin qu'ils soient favorablement accueillis;
- aider le grand public à reconnaître les billets et les pièces en euros (informations concernant les dispositifs de sécurité);
- montrer aux caissiers/caissières dans les magasins et les banques comment examiner les billets en euros rapidement et efficacement afin de détecter les contrefaçons éventuelles”.

14. En février 1999, un appel restreint à la concurrence a été publié au Journal officiel: “Concevoir une campagne de publicité pour les billets en euros. Il s'agira notamment de coordonner la production et de réaliser la campagne convenue pour les années 2000, 2001 et 2002. L'objectif est que les billets officiels soient reconnus par les citoyens de tous les pays ayant adopté l'euro et par ceux qui, en dehors de la zone euro, utiliseront les nouveaux billets dans le cadre de leur activité professionnelle ou d'une manière régulière”.

15. 39 sociétés ont répondu à l'appel à manifestation d'intérêt. Suite aux réponses initialement données à l'appel à la concurrence, neuf sociétés ont été choisies pour "présenter, de manière détaillée et au moyen d'éléments probants, la manière dont elles pourraient gérer avec succès la campagne prévue".

16. Trois agences ont été sélectionnées pour participer à la dernière phase de la procédure. Il leur a été indiqué que "... le coût de ce projet pour la BCE se situera entre 20 et 30 millions d'euros. Ce chiffre ne comprend pas la publicité à la télévision aux heures de grande écoute. La présentation devrait contenir une estimation approximative des coûts de réalisation de la campagne à l'échelle européenne, et notamment des informations précises sur toutes les rémunérations et coûts de production interne". Outre ces déclarations écrites, une information orale distincte a été donnée à chacun des trois candidats. Ce dernier élément de la procédure comportait le risque que les soumissionnaires ne reçoivent pas tous les mêmes informations.

17. Il n'y avait pas de différence de prix sensible entre les soumissionnaires, ce qui peut être attribué au fait que les entreprises invitées à participer à la phase finale de la procédure s'étaient vu indiquer deux limites possibles de coûts: 50 et 80 millions d'euros.

18. En octobre 1999, un jury de 12 membres a utilisé, pour recommander un contractant, une "table d'évaluation comparative" contenant des critères différents de ceux de l'appel d'offre (par exemple "contact humain/personnel" au lieu de "sensibilisation au sujet").

19. Le 18 novembre 1999, le conseil des gouverneurs a décidé que la campagne pour l'euro ne serait pas incluse dans le projet de budget de la BCE. Un budget supplémentaire pour l'exercice 2000, comprenant une dotation de 14,5 millions d'euros pour les campagnes, a cependant été approuvé en mars 2000.

20. Le soumissionnaire retenu était une société anonyme enregistrée à la bourse de Paris, mais le contrat a été signé avec une société enregistrée aux Pays-Bas. Le contrat ne mentionne aucune raison qui justifierait le remplacement du

candidat initial par un autre contractant. Aucun document de la BCE ne donne d'informations sur les raisons du changement, la structure de la propriété de l'autre société, la justification au regard des règles de passation de marchés ou l'approbation consécutive des changements par le directoire et le conseil des gouverneurs.

21. La programmation dans les médias et l'achat d'espace et de temps pour la publicité devaient être effectués en 2000. Le programme de diffusion dans les médias aurait dû être défini et élaboré, et les négociations auraient dû démarrer. Finalement, en avril 2001, la BCE a arrêté le montant des fonds qui seraient affectés à la campagne dans les médias dans chaque État membre, ce qui a permis d'entamer la procédure de sélection des médias.

Suivi

Règles et procédures de recrutement et de promotion interne

22. En juin 2001, les circulaires administratives sur les règles de recrutement, de promotion interne et de supplément de rémunération sont entrées en vigueur.

Insuffisances du système d'inventaire physique

23. À l'occasion de ses précédents audits, la Cour a attiré l'attention de la direction sur l'absence d'inventaire fiable des immobilisations. Au lieu d'un système d'inventaire physique unique, un certain suivi est assuré par différents services. Des inventaires physiques n'avaient pas encore été entrepris à la fin de 2000 et ne sont prévus que tous les trois ans. Il n'y a pas de suivi des imprimantes ou des ordinateurs portables acquis par l'IME/la BCE depuis 1998. Une circulaire administrative délègue la responsabilité de la sécurité des biens aux différents gestionnaires, et il n'existe pas d'aperçu général de la situation.

CONCLUSIONS

24. Dans son rapport relatif à l'exercice 1999, la Cour indiquait que "les prévisions et la gestion budgétaires devraient être notablement améliorées pour que le budget puisse servir d'instrument de contrôle et de gestion efficace"⁴. Si, en 1999, le budget reflétait une utilisation des crédits de 83 % pour les projets et de 80 % du total, en 2000, le taux d'utilisation n'a atteint que 48 % pour les projets, par rapport au budget initial, et 69 % par rapport au budget révisé en septembre. Le total des dépenses a été de 200 millions d'euros en 2000, soit 88 % par rapport au budget révisé de 227 millions d'euros et 75 % par rapport au budget initial de 267 millions d'euros.

25. En 1999, la BCE a décidé de réaliser une campagne d'information pour faciliter l'introduction de l'euro en 2002. Le contenu et le coût de cette campagne n'ont pas été clairement définis, si bien que le contractant retenu n'a pu être choisi sur une base objective satisfaisante.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 26 septembre 2001.

Par la Cour des comptes

en l'absence de Jan O. KARLSSON

Président

Bernhard FRIEDMANN

Président faisant fonction

⁴ JO C 47 du 13.2.2001, point 11.

Tableau 1 - Budget de la BCE en 1999 et 2000

(Mio EUR)

Objet	1999			2000					
	Budget	Utilisation effective	%	Budget initial	Budget révisé au 31 mars	Budget révisé en septembre	Utilisation effective au 31 décembre	% du budget de septembre	% du budget initial
Unités opérationnelles	162	129	80%	190	191	168	163	97%	86%
Projets	27	23	83%	77	98	54	37	69%	48%
Réserve pour imprévu	-	-	-	-	-	5	-	-	-
Total	190	152	80%	267	289	227	200	88%	75%
Source: BCE.									

REPONSE DE LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE

AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE RELATIF A L'AUDIT DE L'EFFICIENCE DE LA GESTION DE LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE POUR L'EXERCICE 2000

La Banque centrale européenne (BCE) accueille favorablement le rapport de la Cour des comptes européenne et prend acte des différents points soulevés par la Cour.

7. Tout en acceptant l'observation concernant les capacités, malheureusement limitées, de la BCE à mettre en œuvre des projets en 2000, il convient de souligner que le budget établi pour les projets de la BCE, qui indique la nature et l'ampleur de chaque projet à l'étude, est considéré comme un instrument de gestion efficace permettant de définir des plafonds budgétaires précis. Il existe plusieurs niveaux de contrôle des dépenses, qui sont décrits dans le Rapport annuel de la BCE pour l'exercice 2000.

9. Il avait été indiqué que la décision de réaliser l'entière fonctionnalité de l'environnement de production serait liée à la mise en place d'un dispositif satisfaisant de traitement des dysfonctionnements dans un contexte caractérisé par la présence de plusieurs fournisseurs. La solution optimale aurait été que les fournisseurs de services informatiques et le fournisseur du système de stockage commun des données concluent des accords de totale interopérabilité. Bien qu'une telle solution n'ait pu être trouvée dans un cas (en dépit d'efforts considérables), le cadre logistique mis en place a été jugé acceptable.

10. Il convient de reconnaître que les contrats n'ont été conclus qu'après que certaines dispositions eurent été prises pour minimiser l'ensemble des risques, y compris la réalisation de travaux visant à mettre en place un cadre logistique satisfaisant, et à l'issue d'une évaluation des risques résiduels, jugés acceptables.

16. Les trois agences sélectionnées pour participer à la dernière phase de la procédure ont eu la possibilité de demander des précisions sur les informations contenues dans le dossier de la BCE. Des réunions ont toutefois été organisées avec chacune d'elles individuellement et un bref compte rendu des questions les plus débattues a été transmis à chaque agence.

18. Les critères retenus dans la « table d'évaluation comparative » font l'objet d'une justification claire et se retrouvent tous dans les critères publiés dans l'appel d'offres.

19. En novembre 1999, le Conseil des gouverneurs de la BCE a fixé un plafond global pour le projet à mettre en œuvre sur une période de trois ans. Aucune indication quant aux tranches annuelles correspondantes n'était disponible à cette époque. Par conséquent, des fonds au titre de l'exercice 2000 n'ont été ajoutés au budget annuel de la BCE sous la forme d'un budget supplémentaire qu'après que les besoins budgétaires eurent été justifiés. La BCE juge cette approche prudente.

20. Le soumissionnaire retenu est une entreprise de dimension mondiale dont la structure comprend, d'une part, une société mère (S.A.), chargée du développement et de la surveillance de l'ensemble des stratégies commerciales et, d'autre part, plusieurs filiales pouvant opérer dans un pays particulier ou dans des métiers spécifiques. La responsabilité des campagnes de publicité et de communication d'une dimension internationale incombe à la filiale (B.V.) avec laquelle le contrat a été conclu. La filiale opère sous le contrôle de la société mère. Si, pour des raisons logistiques, les communications entre la BCE et le soumissionnaire ont fait intervenir la société mère, il a dès le départ été clair pour la BCE que la filiale serait chargée de développer les stratégies de relations publiques et de publicité relatives à la Campagne d'information Euro 2002.

21. La programmation dans les médias ne pouvait être approuvée qu'une fois la campagne créative définie et la seconde série d'études qualitatives finalisée (janvier 2001). Sur avis d'experts de l'agence, des négociations relatives à la programmation dans les médias ont débuté en février 2001 (programmation internationale) et en avril 2001 (programmation nationale).

23. Un registre centralisé des personnes disposant d'un ordinateur portable individuel n'est pas disponible actuellement. Cette question sera soulevée avec les différents gestionnaires. Simultanément, un projet visant à instaurer un Système global de gestion des outils informatiques sera présenté d'ici 2002.

24. La sous-utilisation du budget au titre des projets pour l'exercice 2000 est essentiellement liée à quatre grands projets (sur un total de 38 projets). Il convient de noter que la sous-utilisation des budgets affectés à certains projets pour l'année civile en cours ou le report de certaines tranches de projets d'un exercice à l'autre n'indiquent pas automatiquement un décalage par rapport au calendrier fixé pour le projet, ni l'éventualité d'un dépassement/une sous-utilisation réelle du budget global alloué à un projet.

S'agissant des taux d'utilisation du budget mentionnés par la Cour, il convient de signaler que le budget annuel de la BCE a été officiellement révisé, en 2000, à la suite de l'examen du budget à mi-

exercice. Une telle révision officielle avait été recommandée par la Cour dans son rapport sur l'exercice 1999.

25. Sur la base d'objectifs clairement définis (voir paragraphe 13), la procédure d'appel d'offres avait pour but d'obtenir le meilleur ratio contenu/coût.