

IV

*(Informations)*INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS
ET ORGANES DE L'UNION EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES

**Rapport sur l'audit de l'efficacité de la gestion de la Banque centrale européenne
pour l'exercice 2005, accompagné des réponses de la Banque centrale européenne**

(2007/C 313/01)



(© www.LAUBlab.com)

Image du futur siège de la Banque centrale européenne

INTRODUCTION

1. L'audit de l'efficacité de la gestion de la Banque centrale européenne (BCE) par la Cour est fondé sur l'article 27, paragraphe 2, du protocole fixant le statut du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne ⁽¹⁾. Le thème d'audit sélectionné pour l'exercice 2005 était la gestion du projet de nouveaux locaux de la BCE (NLB). La Cour a également effectué un audit de suivi portant sur l'efficacité de la politique pratiquée à la BCE en matière de ressources humaines.

LES NOUVEAUX LOCAUX DE LA BCE

2. La BCE construira ses nouveaux locaux à Francfort, sur le site de la «Grossmarkthalle» (ancien marché de gros). D'une surface d'environ 186 000 mètres carrés, ils comprendront à la fois les anciens bâtiments et une tour de bureaux d'environ 185 mètres de haut. Le budget s'élève actuellement à quelque 850 millions d'euros, dont environ 500 millions d'euros pour les coûts de construction ⁽²⁾.

3. L'audit de la Cour visait à évaluer l'efficacité de la gestion du projet de nouveaux locaux de la BCE et sa conformité avec les règles applicables en la matière. La Cour a examiné si la BCE avait:

- mis en place une planification et une structure organisationnelle efficaces,
- établi un cadre approprié pour la gestion des risques, le suivi, le contrôle et l'information, compte tenu de la complexité du projet NLB,
- mis en œuvre des procédures de passation des marchés publics adéquates dans le cadre du projet NLB, conformément aux règles générales applicables en la matière.

4. L'audit a porté sur la période allant de septembre 2001 à août 2006, mais n'a pas couvert le concours d'architecture organisé en vue de sélectionner un projet de bâtiment, ni les aspects techniques du cahier des charges établi par la BCE. La manière dont le projet NLB a ensuite évolué a également été prise en considération au cours de l'audit.

Planification et structure organisationnelle

5. La structure organisationnelle mise en place pour le projet NLB a permis à la BCE de répondre à ses besoins du moment. Cette structure a été établie avant que la décision de construire un nouveau bâtiment, ainsi que le cahier des charges correspondant, ait été définitivement adoptée en décembre 2005.

⁽¹⁾ L'article 27, paragraphe 2, stipule que «les dispositions de l'article 248 du traité s'appliquent uniquement à un examen de l'efficacité de la gestion de la BCE». Les dispositions institutionnelles relatives à la Banque centrale européenne figurent à l'article 110 du traité CE.

⁽²⁾ Aux prix de 2005.

6. En 2001, il avait été initialement prévu que le projet serait terminé au cours du troisième trimestre de 2008. Depuis, l'achèvement de la construction a été reporté à la fin de 2011 ⁽³⁾, notamment du fait de l'ajout de deux phases qui n'étaient pas prévues à l'origine, l'une de révision, l'autre d'optimisation. La phase de révision s'est étendue sur dix mois et a été suivie par une phase d'optimisation d'une durée de 13 mois, dans le cadre de laquelle les coûts ont pu être réduits de 30 %. Cependant, le retard affectant l'achèvement du projet entraîne des frais de location supplémentaires.

Gestion des risques, suivi, contrôle et information

7. La BCE a conçu et mis en œuvre une stratégie appropriée et cohérente en matière de suivi, de contrôle et d'information.

8. S'agissant de la gestion des risques, certaines déficiences affectant le tableau d'identification des risques ont été constatées, bien qu'un cadre de gestion de ces derniers ait été établi. En août 2006, la Cour avait revu le tableau d'identification des risques établi pour le projet NLB, lequel, pour chaque élément, comporte une description et précise l'incidence potentielle, l'action à mener, le propriétaire ainsi que l'état d'avancement des travaux. La BCE y avait classé plus de 100 risques potentiels allant du niveau 1 (incidence et probabilité faibles) jusqu'au niveau 25 (incidence et probabilité élevées).

9. Ce tableau n'a pas toujours permis de déterminer précisément les éléments présentant le risque le plus élevé, la probabilité d'y être confronté et à quel moment. Les risques n'ont pas toujours été définis de manière cohérente et ont parfois été mélangés avec des sous-risques ⁽⁴⁾. En outre, les différents risques susceptibles d'entacher la réputation de la BCE ont été dispersés dans tout le tableau d'identification des risques, en étant parfois relativement mal classés ⁽⁵⁾; par ailleurs, à plusieurs reprises, seul un sous-risque a été inscrit dans le tableau, ou le risque principal a été négligé.

Marchés publics

10. Les procédures et règles générales de la BCE en matière de passation des marchés publics appliquées dans le cadre des activités de cette nature relatives au projet NLB ont été satisfaisantes. Ces règles ne prévoyaient cependant aucune procédure d'appel formelle ni ne définissaient les critères d'exclusion des offres anormalement basses. Les seuils n'ont pas été systématiquement mis à jour conformément aux dispositions de la directive de l'UE ⁽⁶⁾, bien que la BCE s'efforce de respecter celles-ci.

⁽³⁾ Le calendrier montrant l'état d'avancement du projet figure en annexe.

⁽⁴⁾ Par exemple, le risque classé au niveau 4 «un grand déménagement en décembre 2011 n'est pas possible en raison de l'activité principale» est moins grave que le risque classé au niveau 13, dont il constitue un sous-risque, «le déménagement vers le nouveau bâtiment est différé (pour quelque raison que ce soit) — les contrats de location existants doivent être prorogés — Durée/coût de la prolongation».

⁽⁵⁾ Par exemple, le risque d'emploi illégal par des contractants/sous-contractants qui a été classé à la 43^e place.

⁽⁶⁾ La directive européenne sur la passation des marchés (directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services — dont les dispositions auraient dû être mises en œuvre le 31 janvier 2006 au plus tard) n'est pas directement applicable, dans la mesure où les États membres sont les destinataires des directives.

11. En règle générale, la passation des marchés relatifs aux nouveaux locaux de la BCE s'est déroulée conformément aux règles et procédures de cette dernière, mais la notation était parfois peu claire et fondée sur des sous-critères qui n'étaient pas explicitement prévus dans les critères d'évaluation. En outre, si la plupart des exemptions sont dûment autorisées et justifiées, certaines d'entre elles sont contestables ou ne sont pas étayées par des documents officiels.

12. Pour plusieurs appels d'offres, aucun élément probant attestant que l'offre économiquement la plus avantageuse a toujours été retenue n'est disponible. Dans le cadre de certains de ces appels d'offres, la nature exacte des services à fournir n'était pas définie de manière suffisamment claire, des écarts importants existaient entre les offres et les soumissionnaires retenus pour participer aux négociations ont ultérieurement été autorisés à modifier considérablement leurs offres.

13. La Cour a constaté des déficiences affectant les contrôles de la BCE en matière de passation des marchés relatifs aux travaux d'experts externes. Dans un cas, il n'existait aucune trace des contrôles effectués par la BCE concernant la notation des offres. Dans un autre cas, la procédure de passation des marchés a été principalement mise en œuvre par le gestionnaire de projet externe, tandis qu'aucun élément probant ne permettait d'attester clairement la participation de la BCE.

Conclusions et recommandations

14. Si le calendrier initial concernant l'achèvement du projet s'est avéré trop optimiste, la BCE n'en a pas moins, dans l'ensemble, mis en place une structure organisationnelle adéquate pour répondre à ses besoins du moment et réussi à réduire de manière significative le coût estimatif total. La BCE a établi un cadre approprié pour le suivi, le contrôle et l'information concernant le projet NLB. Bien qu'un cadre spécifique de gestion des risques ait été

établi pour le projet NLB, le tableau d'identification des risques présente un certain nombre de déficiences. Les principales insuffisances du projet affectent la passation des marchés relatifs aux nouveaux locaux de la BCE: dans certains cas, les règles et procédures de la BCE applicables en la matière n'ont pas été pleinement respectées.

15. La Cour recommande que la BCE:

- continue à améliorer sa gestion des risques dans le cadre du projet NLB,
- renforce ses propres contrôles concernant la passation des marchés et veille à ce que les règles et procédures applicables en la matière soient pleinement respectées.

AUDIT DE SUIVI PORTANT SUR LES RESSOURCES HUMAINES

16. La Cour a réalisé un audit de suivi concernant l'audit de l'efficacité de la politique appliquée à la BCE en matière de ressources humaines qu'elle a effectué en 2004.

17. Des progrès importants ont été réalisés dans le domaine des ressources humaines en général, notamment la définition d'une stratégie de communication. D'autres aspects en étaient encore au stade de la mise en œuvre, comme la définition d'indicateurs de performance clés pour toutes les entités organisationnelles. En outre, le déploiement de la nouvelle version du système informatique visant à rendre les données relatives aux congés et absences du personnel plus fiables et plus complètes a été reporté à 2008. Un certain nombre de lignes directrices et de procédures spécifiques n'ont pas encore été élaborées, comme les orientations sur le travail à temps partiel ou les règles concernant les procédures disciplinaires.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 8 novembre 2007.

Par la Cour des comptes
Hubert WEBER
Président

ANNEXE

ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET NLB

Phase du concours			Phase d'optimisation	Phase de planification	Phase de construction		Occupation des locaux
Novembre 2002 — décembre 2004			Janvier 2005 — février 2006	Mars 2006 — novembre 2008	Janvier 2008 — décembre 2011		Fin 2011
Phase du concours (1 ^{re} partie)	Phase du concours (2 ^e partie)	Phase de révision (3 ^e partie)	Phase d'optimisation	Planification préliminaire Planification détaillée Planification en vue d'obtenir le permis de construire Planification des appels d'offres	Travaux de construction préliminaires	Travaux de construction principaux	
Concours international avec 80 participants	Concours international avec 12 participants Attribution du 1 ^{er} prix	avec 3 participants	Optimisation du projet par une importante réduction des coûts	Planification de la conception à des niveaux de détail différents, établissement et soumission du dossier en vue d'obtenir le permis de construire, préparation des appels d'offres pour la construction	Travaux de construction préliminaires	Construction des nouveaux bâtiments	Déménagement
Tour de 150 m	Tour de 150 m	Tour portée à 180 m	Tour de 180 m	Tour de 185 m			

Source: BCE.

RÉPONSES DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

La Banque centrale européenne (BCE) accueille favorablement le rapport de la Cour des comptes européenne pour l'exercice 2005 et se félicite que la Cour reconnaisse que la BCE a mis en place une structure organisationnelle adéquate pour le projet de nouveaux locaux de la BCE (NLB) visant à répondre à ses besoins du moment et a établi un cadre approprié et cohérent en matière de suivi, de contrôle et d'information. En outre, la BCE note avec satisfaction que la Cour des comptes considère que les procédures et règles générales de la BCE en matière de passation des marchés publics appliquées dans le cadre des activités de cette nature liées au projet NLB ont été satisfaisantes.

La BCE prend note des observations et des recommandations en vue d'améliorations que la Cour lui a adressées. Les commentaires de la BCE concernant certains paragraphes du rapport de la Cour sont formulés ci-après.

Paragraphes 7 à 9: le tableau d'identification des risques établi pour le projet NLB est un instrument évolutif, revu à intervalles réguliers. La BCE a pris note des observations de la Cour et en a tenu compte depuis lors.

Paragraphe 10: la BCE a publié des règles actualisées en matière de passation des marchés publics dans une décision officielle (décision de la Banque centrale européenne du 3 juillet 2007 fixant les règles de passation des marchés). Cette décision a introduit une procédure d'appel formelle, défini les «offres anormalement basses» et mis à jour les seuils conformément aux dispositions de la directive de l'Union européenne à laquelle elle fait référence. Il sera procédé à un suivi régulier afin que les modifications apportées à la directive soient prises en compte en tant que de besoin.

Paragraphe 11: la BCE fait preuve de transparence dans la publication des principaux critères d'évaluation définis dans les documents relatifs à la passation des marchés publics (concernant l'invitation à soumissionner lors d'appels d'offres publics et le document descriptif dans le cadre des procédures prévoyant trois ou cinq offres). Dans un cas, la formulation du rapport d'évaluation ne correspondait pas exactement aux sous-critères d'évaluation publiés. La notation est établie sur la base des critères publiés.

Paragraphe 12: la documentation de base concernant la procédure d'appel d'offres comprend en général des rapports d'évaluation détaillés, des évaluations techniques, un calcul du prix, le procès-verbal des négociations et la documentation des réunions du comité des marchés publics. Ces documents constituent un élément probant attestant le déroulement de la procédure et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse pour l'ensemble des appels d'offres.

Paragraphe 13: la procédure de passation des marchés a été mise en œuvre à tout moment sous le contrôle total de la BCE. Le rôle du gestionnaire de projet externe se limitait au soutien, à l'organisation et à la documentation de la procédure d'évaluation. L'ensemble des décisions relatives à la passation des marchés ont été prises par la BCE. Les normes révisées en matière de documentation garantissent désormais que le contrôle par la BCE de la procédure d'appel d'offres est clairement étayé par des documents.

Audit de suivi portant sur les ressources humaines: la BCE reste déterminée à mettre en œuvre de nouveaux éléments clés dans le domaine des ressources humaines en général.