

Construction du nouveau siège de l'Otan – Rapport en fin de chantier

En 2004, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan) a chargé la Belgique de gérer en son nom le projet de construction de son nouveau siège permanent à Bruxelles. La Cour des comptes a déjà publié deux rapports d'audit sur ce projet, en octobre 2008 et décembre 2014.

Malgré une rémunération par l'Otan de 3 % (22,9 millions d'euros) du coût réel des travaux, la Belgique a supporté un coût net de 2,4 millions d'euros pour gérer le projet. Il est principalement dû au financement d'un Project Management Team (PMT), une équipe constituée à la Défense pour diriger les études et travaux. Le calcul ne tient cependant pas compte des bénéfices politiques et économiques de l'implantation du siège de l'Otan à Bruxelles.

Les marchés publics que la Défense a passés concernent principalement les études architecturales et prestations techniques, la démolition de l'ancien quartier roi Albert 1^{er}, la construction des bâtiments principaux et des infrastructures communes (y compris l'aménagement de 24 délégations et le réseau informatique passif), l'équipement audiovisuel et le système de sécurité électronique. Vu l'ampleur du projet, des marchés de support ont, en parallèle, permis au PMT de s'entourer de bureaux externes (surveillance permanente des travaux, contrôle de stabilité, contrôle des coûts, gestion des documents).

Avancement des travaux et surcoûts du marché de construction principal

La Défense a attribué le marché de construction principal à BAM Alliance le 25 juin 2010. Diverses circonstances (conditions climatiques, modifications architecturales, etc.) en ont toutefois perturbé l'exécution. Elles ont conduit la Défense et l'entrepreneur à conclure plusieurs conventions prévoyant des prolongations de délais, des indemnités, des avances et de nouvelles méthodes de calcul de prix. Le marché principal a subi un retard de 20 mois sur le planning initial et un surcoût de 44 % par rapport au montant de l'offre.

Plusieurs raisons expliquent ces surcoûts et retards. Certaines étaient imprévisibles et inévitables (intempéries et sujétions imprévues, etc.) ; d'autres étaient prévisibles et auraient majoré le coût initial si elles avaient été intégrées dès le départ (exigences exceptionnelles de sécurité, travaux supplémentaires à la suite de modifications ordonnées par l'Otan, anomalies et contradictions dans les documents du marché, etc.). Les perturbations liées à la mise en service tardive du réseau informatique actif (ANWI) par l'Otan ont également allongé les délais et entraîné des coûts supplémentaires.

Des raisons en partie imputables à l'entrepreneur général ont aussi été identifiées : problèmes de trésorerie, gestion des sous-traitants, prise en compte insuffisante des mesures de sécurité très strictes, finalisation tardive du planning amont, problèmes d'études, ressources humaines

insuffisantes, durée des opérations de réception, problèmes durant l'exécution de certaines prestations.

Les modifications au marché, comprises ou non dans les conventions d'indemnisation, ont été formalisées dans des décomptes, dont la Cour des comptes a examiné une sélection. Les moins importants ne permettent pas toujours de comprendre tous les éléments de fait à leur origine. Par contre, ceux relatifs à des montants plus significatifs sont accompagnés de justificatifs beaucoup mieux étayés. De nombreux décomptes résultent de lacunes, d'erreurs ou d'imprécisions dans les documents du marché. Si le caractère imprévisible de certaines modifications peut être contesté, la Cour constate que le PMT a mis en œuvre un contrôle des prix sérieux.

Enfin, le système de réceptions (contrôle de conformité aux règles de l'art et aux conditions du marché) mis en place est particulièrement complexe et a été modifié durant l'exécution du marché.

Avancement des travaux et surcoûts actés des autres marchés

La plupart des marchés de support ou directement liés à la réalisation du bâtiment ont dû être prolongés à la suite des prolongations du marché principal de construction. Ces dernières ont, en effet, entraîné la poursuite des missions de support jusqu'à la réception complète du marché principal le 17 septembre 2020. Il en va ainsi, par exemple, des prestations d'architecture et d'ingénierie, de la surveillance de la conformité et de la qualité d'exécution des travaux, du contrôle des coûts ou de la plate-forme informatisée de gestion des documents.

De même, la mise à disposition tardive des locaux ou du réseau informatique actif a retardé l'exécution des marchés d'acquisition et d'installation de l'équipement audiovisuel et du système de sécurité électronique.

Enfin, les modifications et travaux supplémentaires ont également accru le volume des prestations de support et, donc, la durée et le coût de ces marchés.

Surcoûts et retards

Les retards dans l'exécution de grands travaux ne sont pas inhabituels, mais ont une incidence négative, en particulier sur les coûts. Le retard global du projet sur le planning initial est de 20 mois. Il concerne pour l'essentiel le marché de construction principal. Les autres marchés ont globalement subi le planning de celui-ci.

Malgré le surcoût de 44 % du marché de construction principal par rapport à l'offre initiale, le montant final (657 millions d'euros, hors révisions des prix) reste inférieur au budget autorisé par l'Otan en 2009 (679 millions d'euros, hors révisions et hors imprévus fixés à 5 %).

Pour les autres marchés (hors démolition), le budget autorisé par l'Otan en 2009 était de 165 millions d'euros (y compris révisions et imprévus). Malgré les surcoûts de 61 millions d'euros, le montant final de l'ensemble de ces marchés s'établit à 163 millions d'euros, y compris révisions et imprévus.

Le montant initial, hors révisions des prix, de l'ensemble des marchés (montants des offres) était de 569 millions d'euros. Le montant final s'élève à 826 millions d'euros (+45,2 %), hors révisions des prix. Ce surcoût global de 257 millions d'euros résulte pour l'essentiel des montants repris dans les conventions d'indemnisation signées avec l'entrepreneur principal et des conséquences des prolongations de délais qui lui ont été accordées. De plus, le PMT estime que ces modifications étaient nécessaires et indissociables des caractéristiques du marché initial, sous peine de perturber son exécution de manière inacceptable.

La Défense ayant passé les marchés au nom de l'Otan, ceux-ci ne sont pas soumis à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui encadre strictement les modifications essentielles d'un marché lors de son exécution. La Cour des comptes souligne néanmoins que, même si la jurisprudence précitée ne trouve pas à s'appliquer, de telles modifications affectent les principes de concurrence et d'égalité de traitement ainsi que celui du forfait, puisque le marché exécuté n'est plus celui soumis au jeu de la concurrence.

La pluralité des acteurs de la construction a également favorisé les retards et surcoûts. Le PMT a dû gérer et répercuter les contraintes de l'Otan (nombreuses modifications, exigences de sécurité extrêmement rigoureuses et retards critiques du marché ANWI). Il a aussi dû gérer l'exécution du marché principal par une entreprise générale qui a adopté une lecture stricte du cahier spécial des charges en sa faveur.

Conclusions et recommandations

La Défense a suffisamment maîtrisé les risques financiers que le projet impliquait pour l'État belge. Le retard global du projet est de 20 mois. Il correspond à la réception provisoire complète du marché principal de construction, qui est intervenue le 9 mars 2017. La réception définitive complète a eu lieu le 17 septembre 2020.

Malgré les surcoûts importants par rapport au montant initial de l'ensemble des marchés, le montant final de ces marchés reste globalement inférieur au budget autorisé par l'Otan en 2009. La Défense a par ailleurs mis en place un contrôle des prix effectif durant l'exécution du marché.

Pour des projets aussi complexes, la Cour des comptes recommande d'éviter d'utiliser le prix comme seul critère d'attribution. D'autres critères ou conditions (liés, par exemple, à la qualité du suivi ou aux garanties de disponibilité des ressources) permettraient en effet de réduire les contraintes de rentabilité de l'entrepreneur qui peuvent influencer la bonne exécution des travaux.

Elle recommande également de mieux préparer les documents du marché et de fixer des clauses de réexamen claires, précises et univoques pour anticiper les difficultés résultant des modifications en cours d'exécution.

Enfin, elle recommande de prévoir au besoin un mécanisme de responsabilisation des auteurs de projet ou d'envisager le recours à la formule du Design & Build. Cette formule permet de transférer, du pouvoir adjudicateur vers un adjudicataire unique, le risque lié à une conception inadéquate et de simplifier la phase de chantier.

Dans sa **réponse** du 9 octobre 2020 au projet de rapport de la Cour, la ministre de la Défense estime que les conclusions sont positives pour le PMT et que les recommandations concordent avec la solution appliquée pour les grands projets actuels de la Défense.