


## COMMUNIQUÉ DE PRESSE

25 février 2021

### Rapport au Parlement fédéral : Construction du nouveau siège de l’Otan – rapport en fin de chantier



La Cour des comptes a réexaminé la gestion des marchés publics que la Défense a passés dans le cadre de la construction du nouveau siège de l’Otan à Bruxelles. Ce rapport complète ceux publiés en octobre 2008 (début du projet) et décembre 2014 (mi-parcours de la construction). La Cour conclut principalement que 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 des surcoûts par rapport aux offres, le coût final des marchés reste globalement inférieur au budget autorisé par l’Otan en 2009. La Cour formule des recommandations pour la gestion de projets aussi complexes.

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. Dès 2006, la Cour des comptes a établi un plan d’audit pluriannuel du projet. Elle a publié ses deux premiers rapports en octobre 2008 (début du projet) et décembre 2014 (mi-parcours de la construction). Dans ce dernier rapport en fin de chantier, elle réexamine la gestion des marchés publics que la Défense a passés dans le cadre du projet.

Les marchés publics que la Défense a passés concernent les études architecturales et prestations techniques, la démolition de l’ancien quartier roi Albert 1<sup>er</sup>, la construction des bâtiments principaux et infrastructures communes (aménagement de 24 délégations et réseau informatique passif compris), l’équipement audiovisuel et le système de sécurité électronique. Vu l’ampleur du projet, des marchés de support ont, en parallèle, permis à la Défense de s’entourer de bureaux externes spécialisés.

Diverses circonstances (conditions climatiques, modifications architecturales, etc.) ont perturbé l’exécution du marché de construction principal attribué à BAM Alliance le 25 juin 2010. Elles ont conduit la Défense à conclure avec BAM Alliance plusieurs conventions prévoyant des prolongations de délais, des indemnités, des avances et de nouvelles méthodes de calcul de prix.

Plusieurs raisons expliquent les surcoûts et retards. Certaines étaient imprévisibles et inévitables ; d’autres, prévisibles, auraient majoré le coût initial si elles avaient été intégrées dès le départ (exigences de sécurité, travaux ordonnés par l’Otan, anomalies dans les

documents du marché, etc.). Les perturbations liées à la mise en service tardive du réseau informatique actif (ANWI) par l'Otan ont, par ailleurs, majoré coûts et délais. Des raisons en partie imputables à BAM Alliance ont aussi été identifiées (problèmes de trésorerie, gestion des sous-traitants, finalisation tardive du planning, problèmes d'études, ressources humaines insuffisantes, etc.). La pluralité des acteurs de la construction a également favorisé retards et surcoûts.

Malgré une rémunération par l'Otan de 3 % du coût réel des travaux (22,9 millions d'euros), 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. Ce calcul ne tient cependant pas compte des bénéfices politiques et économiques de l'implantation du siège de l'Otan à Bruxelles. Le PMT a dû gérer et répercuter les contraintes de l'Otan (exigences exceptionnelles de sécurité, nombreuses modifications 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.

Les modifications au marché ont été formalisées dans des décomptes, dont la Cour des comptes a examiné une sélection. De nombreux décomptes résultent 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.

La plupart des marchés de support ou directement liés à la réalisation du bâtiment ont été prolongés à la suite des prolongations du marché principal. Ces dernières ont, en effet, entraîné la poursuite des prestations de support jusqu'à la réception complète du marché principal le 17 septembre 2020 (prestations d'architecture et d'ingénierie, surveillance de la conformité et de la qualité d'exécution des travaux, contrôle des coûts, etc.). De même, la mise à disposition tardive des locaux ou du réseau informatique actif a retardé l'exécution des marchés d'équipement audiovisuel et de sécurité électronique. Enfin, les modifications et travaux supplémentaires ont accru le volume des prestations de support et, donc, leur durée et leur coût.

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 %).

Le montant initial, hors révisions des prix, de l'ensemble des marchés (offres) était de 569 millions d'euros. Le montant final est de 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 prolongations de délais accordées. 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 mis en concurrence.

En conclusion, 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 concerne pour l'essentiel le marché de construction principal. Les autres marchés ont globalement subi le planning de celui-ci. Malgré les surcoûts importants par rapport au montant initial de l'ensemble des marchés, le montant final reste globalement inférieur au budget autorisé par l'Otan en 2009.

Pour la gestion de projets aussi complexes, la Cour des comptes recommande d'éviter d'utiliser le prix comme seul critère d'attribution, de mieux préparer les documents du marché, de fixer des clauses de réexamen claires, précises et univoques, de prévoir un mécanisme pour responsabiliser les auteurs de projet ou d'envisager le recours à la formule Design & Build pour transférer vers un adjudicataire unique le risque lié à une conception inadéquate et 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.

---

#### Informations pour la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le rapport « Construction du nouveau siège de l'Otan – rapport en fin de chantier » a été transmis au Parlement fédéral. Ce rapport, la synthèse et ce communiqué de presse sont disponibles sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).