

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
EUROOPA KONTROLLIKODA  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
EUROPEAN COURT OF AUDITORS  
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA  
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA  
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI  
EUROPESE REKENKAMER  
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠĆE  
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

## Rapport sur l'audit de l'efficience de la gestion de la Banque centrale européenne pour l'exercice 2006

accompagné des réponses de la Banque centrale européenne

## TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	1-2
Étendue et approche de l'audit	3-5
Observations	6-16
Les prévisions budgétaires de la BCE étaient-elles réalistes?	6
La BCE a-t-elle conçu des règles et des procédures appropriées en matière de gestion budgétaire?	7-10
Règles et procédures budgétaires	7-8
Systèmes informatiques pour le budget et la planification	9-10
Les règles et les procédures de gestion budgétaire ont-elles été dûment appliquées?	11-16
Règles budgétaires	11
Planification budgétaire	12
Virements budgétaires	13-14
Établissement de rapports budgétaires	15-16
Conclusions et recommandations	17-21
Les prévisions budgétaires de la BCE étaient-elles réalistes?	17
La BCE a-t-elle conçu des règles et des procédures appropriées en matière de gestion budgétaire?	18-19
Les règles et les procédures de gestion budgétaire ont-elles été dûment appliquées?	20-21

## **INTRODUCTION**

1. La Banque centrale européenne (BCE – «la banque») et les banques centrales nationales de l'ensemble des États membres constituent le Système européen de banques centrales (SEBC). L'objectif principal du SEBC est le maintien de la stabilité des prix<sup>1</sup>. À cette fin, la BCE exécute les tâches définies dans ses statuts<sup>2</sup> et est responsable de la gestion de ses activités et de ses finances. L'audit de l'efficience de la gestion de la BCE par la Cour est fondé sur l'article 27, paragraphe 2, du protocole fixant le statut du SEBC et de la BCE<sup>3</sup>. Le thème d'audit sélectionné pour l'exercice 2006 était la gestion budgétaire de la BCE. Il a été tenu compte des évolutions dans ce domaine au cours de la période 2006-2008. La Cour procède en outre, pour d'autres aspects connexes de l'efficience de la gestion de la BCE, à des audits dont les résultats pourraient également être publiés en 2009.

2. Les dépenses budgétaires de la BCE pour les exercices 2006 et 2007 s'élevaient respectivement à 326 et 355 millions d'euros (voir **tableau 1**). L'autorité budgétaire de la BCE est dévolue à son conseil des gouverneurs, qui adopte le budget annuel de la BCE sur proposition du directoire<sup>4</sup>. Ce dernier assume la responsabilité globale de la gestion de l'ensemble des ressources de la banque. Au niveau opérationnel, les gestionnaires des centres budgétaires<sup>5</sup> disposent d'une délégation de responsabilité pour gérer leurs

<sup>1</sup> Article 105, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne.

<sup>2</sup> Les statuts du SEBC et de la BCE sont définis dans un protocole annexé au traité.

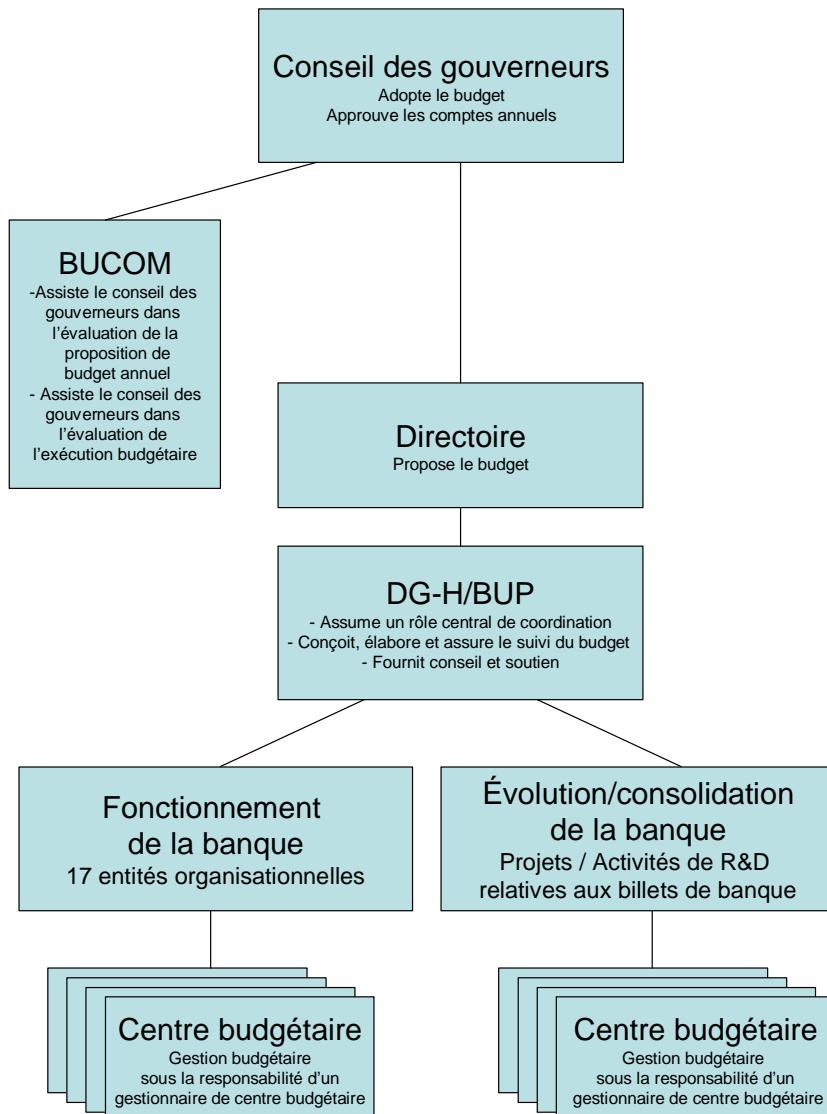
<sup>3</sup> L'article 27, paragraphe 2, stipule que «les dispositions de l'article 248 du traité s'appliquent uniquement à un examen de l'efficience de la gestion de la BCE». Les dispositions institutionnelles relatives à la Banque centrale européenne figurent aux articles 112 à 115 du traité CE.

<sup>4</sup> Article 15.1 de la décision de la Banque centrale européenne du 19 février 2004 portant adoption du règlement intérieur de la Banque centrale européenne (BCE/2004/2) (JO L 80 du 18.3.2004, p. 33).

<sup>5</sup> Les gestionnaires des centres budgétaires sont: des chefs d'entités organisationnelles, des chefs de division et/ou des gestionnaires de projet.

centres conformément aux règles et procédures de la banque. La division «Budget et projets» (BUP) au sein de la direction générale des ressources humaines, du budget et de l'organisation joue un rôle central en matière de contrôle et fournit conseils et assistance aux centres budgétaires afin que ceux-ci puissent planifier et contrôler leurs ressources de manière efficace et efficiente. Le **diagramme 1** présente une vue d'ensemble des principaux acteurs du processus budgétaire.

**Diagramme 1 – Responsabilités des principaux acteurs de la BCE dans le processus budgétaire**



## **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

3. L'audit de la Cour visait principalement à évaluer l'efficience de la gestion budgétaire de la BCE en posant trois questions:

- Les prévisions budgétaires de la BCE étaient-elles réalistes?
- La BCE a-t-elle conçu des règles et des procédures appropriées en matière de gestion budgétaire?
- Les règles et les procédures de gestion budgétaire ont-elles été dûment appliquées?

4. L'audit a comporté une évaluation des règles et des procédures de la BCE applicables aux différentes étapes de son processus budgétaire, ainsi qu'un examen de leur mise en œuvre pour les exercices 2006 et 2007. Les évolutions des pratiques budgétaires de la BCE au cours du premier semestre 2008 ont également fait l'objet d'une analyse. De plus, il a été procédé, pour les exercices 2006 et 2007, à un examen de l'exécution budgétaire, tant pour les dépenses récurrentes que pour celles liées aux projets, afin d'évaluer les prévisions budgétaires de la BCE.

5. Pour apprécier si les règles et les procédures étaient dûment appliquées, 10 centres budgétaires représentatifs - sur plus d'une centaine - couvrant cinq des 17 entités organisationnelles<sup>6</sup> ont été contrôlés. Les aspects du processus budgétaire qui ont été examinés concernaient la planification, les virements budgétaires et l'établissement de rapports.

---

<sup>6</sup> Les cinq entités organisationnelles et les 10 centres budgétaires ont été sélectionnés sur la base de leur importance financière.

## **OBSERVATIONS**

### ***Les prévisions budgétaires de la BCE étaient-elles réalistes?***

6. Le taux d'exécution budgétaire indique dans quelle mesure le processus d'établissement du budget est approprié. La Cour a examiné le taux d'exécution budgétaire pour 2006 et 2007<sup>7</sup>, et a analysé les raisons de la sous-utilisation importante constatée, de manière à déterminer si les prévisions budgétaires étaient réalistes. Pour les exercices 2006 et 2007, le taux global d'exécution budgétaire était de 92 % du budget révisé (voir **tableau 1**). S'agissant des dépenses récurrentes des entités organisationnelles, dans la section «Fonctionnement de la banque», les prévisions budgétaires étaient assez réalistes. Par contre, le taux d'exécution budgétaire des sections «Projets» et «Évolution/Consolidation de la banque» n'était que de 65 % pour la première et de 82 % pour la seconde. Cette sous-utilisation s'explique principalement par des retards dans la mise en œuvre des projets. Des retards importants ont été constatés pour 43 % des 14 grands projets terminés en 2006 et pour 40 % des 15 grands projets terminés en 2007. Ainsi que la Cour l'a déjà indiqué dans ses rapports relatifs aux exercices 2000<sup>8</sup> et 2003<sup>9</sup>, le caractère récurrent et relativement fréquent des retards affectant les projets est dû à la planification initiale, qui s'avère irréaliste.

<sup>7</sup> À compter de l'exercice 2007, la BCE a regroupé ses trois piliers («Unités organisationnelles», «Projets» et «Activités spéciales») en deux piliers («Fonctionnement de la banque» et «Évolution/Consolidation de la banque»). La section «Unités organisationnelles» du budget 2006 se retrouve dans «Fonctionnement de la banque», et la section «Projets» dans «Évolution/Consolidation de la banque». La section «Activités spéciales» du budget 2006 a été répartie entre les deux nouveaux piliers selon la nature des activités concernées.

<sup>8</sup> JO C 341 du 4.12.2001, p. 3.

<sup>9</sup> JO C 286 du 23.11.2004, p. 13.

**Tableau 1 - Exécution budgétaire de la BCE pour 2006 et 2007****2006**

Activités relevant du budget	Budget initial (en millions d'euros)	Budget révisé à mi-parcours (en millions d'euros)	Dépenses effectives en fin d'année (en millions d'euros)	Exécution budgétaire (Budget initial)	Exécution budgétaire (Budget à mi-parcours)
Unités opérationnelles	311	300	283	91 %	94 %
Projets	35	30	20	56 %	65 %
Activités spéciales	25	25	23	90 %	89 %
<b>TOTAUX</b>	<b>371</b>	<b>355</b>	<b>326</b>	<b>88 %</b>	<b>92 %</b>

**2007**

Activités relevant du budget	Budget initial (en millions d'euros)	Budget révisé (en millions d'euros)	Dépenses effectives en fin d'année (en millions d'euros)	Exécution budgétaire (Budget initial)	Exécution budgétaire (Budget révisé)
Fonctionnement de la banque	317	317	298	94 %	94 %
Évolution/Consolidation de la banque	58	69	57	97 %	82 %
<b>TOTAUX</b>	<b>375</b>	<b>386</b>	<b>355</b>	<b>95 %</b>	<b>92 %</b>

Source: Banque centrale européenne et Cour des comptes européenne.

***La BCE a-t-elle conçu des règles et des procédures appropriées en matière de gestion budgétaire?***

**Règles et procédures budgétaires**

7. La Cour a évalué le caractère approprié des règles et des procédures de la BCE relatives à la gestion budgétaire en examinant l'exhaustivité et la clarté des règles et des procédures établies par la banque en matière de planification budgétaire, de suivi et d'établissement de rapports. En dépit de la recommandation formulée par la Cour dans son rapport relatif à l'exercice 2002<sup>10</sup>, encourageant la BCE à poursuivre ses efforts en vue de

---

<sup>10</sup> JO C 45 du 20.2.2004, p. 27.

consolider les procédures de gestion et de contrôle budgétaires dans un document unique actualisé, les diverses règles et procédures budgétaires se trouvaient encore, mi-2007, dans plusieurs circulaires et notes administratives différentes, ce qui augmentait le risque d'incohérences. Cette même année, certaines circulaires et notes concernant les règles et les politiques applicables ont été sélectionnées et rassemblées dans un manuel des pratiques organisationnelles, le *Business Practice Handbook* ou BPH<sup>11</sup>, formellement adopté par le directoire en juillet 2007.

8. Au même moment, la direction générale des ressources humaines, du budget et de l'organisation a fait paraître un document intitulé *ECB Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures* (Le cycle budgétaire de la BCE: politiques et procédures de planification, de suivi et de prévision)<sup>12</sup>. Le regroupement des différentes circulaires et notes administratives dans deux documents principaux a représenté une évolution positive; la BCE dispose ainsi de règles et de procédures en matière de gestion budgétaire qui établissent un partage clair des responsabilités entre la division «Budget et projets», les gestionnaires des centres budgétaires et les organes de décision de la BCE en matière de budget. Ces deux documents exposent également de manière claire les procédures budgétaires de la BCE et ce qu'il convient de faire à chaque étape du cycle budgétaire. Malgré les progrès susmentionnés, le fait que les règles et les procédures ne soient toujours pas

<sup>11</sup> Le *Business Practice Handbook* comprend des règles et des politiques concernant des sujets tels que la gestion des documents, les niveaux d'autorisation, les questions budgétaires, la passation de marchés, les déplacements professionnels, la sécurité de l'information, etc.

<sup>12</sup> Le document “*ECB’s Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*” décrit en détail l’ensemble des principes et des processus budgétaires ainsi que le rôle et les responsabilités des principaux acteurs.

réunies dans un même document de portée générale continue à générer un risque d'incohérences<sup>13</sup>.

### **Systèmes informatiques pour le budget et la planification**

9. En juin 2006, il a été décidé de remplacer le système informatique destiné au budget et à la planification, développé en interne, par un nouveau système de planification des ressources d'entreprise (*Enterprise Resource Planning* ou *ERP*). Le nouveau système a été mis en place en septembre 2006 dans le but de générer les informations nécessaires à chaque étape du cycle budgétaire, mais le prestataire de services a omis de livrer une partie de l'éventail des fonctionnalités convenu et, bien qu'il se soit engagé à le faire le plus rapidement possible, aucun progrès significatif n'avait été réalisé à la mi-2008.

10. Par conséquent, au cours des exercices 2007 et 2008, il n'a pas été possible dans certains cas d'appliquer les règles et les procédures budgétaires de la banque, en particulier celles concernant le traitement des données<sup>14</sup>, le suivi et l'établissement des rapports. Les principaux problèmes rencontrés en ce qui concerne les fonctionnalités budgétaires ont également eu une incidence significative sur la charge de travail de la division «Budget et projets», étant donné que des efforts supplémentaires ont dû être fournis pour pallier les faiblesses du système. Ainsi, le fait que l'éventail de fonctionnalités convenu n'a pas été livré a nui à l'efficience administrative<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Par exemple, selon le BPH, les virements budgétaires supérieurs à 211 000 euros doivent être approuvés par le directoire, alors que le document intitulé «*ECB's Budget Cycle*» fait état d'un plafond de 200 000 euros.

<sup>14</sup> Il n'était notamment plus possible de suivre les engagements dans le système, ce qui augmentait le risque de doubles paiements.

<sup>15</sup> Par exemple, les contrôles informatiques, censés être automatisés, ont dû être réalisés manuellement pour assurer le traitement correct des données, et les rapports sur l'exécution budgétaire ont dû être établis sans recourir aux fonctionnalités du système afin de garantir l'exactitude des données fournies par les gestionnaires des centres budgétaires.

***Les règles et les procédures de gestion budgétaire ont-elles été dûment appliquées?***

**Règles budgétaires**

11. Les règles budgétaires fixées pour les domaines examinés par la Cour (voir point 5) ont été appliquées comme prévu tant au niveau central (division «Budget et projets») qu'au niveau opérationnel (centres budgétaires). Les règles relatives au suivi et au contrôle du budget n'ont été appliquées de manière incorrecte que dans un des 10 centres examinés. En conséquence, pour ce centre-là, les inscriptions budgétaires erronées n'ont pas été relevées.

**Planification budgétaire**

12. Lors de la planification budgétaire, les gestionnaires des centres budgétaires introduisent des demandes de ressources financières. Ces demandes sont appréciées par la division «Budget et Projets». Au cours des exercices 2006 et 2007, des compressions budgétaires ont été imposées, au niveau central, à l'ensemble des centres budgétaires pour des dépenses précises. Cependant, comme ces compressions étaient linéaires, elles ne tenaient compte ni des activités sélectionnées en vue de leur mise en œuvre ni des objectifs fixés par les entités organisationnelles.

**Virements budgétaires**

13. Dans le cadre de leurs procédures mensuelles, les gestionnaires des centres budgétaires devraient veiller à ce que le budget affecté à chaque activité ne soit pas dépassé. Si des ressources financières supplémentaires sont nécessaires, des virements budgétaires peuvent être opérés dans le but:

- soit d'affecter des ressources financières complémentaires ne figurant pas dans le budget initialement approuvé;
- soit de procéder à une nouvelle répartition des fonds entre les centres budgétaires à la suite de changements affectant les activités prévues.

14. Les demandes de virements budgétaires sont soumises, pour autorisation, à différents niveaux de l'encadrement, selon leur nature et les montants concernés. La Cour a examiné 30 virements budgétaires<sup>16</sup> couvrant les exercices 2006 et 2007. Dans le cas de trois demandes de virement, l'approbation n'a pas été accordée au niveau approprié et l'autorisation requise fait donc défaut. Pour l'un de ces trois cas, la demande de virement budgétaire a été approuvée par le comité de pilotage des projets plutôt que par le directoire.

### **Établissement de rapports budgétaires**

15. Les rapports présentés par la division «Budget et projets» aux centres budgétaires prennent la forme d'un tableau mensuel qui résume, au niveau des entités organisationnelles, les principales informations du mois précédent en matière de budget et de ressources humaines. La qualité des informations figurant dans ce rapport mensuel a été jugée globalement satisfaisante. Cependant, il a été constaté qu'elles ont été adressées aux centres budgétaires avec un retard tel, que les gestionnaires ne disposaient pas en temps utile des données actualisées.

16. La division «Budget et projets» est également chargée de fournir des informations budgétaires au conseil des gouverneurs et au directoire. Trois rapports budgétaires principaux<sup>17</sup> sont publiés au cours de l'année, ainsi que des informations budgétaires ponctuelles en cas de demande. De 2006 à 2008, alors que la structure globale est restée inchangée, la quantité et la qualité des informations budgétaires fournies ont été sensiblement améliorées.

---

<sup>16</sup> Relevant des dix centres budgétaires mentionnés au point 5.

<sup>17</sup> Les trois principaux rapports budgétaires sont: le rapport sur le projet de budget, le rapport sur les prévisions budgétaires à mi-parcours et le rapport de fin d'année sur le suivi budgétaire.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### ***Les prévisions budgétaires de la BCE étaient-elles réalistes?***

17. La BCE a procédé à une estimation relativement réaliste des besoins budgétaires de ses entités organisationnelles en matière de dépenses récurrentes et a atteint un taux d'exécution budgétaire assez élevé pour les exercices 2006 et 2007. Néanmoins, pour des activités telles que «Projets» et «Évolution/Consolidation de la banque», les prévisions budgétaires se sont avérées irréalistes, étant donné les retards importants qui ont affecté la mise en œuvre des projets en 2006 et, dans une moindre mesure, en 2007.

### ***La BCE a-t-elle conçu des règles et des procédures appropriées en matière de gestion budgétaire?***

18. Les règles et les procédures de la BCE en matière de gestion budgétaire ont été conçues de manière globalement appropriée. Elles fixent un cadre pour les procédures de gestion budgétaire de la banque et définissent clairement les rôles, les responsabilités et les prestations à fournir à chaque étape du processus. Le regroupement, en 2007, des différentes circulaires et notes administratives dans deux documents principaux est un élément positif. Cependant, l'existence de deux documents pourrait donner lieu à des incohérences.

19. Du fait du défaut de livraison, par le prestataire de services, d'une partie de l'éventail des fonctionnalités convenu, la mise en œuvre du système ERP, destiné à soutenir la procédure budgétaire, a connu des déficiences et des retards importants. Cela a nui à l'efficience administrative, car des efforts supplémentaires importants ont dû être fournis pour pallier l'absence de certaines fonctionnalités.

***Les règles et les procédures de gestion budgétaire ont-elles été dûment appliquées?***

20. De manière générale, l'application des règles et des procédures budgétaires s'est avérée satisfaisante, sauf en ce qui concerne les virements budgétaires, pour lesquels des erreurs concernant le niveau d'autorisation ont été relevées. Les procédures relatives à la planification du budget et à l'établissement des rapports étaient appropriées. La qualité des informations fournies dans les rapports budgétaires de la BCE s'est sensiblement améliorée au cours de la période 2006-2008.

21. La Cour recommande à la BCE:

- d'analyser les raisons des retards affectant les projets et de proposer des mesures en vue d'améliorer l'établissement du budget de ces derniers;
- de regrouper les règles et les procédures budgétaires dans un document unique;
- de définir un plan d'action en vue de résoudre les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre du système ERP;
- de renforcer les procédures de contrôle en matière de virements budgétaires.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 15 et 16 juillet 2009.

*Par la Cour des comptes*

Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Président*

## RÉPONSE DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

La Banque centrale européenne (BCE) accueille favorablement le rapport de la Cour des comptes européenne pour l'exercice 2006 ainsi que les observations et recommandations de la Cour en vue d'améliorations. En outre, la BCE se félicite que la Cour reconnaissse que ses règles et procédures budgétaires ont été conçues de manière globalement appropriée et que l'application de ces règles et procédures s'est généralement avérée satisfaisante.

La BCE prend note des observations et recommandations de la Cour en vue d'améliorations. Les commentaires de la BCE concernant certains paragraphes du rapport ainsi que les quatre recommandations qu'il contient sont formulés ci-après.

### Paragraphe 9

S'agissant du système de planification des ressources d'entreprise (*Enterprise Resource Planning* ou *ERP*), qui est un programme complexe de gestion intégrée, la BCE souhaite porter à la connaissance de la Cour que les fonctionnalités budgétaires manquantes ont été livrées avant la fin de l'année 2008 à la satisfaction de la BCE.

### Paragraphe 12

La BCE tient à souligner que les compressions budgétaires imposées au niveau central avaient pour objet un gain d'efficience, qui a permis à l'institution de maîtriser son budget. Ces économies budgétaires ont été affectées à la réserve pour imprévus, qui est utilisée pour le financement de besoins opérationnels supplémentaires dûment justifiés. Cette mesure a reçu l'aval des autorités budgétaires de la BCE, à savoir le comité budgétaire, le directoire et le Conseil des gouverneurs.

### Recommandation 1

La BCE accepte la recommandation et réexaminera son processus de planification budgétaire des projets en 2009 de manière à identifier de possibles améliorations.

La BCE tient également à souligner que l'établissement du budget des projets repose sur de nombreuses hypothèses et présente un degré d'incertitude élevé par rapport aux budgets administratifs courants. Par ailleurs, les retards affectant les projets sont souvent dus à des facteurs extérieurs influençant leur mise en œuvre.

### Recommandation 2

La BCE accepte la recommandation et regroupera les procédures de façon adéquate.

### Recommandation 3

La BCE prend acte des observations et a déjà pris des dispositions visant à identifier et à résoudre les problèmes rencontrés dans la mise en place du système ERP en temps voulu.

### Recommandation 4

Avec la mise en place du système ERP, la procédure de virement a été remplacée par un « exercice de prévision en fonction des besoins » (*on-demand forecasting exercise*) effectué chaque mois.

Toutes les recommandations seront mises en œuvre d'ici à la fin de 2009.