

**Quinzième session**

La Haye, 16-24 novembre 2016

**Audit externe de la Cour pénale internationale :
Rapport d'audit sur l'exécution du budget
du projet de locaux permanents***

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Objectifs et périmètre de l'audit.....	2
II. Contexte.....	2
III. Observations	3
A. L'évolution du budget et de son exécution	3
1. Evolution du budget	3
2. Financement du projet.....	5
3. Coût final prévisionnel	6
4. Le mécanisme de partage	7
5. Conclusion du projet	8
6. Comparaisons internationales.....	9
B. Les facteurs de dépassement du budget	9
1. La conception du budget	11
2. Le système de gouvernance.....	12
3. La conception de la réserve	14
4. La gestion financière des cas d'indemnisation	15
5. La nature des cas d'indemnisation.....	18
6. Les équipements audiovisuels	23
C. Conclusion	24
IV. Remerciements.....	26
Annexe I : Compte rendu financier au 31 décembre 2015	27
Annexe II : Extrait du rapport du commissaire aux comptes de l'ONU (A/69/5, vol. V) 28	28

* Précédemment publié sous la cote CBF/26/16.

I. Objectifs et périmètre de l'audit

1. Conformément à notre lettre de notification en date du 26 novembre 2015, une équipe de cinq auditeurs externes a effectué une mission à la Cour pénale internationale (CPI) du 11 au 22 janvier 2016. L'objectif de cet audit était d'examiner l'élaboration du budget du projet de locaux permanents, la régularité, l'efficacité et l'efficience de son exécution et les causes des dépassements du coût initialement prévu.
2. L'audit s'est déroulé conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (*International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI*) sur la vérification de la régularité et de la performance, ainsi qu'au règlement financier de la Cour pénale internationale et au mandat additionnel qui lui est annexé.
3. Chaque observation a été discutée avec les personnels concernés. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue avec MM. Ivan Alippi, Gela Abesadze, Kenneth Jeavons et Juan Escudero, le 22 janvier 2016, mais l'équipe d'audit a dû continuer à collecter les informations probantes après la fin de sa mission sur place, avant d'être en mesure de formuler ses constatations. Les observations préliminaires ont été communiquées dans un rapport provisoire au bureau du directeur de projet (*Project Director Office*) à la direction de la CPI, au secrétariat de l'Assemblée des Etats parties et au comité de contrôle (*Oversight Committee*) du projet. Le bureau du directeur de projet a confirmé la validité des faits exposés. Le présent rapport prend pleinement en compte les commentaires du bureau du directeur et du comité de contrôle ainsi que leurs réponses.

II. Contexte

4. Lors de sa treizième session, qui s'est tenue à La Haye les 24 et 25 juin 2015, l'Assemblée des Etats Parties (AEP - *Assembly of State Parties*) de la Cour pénale internationale (CPI - *International Criminal Court*) approuvait une augmentation de 6 M€ du budget du projet de locaux permanents (PPP - *Permanent Premises Project*) à la suite d'une requête formulée par le directeur du projet. L'AEP décidait cependant (Résolution ICC/ASP/13/Res.6) que cette augmentation ne serait financée en aucun cas par les contributions des Etats Parties ni par la réserve du Fonds en cas d'imprévus (*Contingency Fund*), mais qu'elle devrait l'être par un prélèvement sur la réserve de financement des avantages dus au personnel (*Funding set aside for employee benefits liabilities*) et sur la réserve pour Fonds de roulement (*Working capital Fund*).
5. Dans cette résolution, l'AEP priait l'auditeur externe de la CPI de lui soumettre deux rapports, le premier sur « le niveau adéquat des réserves de trésorerie de la Cour et les risques qui pourraient être liés à leur réduction » ; le second sur « un examen détaillé des comptes du projet, tout particulièrement sur les dépassements de coûts ».
6. Le mandat d'audit externe de la CPI, confié en 2012 par l'Assemblée des États Parties à la Cour des comptes, porte sur la vérification de la régularité des états financiers de la CPI et du Fonds pour les victimes, ainsi que sur l'examen de la gestion du projet de locaux permanents. Les audits supplémentaires demandés par l'Assemblée dans la résolution ICC-ASP/13/Res.6 sortaient donc du cadre du mandat de l'auditeur externe. Conformément à la lettre de mission en date du 17 janvier 2013, toute vérification supplémentaire susceptible d'entraîner des coûts additionnels doit être « décidée par l'AEP après accord préalable sur les termes et conditions, y compris le montant des frais supplémentaires requis ».
7. Les normes professionnelles d'audit, notamment les normes ISA (*International Standards on Auditing*) 200 et 210, impliquent que pour tout nouveau mandat confié à un auditeur, les mandants et l'auditeur s'entendent sur les termes de la mission. Les demandes formulées par l'AEP ont donc dû faire l'objet d'une nouvelle lettre de mission, afin de clarifier les attentes des Etats Parties et d'examiner la faisabilité de ces travaux d'audit supplémentaires.

¹ Dont une partie est susceptible de ne pas être déboursée compte tenu de l'application du mécanisme de partage présenté dans le chapitre 1.4 du présent rapport.

8. L'AEP et l'auditeur externe ont convenus dans une lettre de mission en date du 16 octobre 2015 que l'audit des comptes du projet immobilier serait effectué lors de la mission habituelle d'audit intermédiaire du 11 au 22 janvier 2016, après la fin des travaux de construction et le déménagement des services dans leurs nouveaux locaux. Par ailleurs, l'auditeur externe a fourni en urgence, le 13 novembre 2015, un rapport détaillé sur le niveau adéquat des liquidités et les risques qui pourraient résulter de leur réduction.

9. La lettre de mission précise que l'audit des comptes du projet de locaux permanents devait porter spécifiquement sur la manière dont le budget du projet a été élaboré et sur la régularité de son exécution, en mettant l'accent sur les dépassements budgétaires. Cet audit avait pour objet de vérifier les comptes du projet et non le coût consolidé de l'opération. Un certain nombre de dépenses, qui ne figurent pas dans le périmètre du budget voté par l'AEP, comme des dépenses prises en compte par des subventions de l'Etat hôte ou des coûts supportés directement par la Cour sur son budget ordinaire, n'ont donc pas été auditées.

10. Les constatations et les analyses contenues dans ce rapport reposent non seulement sur les différents entretiens avec les fonctionnaires de la Cour pénale internationale et sur les commentaires obtenus de la part des parties prenantes en réponse au rapport provisoire, mais également sur la documentation préparée par le bureau du directeur de projet (PDO – *Project Director Office*) et notamment sur le rapport financier arrêté au 31 décembre 2015 (cf. Annexe I).

III. Observations

A. L'évolution du budget et de son exécution

1. Evolution du budget

11. Le budget du projet de locaux permanents approuvé par l'Assemblée des Etats Parties (AEP, *Assembly of State parties-ASP*) est passé de 190 M€ en 2007 à un maximum de 206 M€ en 2015, soit une évolution sur la période de 16 M€.

12. L'évolution du budget du projet de locaux permanents est résumée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1. Evolution du budget du projet (en millions d'euros)

Libellé	9ème session	10ème session	11ème session	12ème session	13ème session	14ème session
	12/12/2010	21/12/2011	21/11/2012	27/11/2013	17/12/2014	25/06/2015
Coûts de construction	114,9	136,1	147	147,7	147,7	147,7
Réserves pour risques	17,2	32,9	12,7	12,7	12,7	12,7
Permis et droits	3,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Frais / Honoraires	23,9	16,9	19,9	19,9	19,9	19,9
Autres coûts	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Inflation estimée	29,4					
Réserve (supplémentaire)			6,3			
Total projet de construction (I)	190	190	190,0	184,4	184,4	184,4
Coûts de construction				1	1	1
Frais / Honoraires				3,5	3,5	3,5
Equipement				6,8	6,8	6,8
Total projet de transition (II)				11,3	11,3	11,3
Augmentation budget alloué					4,3	10,3
Total projet unifié				195,7	200,0	206,0

Source : décisions de l'AEP et rapports de suivi du Bureau de la direction de projet –PDO.

13. La résolution sur les locaux permanents, adoptée par l'AEP lors de sa septième séance plénière, le 14 décembre 2007 (ICC-ASP/6/Res.1), avait estimé le budget nécessaire au projet à 190 M€ en date de valeur 2014. Le projet initial prévoyait 1 200 postes de travail et trois salles d'audience pour une superficie brute de 45 552 m². Le montant de 190 M€ comprenait l'estimation des coûts de réalisation du projet de construction, y compris les coûts des matériaux, de la main-d'œuvre, des éléments fixes, de l'aménagement paysager, des aires de stationnement, ainsi que la constitution d'une réserve pour imprévus (*Contingency reserve*)². Ce budget était approuvé par l'AEP lors sa 9ème session (ICC-ASP/9/20) le 12 décembre 2010. L'Assemblée décidait que ce montant devait être financé par les Etats Parties.

14. Le 1^{er} mars 2011, la CPI évaluait à un montant de 42,2 M€ les autres coûts liés au projet mais non directement afférents à la construction. Ces coûts incluent deux composantes :

a) les éléments dits « 3GV », estimés à 22,1 M€, qui concernent les finitions intérieures et autres agencements et installations intégrés dans la conception³ ;

b) les éléments dits « 2GV » et autres coûts, initialement estimés à 20,1 M€ et réduits ensuite à 19,8 M€ puis 11,3 M€ qui concernent le mobilier et les équipements non intégrés dans la conception, ainsi que les autres frais tels que le déménagement, les équipes complémentaires et les honoraires des consultants. Ces éléments sont également appelés les coûts de la transition.

15. Le 21 décembre 2011, l'AEP décidait que la finition intérieure des locaux permanents et les autres agencements et installations intégrés dans la conception (les « 3GV ») seraient intégrés dans les coûts de construction. Ils étaient donc inclus dans le budget de 190 M€ (Résolution ICC-ASP/10/Res.6).

16. Dans la même résolution, l'AEP acceptait le principe d'intégrer les « 2GV », c'est-à-dire le mobilier et les équipements ainsi que les frais connexes tels que le déménagement, dans le budget ordinaire annuel de la Cour et décidait que ces coûts ne devaient pas dépasser 19,8 M€. Cette approche allait cependant être abandonnée avant d'être mise en œuvre. D'après les estimations présentées à la vingtième session du comité budgétaire et financier, en avril 2013, le budget annuel ordinaire de la Cour aurait augmenté de 3,3 M€ en 2014 et de 13,5 M€ en 2015 s'il avait eu à financer les dépenses de transition.

17. Afin d'éviter les conséquences de la prise en charge du financement des équipements non intégrés à la construction (le « 2GV ») et du déménagement sur le budget ordinaire de la Cour (l'ensemble étant dénommé le « projet de transition »), l'AEP prenait le 27 novembre 2013 (ICC-ASP/12/Res.2) la décision de fusionner les budgets du projet de construction et du projet de transition dans un projet de budget unifié. Le total du projet était porté à 195,7 M€, ce qui correspondait à un budget de 184,4 M€ pour la construction et de 11,3 M€ pour la transition. L'AEP décidait également, sur proposition du comité de contrôle⁴ que les coûts de transition, ramenés à 11,3 M€ par le directeur de projet⁵, seraient financés en partie pour 5,6 M€ en utilisant l'économie obtenue sur le budget du projet de construction, revu à la baisse grâce à un appel d'offre qui s'était révélé inférieur au prix initial de l'estimation. Le reste du financement des coûts de transition devait être obtenu avec les excédents futurs des budgets ordinaires pour les années 2012, 2013 et 2014 (5,7 M€).

18. Le regroupement des deux budgets permettait d'alléger le budget ordinaire de la CPI mais conduisait le directeur de projet (*Project Director*) dès septembre 2014 à prévoir un possible dépassement budgétaire. Le 17 décembre 2014, l'AEP (ICC-ASP/13/Res.2) portait le budget autorisé de 195,7 M€ à 200 M€ au maximum.

² La réserve pour imprévus a été successivement dénommée la « réserve pour risque » (*Risk Reserve*), puis « réserve du projet » (*Project Reserve*). L'auditeur externe a employé le terme de réserve pour imprévus dans tout le rapport.

³ Tous les projets immobiliers effectués aux Pays-Bas se composent de trois éléments constitutifs:

- Bâtiments et travaux de structure ;
- Mobilier et équipement non intégré dans la conception (« 2GV »);
- Finition intérieure et autres agencements et installations intégrés dans la conception (« 3GV »).

⁴ ICC-ASP/12/43

⁵ En juillet 2013, le Greffier décidait de transférer la gestion du projet de transition au directeur de projet. Auparavant, la gestion de la transition était gérée par le Bureau POPP (*Projet Office Permanent Premises*).

19. Cette augmentation s'avérait insuffisante pour financer le projet. Par une résolution en date du 25 juin 2015 (ICC-ASP/13/Res.6), l'AEP approuvait une nouvelle hausse de l'enveloppe budgétaire pour la porter à un maximum de 206 M€⁶.

Initialement estimé à 190 M€, le budget du projet de locaux permanents ne prenait en compte que les coûts de construction. A partir de 2013, il était élargi aux coûts de gestion du programme de transition. L'évolution globale de l'enveloppe budgétaire reflète un changement de nature de l'opération, avec le passage d'un premier projet portant sur la construction à un second projet portant sur la construction et la transition.

2. Financement du projet

20. Afin de financer l'évolution du budget, l'assemblée des Etats parties adoptait plusieurs résolutions relatives aux moyens de financement, sur la base des recommandations du comité de contrôle :

a) 190 M€, financés par les contributions des Etats parties selon deux modalités distinctes : le recours à un paiement forfaitaire (*One-Time-payments* - OTP) complété par un prêt et une subvention consentis par l'Etat hôte néerlandais pour le solde. A la date du présent rapport⁷, les contributions volontaires s'élèvent à 93 M€, la participation de l'Etat hôte s'élève à 21,7 M€ et le montant du prêt s'élève à 75,3 M€

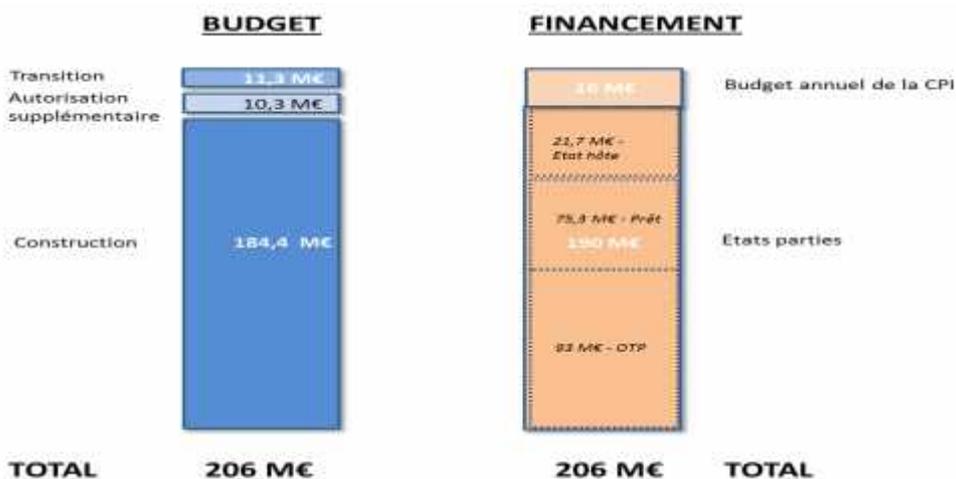
b) 5,7 M€ qui devaient être financés par des excédents budgétaires (*cash surplus*) de la Cour relatifs aux exercices 2012 à 2014. Au 31 décembre 2015, seul l'excédent budgétaire de 2012, soit 4,47 M€, pouvait être mobilisé. L'exercice 2013 n'avait pas produit d'excédent budgétaire et celui relatif à l'exercice 2014 était en cours d'évaluation. Il était estimé approximativement à 2 M€ par le directeur des finances à la date de la rédaction du rapport.

c) 4,3 M€ qui seront financés par le reliquat de l'excédent budgétaire de 2014 et les excédents budgétaires de la Cour sur les années suivantes.

d) 6 M€ au maximum⁸, qui seront financés par une diminution du niveau autorisé du Fonds servant aux engagements liés aux prestations au personnel (*Funding set aside for Employee Benefits Liabilities* – EBL) ainsi que la réserve pour fonds de roulement (*Working Capital Fund*).

21. Le plan de financement du projet s'établit en fin de compte comme suit :

Graphique 1. Plan de financement du projet des locaux permanents



Source : graphique établi par l'auditeur externe sur la base des données fournies par le service finance de la CPI

⁶ Le coût final était au 31 décembre 2015 de 205 M€ dans le cas le plus défavorable.

⁷ 15 février 2016

⁸ 4 M€ net en cas d'économie éventuelle provenant de l'application du mécanisme de partage.

Le financement par apport de capital des Etats parties et de l'Etat hôte est resté cantonné aux 190 M€ de l'enveloppe initiale, dont des contributions volontaires pour 93 M€, une participation de l'Etat hôte néerlandais pour 21,7 M€ et un prêt contracté avec l'Etat hôte pour 75,3 M€.

L'AEP a décidé que la différence de 16 M€ entre le budget de construction de 190 M€ approuvé à l'origine et le budget unifié de construction et de transition de 206 M€ (montant maximum autorisé⁹), devra être intégralement financée par les réserves constatées ou potentielles de la Cour, soit par utilisation de ses excédents budgétaires soit par prélèvement sur ses réserves constituées par le Fonds EBL et le Fonds de roulement.

3. Coût final prévisionnel

22. Le coût final du projet demeure prévisionnel. Son montant final dépendra de l'application du mécanisme de partage (cf. infra) et des montants restant à payer.

23. A la date du 31 décembre 2015, les derniers dépassements de budget¹⁰ étaient toujours en cours de négociation entre la Cour et le constructeur Courtys. Le coût final estimé du projet dans le cas favorable¹¹ (*best case*) s'établissait à 204,5 M€ contre 205 M€ pour le cas défavorable¹² (*worst case*).

Tableau 2. Ventilation du coût à terminaison (en millions d'euros)

	<i>Cas favorable</i>	<i>Cas défavorable</i>
Projet de construction	193.7	194.2
Projet de transition	10.8	10.8
Total projet unifié	204.5	205

Source : Bureau de suivi du projet-PDO / Brink

24. Les cas favorables et défavorables sont relativement proches, ce qui s'explique par la proximité du terme du projet. Le programme de transition est achevé et s'établit à 10,8 M€, soit moins de 500 k€ par rapport au budget de 11,3 M€. Le coût du projet de construction s'établirait entre 193,7 M€ et 194,2 M€, soit un dépassement budgétaire maximum de 9,8 M€ comparé au budget de 184,4 M€ approuvé en 2013 et de 4,2 M€ par rapport au budget de 190 M€ approuvé en 2010.

25. Par ailleurs, l'estimation du coût final du projet doit tenir compte de l'état d'exécution budgétaire. L'AEP et le comité de contrôle se sont fixés comme objectif de respecter un budget de 204 M€. A la fin de décembre 2015, l'état de l'exécution budgétaire s'établissait comme suit.

Tableau 3. Exécution budgétaire au 31 décembre 2015 (en millions d'euros)

	<i>Budget</i>		<i>Budget exécuté</i>		<i>Coût estimé</i>		<i>Ecart budgétaire</i>	
	(A)	(B)	<i>Restant à engager (C)</i>		<i>(D) = (B) + (C)</i>		<i>(E) = (A) - (D)</i>	
	(06/2015)		<i>Scénario favorable</i>	<i>Scénario défavorable</i>	<i>Scénario favorable</i>	<i>Scénario défavorable</i>	<i>Scénario favorable</i>	<i>Scénario défavorable</i>
Construction	194.7	196.8	-3.1	-2.6	193.7	194.2	1	1.5
Transition	11.3	10.6	0.2	0.2	10.8	10.8	-0.5	-0.5
Budget unifié	206	207.4	-2.9	-2.4	204.5	205	0.5	1

Source : PDO / Brink

⁹ A la date de l'audit un montant de 9,6 M€ restait à financer sur un objectif de budget exécuté de 204 M€.

¹⁰ Les explications sur la nature des dépassements de budget sont développées dans le chapitre 2.5.

¹¹ Le cas favorable correspond au prix attendu par la Cour lors des négociations des dépassements de budget alors que le cas défavorable correspond au prix demandé par Courtys.

¹² Le rapport financier arrêté au 31 décembre 2015 mentionne un montant final estimé à 205,5 M€ ce montant inclut une « réserve » budgétaire de 524,8 k€ pour le projet de transition. L'auditeur externe n'a pas jugé pertinent de tenir compte de cette réserve, en tant que dépense engagée, pour l'évaluation du montant final. En effet, le projet de transition étant finalisé, son coût final s'élève à 10,81 M€ et il n'y a plus d'aléa à envisager pour cette partie du projet.

26. Le budget exécuté comporte les montants payés et ceux portant sur des commandes restant à payer, il s'élevait à 207,4 M€ dont 193 M€ de frais déjà payés et 14,3 M€ restant à payer. Le budget exécuté était donc supérieur au budget initial pour 1,4 M€¹³, ce qui signifie que les dépenses engagées à date étaient supérieures au budget alloué au projet.

27. Le restant à engager était négatif et essentiellement composé des économies attendues dans le cadre du mécanisme de partage (cf. infra). Il s'établissait à -2,9 M€ (cas favorable) et -2,4 M€ (cas défavorable). La soutenabilité du budget est donc dépendante de la probabilité des économies attendues dans l'application du mécanisme de partage.

Le coût final prévisionnel du projet de locaux permanents était compris, au 31 décembre 2015, entre 204,5 M€ et 205 M€. Compte tenu des restes à payer, le coût effectif était de 207,4 M€ au 31 décembre 2015, mais des économies provenant du mécanisme de partage étaient attendues afin de ramener le coût final dans l'intervalle escompté. La soutenabilité du coût prévisionnel dépend donc de la réalisation des économies envisagées dans le cadre du mécanisme de partage (cf. infra).

4. Le mécanisme de partage

28. Le contrat de construction NEC 3 conclu entre la Cour et le constructeur Courtys prévoit un dispositif d'intéressement des parties, connu comme « le mécanisme de partage » (*sharing mechanism*). La différence constatée au terme de l'opération immobilière entre le coût objectif (*target cost*), ou prix maximum garanti (*guaranteed maximum price*) et le coût réel, si celui-ci est inférieur, est distribuée entre les deux parties selon une clé de répartition prévue au contrat. L'intéressement (*gain share*) est liquidé selon les modalités suivantes.

29. Il est calculé par différence entre le coût objectif de 170,9 M€ (cas défavorable)¹⁴ comprenant le prix prévu au contrat signé en 2012 (147 M€) majoré des cas d'indemnisation acceptés (23,1 M€) et des cas d'indemnisation en cours de négociation (0,8 M€), d'une part, et un coût réel évalué par Courtys à 164,8 M€ à la date du contrôle, d'autre part.

30. Les cas d'indemnisation (*compensation events*) sont les événements susceptibles d'engendrer des coûts supplémentaires et qui ne sont pas dus à la défaillance du constructeur. Celui-ci peut demander une indemnisation de ce coût. Si celle-ci est acceptée par la Cour, elle augmente d'autant le prix à sa charge.

Tableau 4. Calcul du mécanisme de partage (en millions d'euros)

<i>Calcul du mécanisme de partage</i>	<i>Cas favorable</i>	<i>Cas défavorable</i>
Cas d'indemnisation acceptés	23,1	23,1
Cas d'indemnisation en cours de négociation	0,6	0,8
Coût de la construction prévu au contrat	147,0	147,0
<i>Total Coût objectif</i>	<i>170,7</i>	<i>170,9</i>
Coût réel évalué par Courtys	164,1	164,8
<i>Intéressement à partager entre la Cour et Courtys</i>	<i>6,6</i>	<i>6,1</i>
- Quote-part de l'intéressement de la Cour	2,4	2,2
- Quote-part de l'intéressement de Courtys	4,2	3,9

Source : PDO / Brink

¹³ 3,4 M€ par rapport à l'objectif de 204 M€

¹⁴ Les montants des cas favorable et défavorable servant de base pour le calcul du mécanisme de partage sont relativement proches, leur écart a peu d'impact pour la détermination du calcul de l'intéressement. Afin de clarifier le présent rapport, seuls les montants du cas défavorable seront mentionnés pour ce calcul.

31. L'intéressement est calculé sur la base de la différence entre le coût objectif et le coût effectif (après le règlement de tous les sous-traitants et finalisation de tous les coûts supportés par Courtys). La répartition de ce gain entre la Cour et le constructeur suit un barème dégressif défini au contrat afin d'inciter le constructeur à abaisser le coût objectif.

32. La part de la Cour dans ce mécanisme de partage s'établirait au 22 janvier 2016, à un montant compris entre 2,2 M€ et 2,4 M€, celle de Courtys était comprise entre 3,9 M€ et 4,2 M€

33. Le calcul de l'intéressement a été vérifié par l'auditeur externe sur la base de la formule de calcul issue du contrat NEC 3. Le montant de la différence entre le coût objectif (170,9 M€) et le coût effectif du constructeur (164,8 M€) s'élève à 6,1 M€. Toutefois, l'auditeur externe n'est pas en mesure de fournir une assurance raisonnable sur le montant final du mécanisme de partage, car les comptes n'étaient pas clos à la date du 31 décembre 2015.

34. Les incertitudes sur le calcul de ce montant étaient principalement les suivantes :

a) le coût effectif évalué par Courtys (164,8 M€) n'était pas définitivement arrêté. Au 31 décembre 2015, des négociations entre Courtys et ses sous-traitants étaient en cours concernant des travaux complémentaires non encore payés ;

b) le coût effectif évalué par Courtys n'a pas été vérifié par l'auditeur externe : ce coût est estimé et calculé par le constructeur sur la base de documents et factures des sous-traitants qu'il détient ;

c) il resterait des travaux effectués ou validés mais non encore facturés car ils étaient en cours de négociation avec les sous-traitants.

35. Des incertitudes existaient également concernant le calcul du coût objectif (170,9 M€), la liste des cas d'indemnisation n'ayant pas été clôturée à la date d'intervention.

Le contrat de construction entre la Cour et son constructeur Courtys prévoit un dispositif d'intéressement pour les deux parties au contrat, selon lequel la différence constatée au terme de l'opération entre le coût objectif et le coût réel est distribuée entre les parties. Le constructeur Courtys est donc intéressé à la baisse du coût global du projet.

La part de la Cour dans le mécanisme de partage des économies était estimée, au 22 janvier 2016¹⁵, pour un montant compris entre 2,2 M€ et 2,4 M€; celle de Courtys était comprise entre 3,9 M€ et 4,2 M€

L'auditeur externe a effectué une vérification du caractère plausible de ces montants, sur la base de la formule de calcul issue du contrat NEC 3 et des données relatives aux coûts des cas favorable et défavorable. Sans émettre de doute sur l'exactitude des estimations, l'auditeur n'était pas, au moment du contrôle, en mesure de donner une assurance quant au montant final du mécanisme de partage susceptible d'être récupéré par la Cour. En effet, les montants servant de base au calcul n'étaient pas clôturés à la date du présent rapport.

5. Conclusion du projet

36. D'autres facteurs liés à la clôture des comptes, à l'identification des défauts et à la maintenance seront susceptibles de modifier à la marge le coût total du projet.

37. La première pierre était posée le 16 avril 2013 et les bâtiments étaient achevés le 30 octobre 2015, alors que le délai prévu dans le contrat prévoyait initialement un achèvement le 17 juillet 2015. Le délai pour le décompte des pénalités de retard a été repoussé au 1^{er} septembre 2015 par un avenant au contrat. La cérémonie de remise des clés a eu lieu le 12 novembre 2015. Le déménagement de la Cour a eu lieu entre le 30 novembre et le 11 décembre 2015. Le retard résultant du délai entre le 1^{er} septembre et le 30 octobre 2015 a donné lieu à une retenue de 10 k€ par jour, soit 600 k€

¹⁵ Date de la fin de la mission d'audit externe à la Haye.

38. Le coût définitif de la prestation de construction ne sera connu avec précision qu'une fois les comptes clos, qui seront fonction : i) du montant exact des indemnités, ii) des éventuels autres coûts qui pourraient survenir jusqu'à l'achèvement du projet, et iii) du résultat des négociations des coûts entre Courtys et ses sous-traitants. La date prévisionnelle de la clôture des comptes est envisagée par le bureau du directeur de projet pour la fin mars 2016.

39. La période d'identification et de correction des défauts est de 52 semaines après la date d'achèvement des travaux, soit le 30 octobre 2015 et se termine donc fin octobre 2016. Une retenue de 800 K€ sera effectuée sur les paiements à devoir au constructeur afin de garantir la réalisation des corrections nécessaires. Cette retenue, ou son solde si des défauts non résolus demeurent, doit lui être restituée courant octobre 2016, avant la fin de la période d'identification des défauts.

40. Le constructeur doit assurer la maintenance des équipements énumérés dans les spécifications techniques approfondies (*Work informations*) annexées au contrat pendant une durée de un an après l'achèvement des travaux pour un coût de 265 k€, soit jusqu'à la fin octobre 2016. L'AEP a décidé de prolonger le contrat de maintenance avec Courtys pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2017. Cette décision de prolongation ne définit pas clairement les modalités financières du contrat. Mais elle prévoit une rémunération basée sur un prix de marché. A la date de son intervention, l'auditeur externe a compris que les modalités financières étaient toujours en cours de discussion.

6. Comparaisons internationales

41. L'auditeur externe a estimé utile, afin de la mettre en perspective, d'achever la description de l'exécution du budget du projet par une comparaison avec une opération similaire.

42. En 2006, l'Assemblée générale des Nations unies a approuvé un budget total de 1 877 MUSD¹⁶ pour mener la rénovation de son siège (*Headquarters*) à New-York. Le coût total de rénovation, qui comprenait notamment un déménagement des 10 000 agents de l'ONU dans des locaux provisoires, loués et aménagés, a été réévalué à 2 374 MUSD en mars 2014, ce qui correspondait à un dépassement de 26,5 %. (cf. Annexe II).

43. Le dépassement budgétaire du seul volet construction de cette opération immobilière représentait 31,1 % entre le budget initial de 2006, soit 935 MUSD, et le coût en janvier 2014, soit 1 226 MUSD. Le coût effectif de la rénovation, finalisée en juin 2015, n'est pas connu.

44. Dans le secteur privé, un dépassement de 10 % d'un budget de construction est considéré par les professionnels comme habituel et ne peut par conséquent être considéré comme une faute du maître d'œuvre. Ainsi, en Belgique, un dépassement du budget initial de 10 % voire de 15% ne peut pas être qualifié d'anormal¹⁷.

45. Au regard de ces exemples, le dépassement budgétaire relatif à la construction des locaux permanents de la Cour pénale internationale, évalué à 5,3 %¹⁸ dans la perspective la plus défavorable, ne présente pas de caractère exceptionnel et demeure dans des proportions limitées par rapport à des opérations comparables et par rapport aux usages de la profession.

B. Les facteurs de dépassement du budget

46. L'évolution du périmètre du projet des locaux permanents lors de la réunification en 2013 du projet de construction et du projet de transition ne permet pas une comparaison pertinente entre le budget initial (190 M€), comprenant uniquement le coût de la

¹⁶ Dollars des Etats-Unis

¹⁷ Cf. Protect, E-Bulletin du 4 février 2013.

¹⁸ L'écart entre le coût final du projet de construction (cas défavorable de 194,2 M€) et le budget initial de construction voté en 2013 (184,4 M€) s'établit à 9,8 M€ soit 5,3% d'augmentation. Sur la base du budget de construction voté en 2010, cet écart s'établit à 2,2% (de 190 M€ à 194,2 M€).

construction, et le budget unifié final (comprenant les budgets de construction et de transition).

47. Il convient d'analyser la variation des coûts au regard du budget unifié de construction et de transition (195,7 M€ adopté en 2013. Le coût final du projet est estimé entre 204,5 M€(cas favorable) et 205 M€(cas défavorable) soit une hausse comprise entre 4,5% et 4,75%. En prenant uniquement le coût de la construction (184,4 M€), la dérive est comprise entre 9,3 M€(cas de partage favorable) et 9,8 M€(cas de partage défavorable) soit une augmentation maximale de 5,3%. En revanche, en se référant uniquement au projet de transition, il n'est constaté aucun dépassement, puisque le projet affiche une économie de 0,5 M€ La dérive des coûts est donc concentrée sur l'exécution du projet de construction.

Tableau 5. Ecart entre le budget et le coût estimé au 31 décembre 2015 (en millions d'euros)

<i>Construction cost</i>	<i>Budget approved by ASP 13 and ASP RES1</i>	<i>Execution budget Best case</i>	<i>Execution budget Worst case</i>	<i>Ecart budgétaire Best case</i>	<i>Ecart budgétaire worst case</i>
Form of Agreement excluded AV	141.0	140.8	140.8	-0.2	-0.2
AV	6.0	9.4	9.4	3.4	3.4
Construction others	0.7	1.4	1.4	0.7	0.7
Risk (Compensation events)	12.0	20.5	20.7	8.4	8.7
Permit and dues	2.5	2.6	2.6	0.0	0.0
Design related	10.3	10.4	10.4	0.1	0.1
Project management	7.5	7.5	7.5	0.0	0.0
Other consultants	2.7	2.1	2.1	-0.5	-0.5
Operational fees	0.03	0.04	0.04	0.0	0.0
Other costs	1.5	1.5	1.5	-0.0	-0.0
Share part ICC NEC3 (Mecanisme de repartition pertes et profits)		-2.4	-2.2	-2.4	-2.2
<i>Subtotal construction</i>	<i>184.3</i>	<i>193.7</i>	<i>194.2</i>	<i>9.3</i>	<i>9.8</i>
Transition		-	-		-
Construction costs transition	1.1	3.2	3.2	2.1	2.1
Project management	1.5	1.4	1.4	-0.1	-0.1
Other consultants	2.0	1.4	1.4	-0.5	-0.5
Equipment	6.8	4.8	4.8	-2.0	-2.0
<i>Subtotal transition</i>	<i>11.4</i>	<i>10.8</i>	<i>10.8</i>	<i>-0.5</i>	<i>-0.5</i>
Additional budget remains	8.3	-	-	-8.3	-8.3
Total	204.0	204.5	205.0	0.5	1.0

Source : PDO/Brink (le calcul des écarts a été fait par l'auditeur externe)

48. Les principales causes de dépassements résident, au sein du projet de construction, dans les lignes « réserves pour risques » (+8,4 M€) et « audiovisuel » (+3,4 M€). La gestion de ces facteurs techniques de dépassement sera examinée dans cette partie. Deux facteurs structurels de dépassement ont également pu jouer un rôle dans la dérive des coûts ou la perception de cette dérive par les Etats membres : la conception initiale du budget et le système de gouvernance du projet.

1. La conception du budget

49. La résolution sur les locaux permanents adoptée par l'AEP lors de sa septième séance plénière, le 14 décembre 2007 (ICC-ASP/6/Res.1) avait estimé le budget nécessaire pour la seule construction des locaux permanents à 190 M€, en date de valeur 2014.

50. Le 1^{er} mars 2011, la Cour évaluait à un montant de 42,2 M€ les autres coûts liés au projet immobilier mais non directement afférents à la construction.

51. La finition intérieure des locaux permanents et les autres agencements et installations intégrés dans la conception (« 3GV ») estimés à 22,1 M€ lors de la neuvième session plénière de l'Assemblée des Etats Parties, le 21 Décembre 2011, étaient intégrés dans les coûts de construction et donc dans le budget de 190 M€. Lors de la même session, l'AEP décidait en revanche de financer les éléments mobiles (« 2GV ») et autres frais connexes sur le budget ordinaire annuel de la Cour.

52. La phase d'appel d'offres du projet de construction s'achevait en août 2012 avec le choix du consortium Visser & Smit / Boele Van Eesteren (Courtys), pour un prix maximum garanti de 147 M€ comprenant notamment le coût des équipements intégrés pour l'utilisateur (« éléments 3GV ») et celui de l'audio-visuel. Ce prix était inférieur de 6,3 M€ à la somme de 153,3 M€ initialement prévue dans le budget du projet de 190 M€.

53. Cette baisse du prix du contrat de construction, combinée avec la crainte de grever le budget ordinaire de la CPI, amenait l'AEP à réviser sa position sur le financement du budget de transition.

54. Les éléments mobiles et les autres dépenses de transition (les « 2GV »), ramenés par le directeur de projet à 11,3 M€ étaient finalement intégrés en 2013 dans un budget unifié du projet de locaux permanents au périmètre élargi, porté à 195,7 M€. La différence de 6,3 M€ entre la somme de 153,3 M€ initialement prévue dans le budget pour le contrat de construction et le prix maximum garanti de 147 M€ par le contrat effectivement signé, était réaffectée, par l'AEP, sur proposition du comité de contrôle, pour un montant de 0,7 M€ à l'extension de la capacité de la salle d'audience convertible, et, pour le solde, soit, 5,6 M€, au financement du programme de transition. Le reste du budget de transition devait être financé à hauteur de 5,7 M€ sur les excédents budgétaires des exercices 2012, 2013 et 2014.

55. La composante de ce budget fusionné consacrée au projet de construction (y compris réserve et honoraires) était donc été réduite de 190 M€ à 184,4 M€ à la suite d'un appel d'offre avantageux pour le maître d'ouvrage. Cette baisse décidée par l'AEP résultait toutefois d'une appréciation risquée alors que l'exécution du projet ne faisait que commencer. Le directeur de projet aurait dû, par prudence, conseiller de conserver la différence entre le prix estimé et le prix de marché obtenu à la suite de l'appel d'offre, pour couvrir les possibles augmentations du prix global en cours d'exécution du marché.

56. De même, le montant de la réserve pour imprévus que le directeur de projet avait constitué dans le budget aurait dû être maintenu à 17,9 M€, alors qu'en étant ramené par l'AEP à 12,7 M€, soit 6,9% du budget de construction¹⁹, elle se situait très en dessous du ratio couramment pratiqué dans la profession. Le montant de la réserve pour imprévus est plus important en début de projet, lorsque les incertitudes sont nombreuses, et diminue en fin de projet, puisque les éléments incertains deviennent de moins en moins nombreux. Cette réserve pour imprévus avait été, conformément à une pratique professionnelle courante dans le métier, évaluée en 2010 à 15 % du coût final estimé de construction, soit 17,2 M€ sur un coût total estimé à 114,9 M€ en valeur 2007. Cette réserve pour imprévus avait été réévaluée en 2011 par le directeur de projet à 17,9 M€.

57. Si cette réserve avait été maintenue à ce niveau, le financement des cas d'indemnisation autres que ceux résultant de modifications de programme aurait été pris en charge par la réserve pour imprévus, mais le programme de transition aurait alors dû être financé selon d'autres modalités.

¹⁹ 12,7 M€ / 184,4 M€ = 6,9%.

Initialement estimé à 190 M€, le budget du projet de locaux permanents ne prenait en compte que les coûts de construction. Porté à 195,7 M€ en 2013, il était élargi aux coûts de gestion du programme de transition. Le regroupement des deux budgets était permis par les économies réalisées sur le prix du programme de construction à la suite de l'appel d'offres. La conception du budget a enregistré plusieurs faiblesses :

a) une faiblesse dans la conception initiale du projet, en décidant tardivement d'intégrer les coûts du programme de transition dans le budget du projet de locaux permanents et en envisageant d'absorber partiellement ces coûts dans l'enveloppe existante, par un redéploiement des économies réalisées à la suite de l'appel d'offres ;

b) un défaut de prudence budgétaire, en ramenant la réserve pour imprévus à un niveau prudentiel très faible, qui, avec 12,7 M€, représentait 6,9% du coût de la construction²⁰, alors que les travaux du projet venaient de commencer et en prétendant redéployer l'économie constituée à l'issue de l'appel d'offres sur le projet de construction vers une dépense n'appartenant pas au programme de construction. Finalement, alors que l'apparition de surcoûts de construction s'est accentuée à mesure de l'approche de la fin du chantier, comme il est habituel dans les projets de cette ampleur, la réserve pour imprévus, partiellement utilisée pour financer le projet de transition, s'est révélée insuffisante pour absorber les risques du projet quand ils se sont concrétisés.

2. Le système de gouvernance

58. L'AEP, dans sa décision du 14 décembre 2007 (ICC-ASP/6/Res.1), avait créé trois organes pour la gestion et le suivi du projet de construction des locaux permanents : le comité de contrôle (*Oversight committee*) avec un rôle de supervision stratégique, le conseil du projet (*Project Board*) destiné à constituer une structure consultative et coopérative et le bureau du directeur de projet (*PDO*), avec pour mission de s'assurer que les locaux permanents de la Cour soient construits dans les délais impartis, dans les limites du budget prévu et conformément aux spécifications et normes de qualité prescrites. Le bureau du directeur de projet était dirigé par un directeur, responsable en dernier ressort de la gestion d'ensemble du projet immobilier. Le conseil du projet dont les premières réunions étaient essentiellement ciblées sur des questions de détails, n'a pas été maintenu.

59. Le bureau du directeur de projet, ne disposant pas des ressources humaines adéquates et suffisantes pour suivre au quotidien une opération si ample et si complexe, faisait appel à un consultant, le cabinet Brink Groep pour l'assister dans la maîtrise d'ouvrage du projet de construction.

60. Brink Groep gérait au quotidien l'avancement du chantier et résolvait les problèmes au fur et à mesure de leur apparition. Le gestionnaire de projet (*Project Manager*) mis à disposition par le cabinet Brink Groep était la seule personne habilitée par une stipulation du contrat NEC 3 à engager les dépenses vis-à-vis de l'entreprise chargée de la construction au nom de la CPI.

61. L'AEP, dans sa décision du 21 novembre 2008 (ICC-ASP/7/Res.1 – Annexe V) avait toutefois prévu que « les marchés ou séries de marchés d'une valeur globale supérieure à 500 000 euros ou exigeant le virement du montant de 15 pour cent du Fonds pour imprévus envisagés à l'annexe IV devraient être approuvés par le comité de contrôle ». Cette disposition, une fois le contrat signé, n'allait toutefois pas être toujours appliquée.

62. A défaut d'intervenir en amont des décisions, ce qui eut été difficile à concilier avec la réalisation du projet en temps voulu, le comité de contrôle aurait dû exercer un suivi de l'exécution du projet sur la base d'éléments clairs et lisibles. Le bureau du directeur de projet et Brink Groep tenaient des réunions hebdomadaires au cours desquelles les décisions relatives à la conduite opérationnelle du projet de construction étaient prises. Aucun procès-verbal n'étant établi, le détail des échanges ainsi que les justifications des décisions prises n'était pas disponible. L'auditeur externe avait précédemment relevé que la base de données « 4projects » n'était pas suffisamment alimentée par les procès-verbaux de

²⁰ 12,7 M€ / 184,4 M€ = 6,9%.

réunion. Aucun processus détaillé de remontée de l'information n'avait été formalisé entre le cabinet Brink, le bureau du directeur de projet et le comité de contrôle.

63. Le bureau du directeur du projet informait le comité de contrôle par un rapport de situation mensuel (*progress report*). Faute d'un cahier des charges fixant avec précision quelles informations essentielles devaient remonter au comité de contrôle et sous quelle forme, le directeur de projet présentait les rapports établis par le gestionnaire de projet.

64. Les modalités de restitution de l'information évoluaient au cours d'un projet, sans être suffisamment justifiées et documentées. Ainsi, les définitions des termes présentés dans les rapports changeaient à plusieurs reprises, générant une confusion dans l'interprétation de l'information financière et une difficulté de suivi. Le suivi financier du projet ne présentait pas initialement, au-delà du budget initial et de la consommation du budget, l'évolution mensuelle des principaux agrégats. Par ailleurs, le coût final à terminaison (*final cost of completion*), donnée particulièrement sensible dans le suivi de ce type de projet, n'avait pas été présenté au comité de contrôle avant juillet 2014, date à laquelle son président l'alertait sur la nécessité d'outils permettant d'anticiper l'évolution du coût à la marge, ce que ne permettaient pas les rapports présentés au comité.

65. Au printemps 2014, un différend sur une modification de programme ponctuelle,²¹ qui avait été présentée a posteriori au comité de contrôle, accentuait la défiance de ce dernier à l'encontre du bureau du directeur de projet. L'auditeur externe avait alors recommandé, sans remettre en cause la responsabilité déléguée au gestionnaire de projet dans l'engagement des fonds, de renforcer l'information a posteriori du comité de contrôle sur le détail de l'utilisation de cette enveloppe budgétaire, en limitant effectivement le recours à la réserve pour imprévus au financement des adaptations techniques mineures. Il recommandait également d'envisager si nécessaire de constituer, à un niveau approprié, une réserve additionnelle spécifique en vue du financement d'éventuelles modifications substantielles du programme fonctionnel dont l'approbation et le financement devaient être, dans ce cas-là, formellement soumises à l'accord préalable du comité de contrôle.

66. Le comité de contrôle et le directeur de projet convenaient d'une nouvelle procédure pour la gestion de la réserve pour imprévus en juin 2014. En application de cette procédure, le directeur de projet signalait toutes les dépenses qu'il proposait d'imputer à cette réserve budgétaire et le comité de contrôle autorisait les dépenses ayant trait aux frais de promotion de la visibilité des Etats Parties (*representational features*), aux dépenses d'investissement réduisant les frais de maintenance (*total cost ownership investment*) et celles de plus de 150 k€ Le comité de contrôle pouvait rejeter des dépenses au regard de considérations stratégiques et politiques. Aucune modification substantielle du programme construction n'était autorisée ; seuls l'étaient des ajustements normaux dans un tel projet.

Le système de gouvernance du projet mis en place a souffert de l'absence d'un mécanisme pertinent de remontée de l'information entre le cabinet Brink, le bureau du directeur de projet et le comité de contrôle. Sans qu'il y ait eu du point de vue de l'auditeur externe aucune intention de confondre de la part du bureau du directeur de projet, ce contexte a nourri une défiance croissante du comité de contrôle vis-à-vis du directeur.

Jusqu'en juin 2014, l'autonomie de décision dont ont disposé le bureau du directeur de projet ainsi que le gestionnaire de projet ne permettait pas d'associer à la conduite du projet le comité de contrôle, ce qui limitait les possibilités d'alerte sur d'éventuels dysfonctionnements. Les outils de suivi et de compte-rendu n'étaient pas adaptés pour permettre aux membres du comité de contrôle de mener une supervision effective.

La mise en place en juin 2014 de la procédure de validation préalable pour encadrer l'utilisation de la réserve pour imprévus était une pratique concevable. L'auditeur externe estime qu'il eut été encore plus efficace de mettre en place une procédure de validation préalable des dépenses en fonction non pas d'un seuil financier mais de leur nature : les dépenses destinées à faire face à des aléas identifiés mais dont la survenance n'était pas prévisible devaient être décidées par le directeur de projet, sans contrôle préalable, dans la limite budgétaire de la réserve pour imprévus. Les dépenses destinées à faire face à un aléa

²¹ Voir détail infra au chapitre 2.5

non identifié, comme une modification de programme, auraient dues être décidées par le comité de contrôle, par délégation de l'AEP et ne pas être financées en recourant à la réserve pour imprévus.

En fin de compte la gouvernance a été compliquée par un manque de clarté quant aux éléments susceptibles, par leur nature, d'appeler une décision spécifique du comité de contrôle.

3. La conception de la réserve

67. Lors de l'élaboration du budget, le directeur de projet constituait une réserve pour imprévus afin de garantir la CPI des incidents imprévisibles qui pourraient compromettre le respect du coût global d'un projet de cette importance. Cette réserve pour risques avait vocation à être gérée sur la base d'une ligne budgétaire dédiée, intitulée « risque de projet » puis « réserve du projet » (12,7 M€²²) dans laquelle devaient être imputés toutes les dépenses non prévues au contrat liant la Cour et son constructeur.

68. Cette réserve a souffert de deux biais de conception : d'une part, elle incluait des dépenses qui ne présentaient pas le caractère de risques, d'autre part, elle allait être utilisée pour couvrir des risques d'une autre nature que ceux normalement couverts par une réserve pour imprévus.

69. La réserve pour imprévus initiale (12,7 M€) contenait des budgets alloués (5,5 M€) (*allocated budget*) à des événements tels que les frais d'archéologie, les frais de raccordement au réseau gaz, etc. Ces éléments étant connus au début du projet, ils ne pouvaient être assimilés à des événements imprévus. Leur imputation sur la ligne « réserves pour imprévus » provenait en fait de la volonté de pouvoir les gérer en interne plutôt que d'en déléguer la gestion à Courtys. Une fois retranchés ces budgets alloués, le véritable montant de la réserve pour imprévus s'élevait donc à 7,2 M€ (soit 3,9 % du budget de la construction).

70. Par ailleurs la conception de la réserve pour aléas s'est avérée plutôt restrictive. En principe, un projet immobilier prévoit une réserve pour aléas comprenant deux composantes distinctes, une réserve pour imprévus, d'une part, et une réserve de gestion, d'autre part.

71. La réserve pour imprévus (*Contingency Reserve*) est la réserve budgétaire qui est utilisée pour gérer les risques identifiés mais non quantifiés (dits « connus-inconnus »). Cette réserve pour imprévus devait être contrôlée par le directeur de projet : il devait avoir pleine autorité pour l'utiliser chaque fois que tout risque identifié se produisait.

72. La réactivité avec laquelle cette réserve pour imprévus pouvait être mobilisée était un élément essentiel à la maîtrise des risques identifiés mais non quantifiés puisque ceux-ci devaient être corrigés dès leurs survenances pour ne pas compromettre la poursuite du projet. En effet, si ces risques identifiés mais non quantifiés n'étaient pas gérés rapidement après leurs survenances, ils auraient été susceptibles de provoquer des surcoûts (ou des délais supplémentaires) dont les montants aurait pu être bien supérieurs aux prélèvements de la réserve pour imprévus.

73. La réserve de gestion (*Management Reserve*) est la réserve de coût qui est utilisée pour gérer les risques non identifiés (dits inconnus-inconnus). La réserve de gestion ne constitue pas une réserve estimée ; il s'agit d'un montant aléatoire, qui doit être défini en cohérence avec l'expérience de l'organisation dans la conduite de projets similaires.

74. Les modifications de programme intervenues en cours de projet sont par définition des risques non identifié inconnus. Si ces risques avaient été identifiés, les éléments de programme en question auraient été intégrés dans le programme initial et les coûts correspondant auraient été compris dans le budget initial du projet de construction.

75. Le directeur de projet avait fait le choix implicite de ne pas constituer de réserve de gestion bien que la Cour ne disposât pas d'expérience en matière de conduite de projet immobilier. Le montant maximum de l'emprunt octroyé par l'Etat hôte étant de 200 M€ et

²² La réserve pour risques s'élève à 12,7 M€ en 2012 au démarrage des travaux.

le budget autorisé du programme de construction de 190 M€ il était possible de penser qu'une réserve de gestion virtuelle d'un montant de 10 M€ existait. Des autorisations budgétaires complémentaires pouvaient être décidées pour un montant maximum de 10 M€ en cas de survenance de risques non identifiés. Mais, il n'a jamais été envisagé de mobiliser ce prêt pour financer une modification de programme.

76. Le comité de contrôle appelé à se prononcer sur une modification de programme ne pouvait l'autoriser qu'après avoir trouvé une source de financement adéquate : à défaut d'abondement budgétaire, la recherche d'économie compensatoire, difficile en fin de projet, ou le recours à la réserve pour imprévus, bien que ce ne soit pas sa finalité.

77. Plusieurs cas d'indemnisation qui résultaient de modifications significatives de programme n'allaient pas donner lieu à un abondement budgétaire lorsqu'ils furent décidés. Il en est ainsi notamment de la révision du plan d'occupation des locaux pour répondre à l'augmentation prévue des effectifs du bureau du procureur, ou de l'équipement audio-visuel avec des matériels récents et sophistiqués, qui répondaient à des spécifications techniques nettement plus exigeantes que celles prévues initialement²³.

78. Ces modifications de programme devaient être soit refusées, pour des raisons budgétaires en dépit de leur opportunité, soit acceptées mais avec des décisions budgétaires modificatives préalables à leur mise en œuvre puisqu'il n'existait pas de réserve de gestion. Dans les faits, elles étaient acceptées sans être budgétées puisque la réserve pour imprévus n'étaient pas destinée à les financer.

La réserve pour imprévus a souffert de biais dans sa conception et son utilisation. Son véritable montant disponible pour faire face à des risques et des imprévus (7,2 M€) ne correspondait pas au montant affiché dans le budget (12,7 M€). Par ailleurs, elle a été mobilisée pour faire face à des risques non identifiés résultant de modifications de programme en dépit de sa vocation initiale.

4. La gestion financière des cas d'indemnisation

79. A chaque apparition d'un aléa lié aux travaux de construction le gestionnaire de projet et le constructeur déterminaient le coût de l'incident additionnel. Cette démarche était prévue dans le contrat NEC 3. Tous les aléas du projet de construction étaient imputés sur la ligne budgétaire « réserve pour imprévus » et gérés suivant le protocole de gestion des cas d'indemnisation prévu au contrat NEC 3.

a) Le contrat NEC 3

80. A l'issue de l'appel d'offres lancé fin 2011, la construction des locaux permanents de la Cour était confiée au groupement néerlandais Courtys, qui signait, sur proposition du directeur du projet, un contrat de type NEC 3 avec la Cour le 1^{er} octobre 2012.

81. Les contrats de construction traditionnels soulèvent des difficultés juridiques que le contrat type NEC 3 (*New Engineering Contract*) contribue à lever. Ce contrat présente une caractéristique notable vis-à-vis des contrats traditionnels : un dispositif de gestion des cas d'indemnisation (*compensation events* - CE).

82. Le cas d'indemnisation (CE) est un événement susceptible d'engendrer des coûts ou des délais supplémentaires (modification, omission ou incohérence du programme de construction) qui ne sont pas dûs à la défaillance du constructeur. La définition contractuelle des CE est stipulée aux articles 61 à 65 du contrat type NEC 3 2005, auquel se réfère le contrat conclu entre la CPI et Courtys. Le CE est un événement négatif qui n'est pas dû à la défaillance du constructeur. Celui-ci a le droit de revendiquer une indemnisation concernant le coût et les délais au titre du cas d'indemnisation. Il est souvent présenté sous forme de paiement supplémentaire et de prolongement du délai des travaux.

²³ Voir infra, chapitre 2.5 sur la nature des cas d'indemnisation.

b) *Les catégories de cas d'indemnisation*

83. Les cas d'indemnisation obligeaient le bureau du directeur de projet et le cabinet Brink d'une part, le maître d'œuvre (Courty) d'autre part, à arbitrer les aléas du projet de construction pendant toute sa phase de réalisation afin de savoir si la Cour devait indemniser le constructeur. Cette procédure avait pour objet d'éviter tout contentieux entre eux en fin du contrat.

84. Lors de la réunion du comité de contrôle du 18 juin 2014, le bureau du directeur de projet (PDO) proposait, à la demande du comité, une procédure de gestion de la réserve pour imprévus reposant sur la répartition des cas d'indemnisation en cinq catégories afin d'en faciliter le suivi :

a) Investissement sur les coûts totaux de la propriété (*TCO investment*) : cette catégorie comprenait les dépenses complémentaires non prévues dans le contrat initial dont l'investissement se justifiait par un bénéfice pour la CPI dans le futur (ex. : investissement dans un système d'éclairage par LED pour un montant de 1,2 M€ amortis sur sept ans et générant des économies de consommation d'électricité).

b) Changements introduits par les utilisateurs (*Changes by user*) : il s'agissait de modifications du programme répondant à la demande des utilisateurs.

c) Incohérences dans le programme de travail (*Work information inconsistencies*) : ce poste correspondait aux corrections des incohérences du programme initial de la construction. Plusieurs versions de plan du projet de construction pouvaient contenir des informations différentes pour un même point (ex. : porte en bois dans un plan et dans l'autre en aluminium). Le constructeur Courty choisit la solution qui lui semble la moins chère, mais si le bureau de suivi du projet et son assistant à la maîtrise d'ouvrage décident de choisir une autre solution, le budget du projet en supporte le surcoût qui est imputé dans les CE.

d) Oublis dans le programme de travail (*Work information Omissions*) : ce poste correspondait aux corrections des oublis du programme initial de la construction. (ex. : absence de portes sur le plan. La réparation de cet oubli générerait un surcoût supporté par la CPI et imputé dans les CE).

e) Changements survenus dans la législation (*Legislation driven changes*) : il s'agissait des nouvelles normes de sécurité et autres obligations imposées par les pouvoirs publics survenues pendant la phase de construction. (ex. 2^e entrée demandée par le ministère de la justice).

c) *Le processus de traitement des cas d'indemnisation*

85. Lors de l'apparition d'un aléa nécessitant des travaux non prévus et donc générateurs de coûts supplémentaires, le processus de traitement des CE comportait les étapes suivantes afin de déterminer si l'événement devait être considéré comme un cas d'indemnisation impliquant une imputation sur le budget du projet.

a) Si le cas d'indemnisation était notifié par le gestionnaire de projet (Brink Groep), le constructeur (Courty) pouvait directement constater un cas d'indemnisation ou commander une actualisation des informations du projet. Le constructeur devait mettre à jour les informations du projet et remettre un autre devis dans les trois semaines qui suivent. Le gestionnaire de projet devait lui faire une réponse dans un délai de deux semaines. Le constructeur devait ensuite envoyer le devis final au gestionnaire de projet, pour approbation.

b) Si le cas d'indemnisation était notifié par le constructeur, il devait informer le gestionnaire de projet dans les deux semaines. Ce dernier devait en vérifier la validité et avertir le constructeur de sa décision afin qu'il prépare un devis. En cas d'invalidité du cas d'indemnisation, le gestionnaire de projet pouvait refuser la demande du constructeur.

86. Dans les conditions du contrat NEC 3, l'origine du cas d'indemnisation qui pouvait entraîner une revendication d'indemnisation était clairement précisée : tous les incidents susceptibles de provoquer un changement de situation du contrat, s'il ne s'agissait pas d'une défaillance du constructeur, pouvaient être considérés comme un cas d'indemnisation à

traiter. Cela permettait de créer des rapports de coopération entre les acteurs du projet immobilier.

87. Ainsi, tout au long de la phase de construction, l'ensemble des changements hors cadre contractuel initial étaient gérés de la manière suivante :

- a) Courtys/ gestionnaire de projet identifie un CE ;
- b) le gestionnaire de projet décide de le valider ou de le rejeter ;
- c) en cas de validation du CE, le directeur de projet négocie son coût dans l'enveloppe budgétaire.

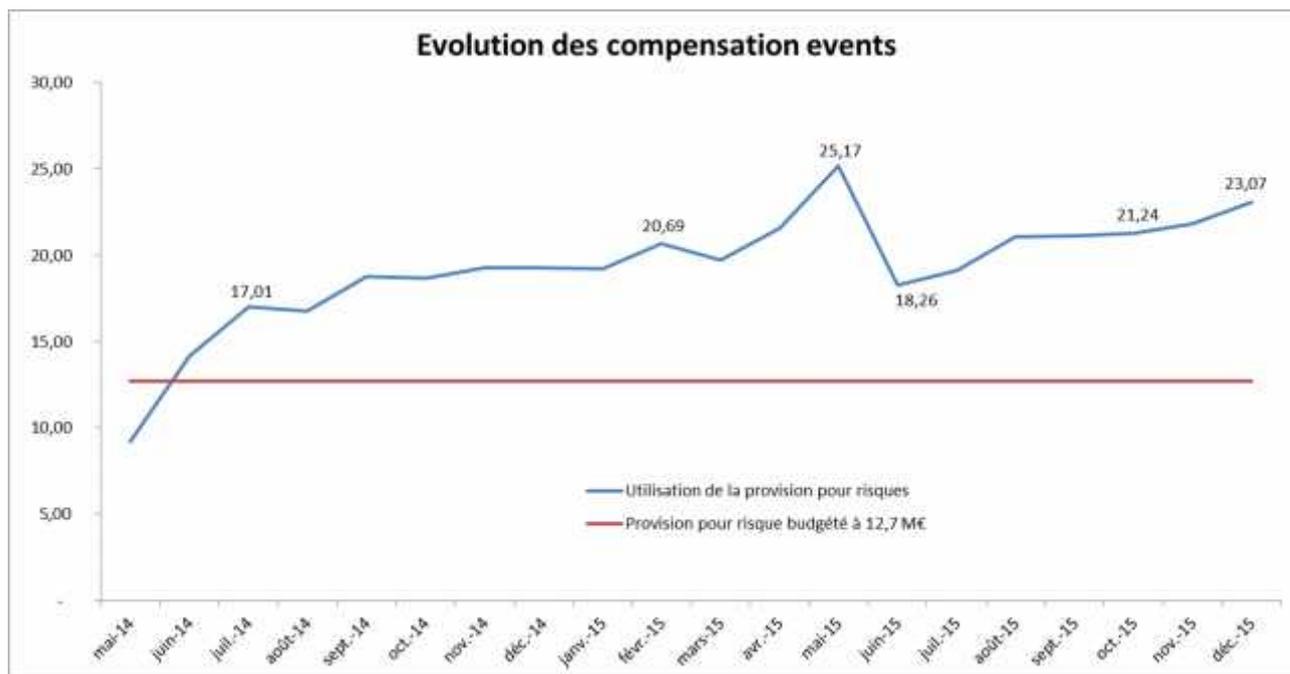
88. Au 29 octobre 2015, sur un total de 348 demandes d'indemnisation, 261 avaient fait l'objet d'un accord entre le gestionnaire de projet et l'entreprise de construction, 54 avaient été refusées et 33 étaient en attente d'un règlement.

89. Tous les aléas du projet de construction étaient imputés sur la ligne budgétaire « réserve du projet » et gérés suivant le protocole de gestion des cas d'indemnisation (CE) prévu au contrat NEC 3. L'évolution de la réserve pour risques est implicitement liée à l'acceptation des CE.

d) *L'évolution de l'utilisation de la réserve pour imprévus*

90. Le graphique suivant retrace l'évolution des cas d'indemnisation (cas défavorables) ainsi que leur imputation sur le budget de la réserve pour imprévus :

Graphique 2. Evolution des cas d'indemnisation (en millions d'euros)



Source : graphique établi par l'auditeur externe sur la base des rapports de suivi de mai 2014 à décembre 2015

91. La baisse observée en juin 2015 s'explique essentiellement par le retrait du budget de l'audiovisuel du contrat de construction de Courtys, pour 6 M€

92. En juin 2014, une analyse des coûts mettait en évidence des cas d'indemnisation (CE) estimés à 14,1 M€ (cas défavorable) comprenant des dépenses à risques pour 8,6 M€ et 5,5 M€ de dépenses du budget alloué. La réserve pour imprévus de 12,7 M€ n'était plus suffisante pour absorber le dérapage budgétaire prévisionnel.

93. Le rapport de situation de juillet 2014 faisait apparaître pour la première fois le coût de construction à terminaison estimé entre 182 M€ (cas favorable) et 187 M€ (cas défavorable). Le montant des CE dans le cas défavorable s'élevait à 17 M€ (soit une

augmentation de 2,9 M€ sur un mois). Le projet de construction se solderait par un déficit de 2,66 M€. Le comité de contrôle s'inquiétait de ce scénario et lors de sa huitième réunion du 21 août 2014, il demandait au directeur de projet d'envisager des actions pour faire face à cette éventualité. A cette époque, le directeur de projet ne remettait pas en question devant le comité de contrôle la possibilité de respecter le budget de 195,7 M€. Il considérait qu'il serait possible de se maintenir au niveau du cas favorable dans lequel le résultat bénéficiaire était estimé à 2 M€. Un expert du comité de contrôle avait recommandé sur la base de son expérience un complément budgétaire de 5 M€ afin de faire face à des coûts supplémentaires imprévisibles.

94. Lors de la neuvième réunion du comité de contrôle, en septembre 2014, le directeur du projet proposait d'augmenter le budget de 4,3 M€, afin de le porter à 200 M€. Cette décision était approuvée par l'AEP lors de sa session du 17 décembre 2014 (AEP/13/Res. 2). Le comité de contrôle bénéficiait dès lors d'une délégation de pouvoir de l'Assemblée pour décider de toute augmentation du budget alloué au projet, jusqu'à un maximum de 4,3 millions d'euros.

95. Cependant, le scénario défavorable n'avait cessé d'évoluer. Le montant des CE passait de 17 M€ en juillet 2014 à 19 M€ en novembre 2014. Cette évolution aurait dû être prise en compte pour actualiser le calcul du besoin supplémentaire évalué à 4,3 M€. Le nouveau budget autorisé de 200 M€ s'avérait rapidement insuffisant.

96. Malgré la hausse budgétaire de 4,3 M€ votée en décembre 2014, la réserve pour imprévus était consommée intégralement dès février 2015. La principale dérive apparaissait au mois de mars 2015 en lien avec la concrétisation de plusieurs aléas (audiovisuel pour 1,7 M€, plan des étages pour 1,8 M€, entrées des pavillons pour 2 M€). Mais ce dépassement budgétaire aurait pu être anticipé et présenté par le directeur de projet au comité de contrôle dès l'été 2014, en prenant en compte le dérapage progressif des CE figurant dans les rapports de situation.

En juin 2014, le scénario défavorable faisait apparaître un dépassement budgétaire de la réserve pour imprévus. Ce signe d'alerte était pris en compte par une augmentation du budget, évaluée en septembre 2014 à 4,3 M€ et autorisée lors de la session de l'AEP de décembre 2014.

Mais dans la même période, les rapports de situation faisaient état d'un dérapage progressif des cas d'indemnisation (CE) de juillet à novembre 2014, de telle sorte que le budget supplémentaire voté en décembre 2014 s'avérait insuffisant à partir de mars 2015. L'évolution des CE affichait très nettement une tendance à la hausse. Sa prise en considération aurait permis d'anticiper le dérapage budgétaire, mais le manque de clarté des rapports n'en facilitait pas la lecture par le comité de contrôle.

Le bureau de suivi du projet faisait preuve d'un excès d'optimisme opérationnel, en assurant à la fin 2014 le comité de contrôle de la soutenabilité du budget de 200 M€ nouvellement approuvé, sans tenir compte de l'évolution du scénario défavorable, qui laissait prévoir un nouveau déficit en 2015.

5. La nature des cas d'indemnisation

97. Au 31 décembre 2015, les cas d'indemnisation (CE) approuvés s'élevaient à 23,1 M€ en valeur brute (dont il faut déduire 2,8 M€ pris en charge par l'Etat hôte, 0,6 M€ de pénalités du constructeur et 0,7 M€ payés sur le budget ordinaire de la CPI) et se décomposaient comme suit :

Tableau 6. Détail des cas d'indemnisation (en millions d'euros)

	<i>Montant</i>
MER's and SER's Plug&Play	2,5
Entrance pavillon	2,2
Floor Plan	1,4

	<i>Montant</i>
Permit	1,3
Change to LED	1,2
Inconsistencies on resistance class	1,1
Pollution	1
Precast engineering more complex	1
DV&O route in scope	0,7
Inconsistencies internal doors	0,7
Penalties from consultants	0,6
Paging demand fire brigade PZI	0,6
Court yards	0,5
Enlargement Sport Gym 400.05	0,2
Provisions bomb blast GF	0,2
<i>Subtotal</i>	<i>15,2</i>
Others	7,9
Total	23,1

Source : PDO et Brink Groep

98. Les cas d'indemnisation (CE) comportent des frais de natures différentes et peuvent être ventilés suivant deux volets recouvrant les cinq catégories qui avaient été établies par le directeur de projet et le comité de contrôle en juin 2014²⁴ :

a) les modifications obligatoires, c'est-à-dire les adaptations indispensables provenant des défauts de conception initiale du projet (telles que les omissions et incohérences des plans des locaux) et d'événements externes contraignant le projet de la Cour (tels que les mesures de sécurité demandées par l'Etat hôte) ;

b) les modifications de programme résultant d'un choix d'opportunité (comme les changements demandés par les utilisateurs ou les investissements complémentaires justifiés par un bénéfice futur), du fait des décisions internes prises par le bureau du directeur de projet, le comité de contrôle ou la Cour.

99. La classification retenue dans les documents de travail du gestionnaire de projet pour le suivi des cas d'indemnisation fait état de catégories supplémentaires par rapport à la classification initialement retenue lors des présentations réalisées auprès du comité de contrôle par le bureau du directeur de projet. Elle intègre d'autres catégories telles que « other », « provisional sum », ou « informatique ». Nos travaux nous ont permis de constater que certains classements ne reflétaient pas toujours la nature des cas d'indemnisations, ce qui rend malaisé l'analyse des ponctions sur la réserve pour imprévus.

100. Le suivi de l'ensemble des CE est centralisé par le gestionnaire de projet (Brink), conformément aux dispositions du contrat NEC 3, sans tenir compte des modalités de financement.

101. Par ailleurs, il est à noter que la synthèse « coûts budgétaires » du rapport de progrès (*Progress report*) en date du 31 décembre 2015 contient quelques anomalies ponctuelles de présentation conduisant à une lecture inexacte du budget :

a) La ligne budgétaire « risks » intègre une subvention de l'Etat néerlandais pour 2,8 M€ prévue pour financer notamment la dépollution et les permis de construire. Cette inscription de la subvention dans le budget de la réserve conduit à compenser partiellement des dépenses budgétairement non prises en charge par l'Etat néerlandais pour un montant de 1,5 M€. Cette subvention aurait dû venir neutraliser pour un montant de 1,5

²⁴ Cf. supra, paragraphe 85.

M€ la ligne « permit and dues » relative aux dépenses de permis de construire prises en charge par l'Etat néerlandais.

b) La ligne budgétaire « risks » intègre des coûts informatiques normalement financés par le budget transition pour 2,8 M€. Ce montant aurait donc dû être exclu du budget construction et être reclassé sur les lignes budgétaires de la transition pour un montant de 2,8 M€

102. Les modifications obligatoires ont comporté essentiellement les éléments suivants.

a) Les demandes additionnelles d'amélioration de sécurité de la part du gouvernement hollandais (NCTV) généraient des dépenses supplémentaires de 2,4 M€ relatives à la sécurisation du pavillon d'entrée et au recours à des matériaux de protection contre un risque d'explosion (*bomb blast*) ; ainsi que 0,7 M€ lié à la création d'un parcours de sécurité additionnel dédié aux accusés incarcérés et aux témoins protégés ;

b) La découverte d'une pollution pétrolière au niveau des eaux souterraines causée par des citernes de pétrole abandonnées sur le site. L'Etat hôte néerlandais avait donné son accord à la prise en charge de l'ensemble des coûts relatifs à l'enlèvement de la pollution pour 1 M€ ainsi que des coûts affectés à la démolition du mur extérieur (*surrounding wall*). Ce coût est donc à rapprocher de la subvention du Ministère des affaires étrangères néerlandais.

c) Les coûts liés au permis de construire pour 1,3 M€ comprenaient²⁵ pour 0,7 M€ une autorisation d'extension requise auprès de la municipalité et pour 0,5 M€ des coûts d'étanchéité des parkings.

d) Les dépenses additionnelles de consultance pour 0,6 M€ concernaient les honoraires d'architectes mal estimés au début du contrat.

e) Les coûts de « paging PZI » concernaient une obligation réglementaire à réaliser pour s'assurer que les bâtiments respecteraient bien des normes anti-incendie.

103. Les décisions d'opportunité ayant un impact sur le budget de construction ont porté sur les éléments suivants.

a) La volonté de la Cour de s'ouvrir aux visiteurs extérieurs conduisait à aménager un café qui leur soit dédié, une boutique souvenirs, un espace bibliothécaire et une exposition interactive expliquant l'histoire de l'institution et de ses activités, ce qui représentait un coût additionnel d'environ 0,7 M€. Ces modifications ont été décidées par le bureau du directeur de projet et le gestionnaire de projet.

b) En 2014, le bureau du procureur présentait une prévision de croissance de la taille de ses effectifs jusqu'en 2016, qui impliquait 200 postes de travail supplémentaires par rapport aux plans initiaux pour un montant d'1,1 M€. Un coût additionnel de 0,2 M€ était autorisé pour permettre l'aménagement des bureaux. Cette modification était décidée par le directeur de projet pour faire face aux besoins exprimés par le bureau du procureur, après information du comité de contrôle.

c) L'équipe de projet étudiait en décembre 2013 l'opportunité d'utiliser des lampes LED en raison de leur efficacité énergétique et concluait qu'elles offriraient une meilleure récupération de l'énergie sur le long terme (qui se traduirait par des économies d'énergie et de maintenance à long terme avec le retour sur l'investissement après sept ans). La recherche de systèmes d'économie d'énergie tels que l'installation de LED revenait à 1,2 M€. Ces modifications étaient décidées par le directeur de projet après consultation du comité de contrôle.

d) En 2014, le directeur de projet décidait de procéder à l'extension de la salle de gymnastique du personnel. Cette décision entraînait un coût supplémentaire de 0,2 M€ plaçant le comité de contrôle devant le fait accompli.

e) Les cas d'indemnisation associés aux équipements MER (*Main Equipment Room*) et SER (*Supplied Equipment Room*) correspondaient à des dépenses réalisées pour l'installation de nouveaux serveurs dans les nouveaux locaux permanents, alors que le parti

²⁵ Aux arrondis près

pris initial avait été de réutiliser les anciens serveurs. Le coût de 1,8 M€ concernait du matériel informatique (*hardware*) pris en charge par le budget transition ; des dépenses de 0,4 M€ concernaient l'équipement de refroidissement pour les serveurs et 0,3 M€ relatif au changement de la localisation des serveurs, prévue initialement au sous-sol mais transférée au 8^{ème} étage pour des raisons de sécurité (risque d'inondation). Le bureau du directeur de projet en informait rétrospectivement le comité de contrôle après que ce dernier eût demandé des explications sur l'importante augmentation des dépenses de mars à avril 2014. Ces modifications étaient en fait absorbées dans le budget de transition.

f) Les coûts d'aménagement des jardins d'un montant de 0,5 M€²⁶ avait pour objet de permettre que chacun des jardins intérieurs représentât un groupe régional. Cette décision prise par le comité de contrôle était imputée sur les frais de promotion de la visibilité de la cour (*representational features*) qui constituaient des ressources fléchées (*earmarked*) dans le budget de la réserve pour imprévus.

g) L'apposition d'un motif sur le mur d'enceinte, afin de lui donner une apparence moins austère, pour une valeur de 0,17 M€, était décidée par le directeur de projet.

h) L'installation d'un mécanisme de détection de mouvement dans les couloirs, pour un montant de 0,21 M € était décidée par le directeur de projet afin de réduire le nombre de gardes de sécurité nécessaires dans les locaux le week-end et les quarts de nuit, en vue de réduire les coûts de personnel dans le budget annuel.

i) Les changements nécessaires pour que les locaux soient en mesure d'accueillir des réunions de l'AEP, pour un montant de 0,25 M€, étaient décidés par le directeur de projet après approbation du comité de contrôle.

104. Lors de la réunion du comité de contrôle du 15 mai 2014, l'expert recruté par le comité notait que la plupart des éléments énumérés dans le registre des risques n'étaient pas des risques en soi, mais correspondaient plutôt à des changements dans le projet en raison de divers facteurs tels que les souhaits exprimés par le directeur de projet ou la Cour.

Parmi les cas d'indemnisation, un montant de 8,34 M€ a été la conséquence de choix d'opportunité, faits par le directeur de projet pour la plupart, approuvés ou pas par le comité de contrôle, consentis parfois à la demande de la Cour. Ces dépenses n'étaient pas le fruit d'incidents imprévisibles, caractéristiques de véritables aléas.

Dans la mesure où elles ont modifié le projet, ces décisions ne correspondaient pas à des imprévus dans la réalisation du projet existant et auraient dû s'accompagner de mesures budgétaires pour leur financement. Le budget additionnel de 8,3 M€ (décidé en décembre 2014 et juin 2015) allait servir essentiellement à financer ces décisions.

Le montant des modifications obligatoires provenant des défauts de conception initiale du projet et d'événements externes contraignants représentait un coût de 14,76 M€. La réserve initiale pour imprévus (12,7 M€) et la subvention de l'Etat hôte (2,8 M€) auraient été suffisantes pour absorber l'essentiel des risques externes du projet de construction, si des dépenses supplémentaires, imputables à des choix d'opportunité, n'avaient également entraîné des ponctions sur la réserve.

105. L'auditeur externe a vérifié le détail d'un échantillon des cas d'indemnisation communiqués par le bureau du directeur de projet, en examinant ceux dont les montants étaient supérieurs à 200 k€. Cet échantillon testé représentait plus de 60% en valeur des cas d'indemnisation, soit 41 dossiers. Ces travaux devaient lui permettre de comprendre la nature des dépenses ayant conduit à des dépassements budgétaires et de vérifier la pertinence des cas d'indemnisation ainsi que le respect du circuit décisionnel, conformément aux clauses issues du contrat NEC 3.

106. Les articles 60 et 61 du contrat NEC 3 prévoient que la notification d'un cas d'indemnisation est effectuée soit par le constructeur (Courtys), soit par le gestionnaire de projet (Brink Groep). Selon l'article 62, les devis (*quotation*) sont fournis par le

²⁶ D'après le tableau de suivi des cas d'indemnisation au 31 décembre 2015 fourni par Brink.

constructeur à la demande du gestionnaire de projet ; ce dernier a la possibilité de demander au constructeur des devis alternatifs ou de réaliser sa propre estimation. Les articles 50 et 51 du contrat NEC 3 prévoient que le gestionnaire de projet effectue une vérification des travaux effectués toutes les quatre semaines à l'issue desquelles le constructeur transmet une facture. Le gestionnaire de projet émet ensuite un certificat de paiement permettant au bureau du directeur de projet d'approuver le paiement de la facture.

107. Dans la pratique, il s'est avéré que selon les cas d'indemnisation, la notification pouvait être également effectuée soit par le bureau du directeur de projet, soit par le comité de contrôle.

108. L'auditeur externe a synthétisé ci-dessous les différentes étapes de validation des dépenses de construction. Par conséquent, le présent tableau est également valable pour les cas d'indemnisation.

Tableau 7 : Etapes de validation des dépenses de construction

	Initiation de la dépense	Quotation	Approbation de la dépense	Réalisation de la prestation	Contrôle de la réalisation	Suivi des coûts	Mise en paiement	Paiement
Comité de contrôle	X		X					
PDO	X		X					X
Brink	X	X	X		X	X	X	
Courtys	X	X		X				

Source : auditeur externe

109. L'identification de la responsabilité dans la décision des cas d'indemnisation n'a pas pu être établie systématiquement sur la sélection testée, puisque les décisions de validation des cas d'indemnisation, discutées lors des réunions hebdomadaires entre le bureau du directeur de projet et le gestionnaire de projet, n'ont fait l'objet d'aucun compte rendu permettant de contrôler le circuit d'approbation.

110. Les éléments communiqués (devis, documentation technique des bâtiments, planning des réunions et compte-rendu du comité de contrôle) ont également permis à l'auditeur externe de constater que la vérification de l'exactitude des dépenses engagées n'était pas possible, faute de facturations détaillées. En effet, le suivi budgétaire du projet a été construit sous forme d'une facturation unique non détaillée transmise chaque mois par Courtys, ces factures étant basées elles-mêmes sur des facturations globales des sous-traitants de Courtys. Le suivi des cas d'indemnisation n'a pas fait l'objet de facturations isolées permettant de les identifier individuellement.

111. Cette constatation a poussé l'auditeur externe à recommander que le gestionnaire de projet soit plus exigeant à l'avenir dans le contrôle des dépenses. Conformément aux articles 52.2 et 52.3 du contrat NEC 3, le gestionnaire de projet devrait effectuer un audit des facturations émises par Courtys sur toute la période du projet, en réalisant des sondages assez larges et variés. Ces travaux sont explicitement prévus par ces articles du contrat, qui stipulent (52.2) que le constructeur doit conserver les preuves des paiements effectués et (52.3) que le gestionnaire de projet peut inspecter à tout instant les comptes et pièces justificatives (*accounts and records*) que le constructeur détient. L'auditeur externe s'attachera à analyser les travaux d'audit réalisés par Brink, lors du dernier exercice de sa mission d'audit annuel de la gestion du projet.

112. La plateforme (4projects) dédiée au suivi de l'ingénierie et des coûts du projet partagée entre Courtys, Brink et le directeur de projet se trouvait partiellement renseignée lors de l'intervention de l'auditeur externe. Le volet dédié aux cas d'indemnisation comprenait 497 notifications de cas d'indemnisation ouverts en date du 6 janvier 2016, puis 510 notifications en date du 19 janvier 2016. Parmi ces notifications, seuls 454 cas avaient fait l'objet d'un devis renseigné dans « 4projects » et seules 208 notifications étaient renseignées comme mises en œuvre alors que le projet était finalisé, le déménagement dans les nouveaux locaux étant intervenu officiellement en date du 1^{er} décembre 2015. Cette situation traduit probablement un manque de temps dédié à la documentation du suivi budgétaire du projet. L'assistance à la maîtrise d'ouvrage (le gestionnaire de projet) a vraisemblablement privilégié l'avancée du projet au détriment de la documentation des justificatifs des cas d'indemnisation.

113. Enfin des écarts à la hausse significatifs ont été constatés sur 15 des dossiers testés (36,5% de l'échantillon) entre les fourchettes d'estimation initiales²⁷ du montant des notifications de cas d'indemnisation renseignées par le bureau de suivi du projet, Brink ou Courtys selon les cas, et les devis finalement établis. Ces écarts systématiquement à la hausse représentent un montant en plus de 6,2 M€ par rapport aux notifications initiales. Cette situation traduit un manque de rigueur significatif dans le chiffrage initial des notifications.

Les tests réalisés par l'auditeur externe font état d'une faiblesse dans la conception et la documentation du suivi comptable du paiement des cas d'indemnisation, dont l'objet devrait être de déceler et d'anticiper les éventuels dérapages budgétaires. L'auditeur externe examinera le résultat de la vérification des factures présentées par Courtys lors de sa mission finale d'audit annuel de la gestion du projet. Cette vérification devrait être demandée par le directeur de projet, entreprise par le gestionnaire de projet (Brink) conformément aux stipulations du contrat NEC 3 et consignée dans un rapport.

6. Les équipements audiovisuels

114. Dès 2009, la Cour avait rédigé un mémoire relatif aux dispositions audiovisuelles (AV). Au cours de la phase de conception, une étude préliminaire relative à l'audiovisuel portait sur :

- a) les trois salles d'audience, y compris les dispositions de diffusion et de stockage ;
- b) la salle de conférence de presse et les dispositions de centres de médias associés ;
- c) le cluster de conférence principale ;
- d) les salles de réunion ;
- e) ainsi que le câblage dédié pour les systèmes audiovisuels, distinct du câblage informatique.

115. La plupart des équipements audiovisuels utilisés dans les anciens locaux étaient obsolètes et ne pouvaient plus être utilisés dans les nouveaux locaux.

116. Par exemple, les nouvelles salles d'audience ont trois fois la taille des salles d'audience préexistantes et les performances des zooms des caméras existantes étaient insuffisantes pour faire face à ce changement. Lorsque cela a été possible, l'équipement ancien a été réutilisé. Mais comme les salles d'audience sont plus grandes, la majeure partie de l'ancien équipement n'était plus adaptée.

117. L'objectif était d'équiper les locaux permanents avec les technologies les plus récentes afin de pouvoir les conserver sur une période plus longue.

118. Les locaux permanents devant être livrés en 2015, il était décidé de ne pas acquérir ces équipements en 2012 et de procéder aux achats le plus tard possible afin d'acquérir des équipements disposant des technologies les plus récentes. Il semblait alors possible de faire cette acquisition pour 6 M€(pour la conception et les activités intégrées).

119. Une provision de ce montant était donc ajoutée au contrat conclu avec Courtys de façon à ce que les coûts de gestion, de coordination et d'intégration dans les locaux soient pris en charge par Courtys. Le constructeur serait désormais en charge de l'ingénierie de l'audiovisuel et de la mise en œuvre des dispositions le temps opportun.

120. Après le démarrage du projet de construction, la direction de projet prenait conscience que ni Courtys ni le consultant d'origine ne pouvaient offrir l'expertise spécifique nécessaire à la réalisation de l'ingénierie, sans un coût élevé ou une prise en charge directe par le personnel de la Cour. La direction de projet choisissait de confier l'ingénierie à un fonctionnaire de la Cour, expert en la matière. Ce dernier rédigeait le cahier des charges pour tous les équipements audiovisuels. La section des marchés de la

²⁷ <10 000 euros ; 10 000 euros <...<100 000 euros ; > 100 000 euros.

Cour conduisait le processus de passation des marchés. La seule partie qui restait de la responsabilité de Courtys était l'installation du câblage audiovisuel.

121. Les résultats de la procédure d'appel d'offres (reçus en février 2015) étaient moins compétitifs que prévu. Il semble qu'il y ait peu d'offres pouvant satisfaire le niveau d'exigence et les spécificités nécessaires de la Cour, en particulier les éléments liés à l'indispensable protection des témoins. Par conséquent, les économies envisagées n'ont pas été réalisées.

122. Les frais pour le câblage ont été également plus élevés que prévu en raison des spécifications techniques.

123. Le résultat combiné de cette situation était un coût total de 9,4 M€ au 31 décembre 2015, contre une provision prévue de 6 M€ soit un dépassement de 3,4 M€

Tableau 8. Détail des audiovisuels (en millions d'euros)

	<i>Total cas défavorable</i>
Brahler ICS Konferenztechnik	1
Furniture Meeting room	0,1
Courtys v.o.f.	2,5
DB Broadcast Limited	4,1
EVS Broadcast Equipment s.a.	0,3
FX losses	0
Globecomm Systems Inc USA	0,8
NFGD	0,5
Parking list	0
Stafrosta	0
Total Exécution budgétaire	9,4²⁸

Source : Bureau du directeur de projet (PDO)

Le système audiovisuel de la Cour étant obsolète, le projet des locaux permanents a été l'occasion pour la Cour de moderniser son équipement audiovisuel.

La Cour et le bureau du directeur de projet ayant fait le choix d'investir le plus tard possible afin de bénéficier d'équipements de dernière génération, son matériel audiovisuel a représenté un coût plus important que celui prévu dans le budget initial. Il convient cependant de noter que cette décision permettra de bénéficier d'équipements dotés en principe d'une durée de vie plus longue.

Par ailleurs, les exigences et les contraintes liées au fonctionnement des procès, notamment celles relatives à la protection des témoins ont justifié l'acquisition de matériels de pointe aux particularités techniques rares.

Dans ces conditions, par rapport au budget initial du matériel audiovisuel (6 M€), à la date du présent rapport le coût de ce matériel de 9,4 M€ faisait apparaître un dépassement de 3,4 M€

C. Conclusion

124. Le coût final du projet de locaux permanents était estimé à la date de l'audit entre 204,5 M€ et 205 M€ soit une hausse comprise entre 4,5% et 4,7% par rapport au budget unifié prévisionnel de 195,7 M€ adopté en 2013. En prenant en compte uniquement le coût de la construction, le dépassement du budget devrait être compris entre 9,3 M€ et 9,8 M€

²⁸ Aux arrondis près.

soit une augmentation maximale de 5,3%, par rapport au budget approuvé de 184,4 M€ Rapporté au budget de 190 M€ initialement approuvé pour la seule construction, le dépassement estimé, avec un coût final pour la construction de 194,2 M€, serait de 2,2%.

125. Quel que soit le point de vue retenu, ce niveau reste mineur par rapport aux dépassements communément observés dans des opérations de construction de cette ampleur. La plupart des dépassements correspondent au demeurant à des dépenses pertinentes, même si les modifications de programme auraient dû être financées par des abondements budgétaires préalables à leur mise en œuvre.

126. Les locaux permanents ont été livrés à temps pour permettre le déménagement dans les délais fixés, dès 2011, au mois de décembre 2015²⁹. Ils correspondent aux spécifications techniques détaillées et aucun défaut majeur de conception ou de réalisation n'est à ce jour identifié. Le modèle de contrat NEC 3, malgré les difficultés posées par la maîtrise des demandes d'indemnisation, s'est avéré précieux pour tenir des délais serrés.

127. L'auditeur externe a cependant identifié trois types de faiblesse dans la gestion de l'opération.

a) *La première faiblesse réside dans le choix tardif, en 2013, d'intégrer les coûts du programme de transition dans le budget du projet de locaux permanents et dans la tentative d'absorber partiellement ces coûts dans l'enveloppe du projet, en entendant profiter de l'économie réalisée sur le coût de construction à la suite de l'appel d'offre. Cette tentative de redéploiement de l'économie budgétaire par rapport au montant de la construction estimé initialement révèle un manque de prudence alors que les travaux du projet venaient de commencer. De même, la réserve pour imprévus était ramenée de 17,2 M€ à 12,7 M€ c'est-à-dire un niveau très en deçà des standards prudentiels en vigueur. En fin de compte, la réserve pour imprévus, partiellement utilisée pour financer le projet de transition, s'est révélée insuffisante pour absorber les risques du projet quand ils se sont concrétisés.*

b) *Le système de gouvernance du projet a souffert de l'absence de définition préalable de mécanismes de remontée de l'information, ce qui a engendré un climat de défiance du comité de contrôle à l'égard du bureau de suivi du projet et a compliqué l'information délivrée aux Etats parties, nourrissant des suspicions disproportionnées. L'autonomie de décision dont ont disposé le bureau du directeur de projet (PDO) ainsi que le gestionnaire de projet (*Project management*) ne permettait pas d'intégrer à la conduite du projet le comité de contrôle, ce qui limitait les possibilités d'alerte. Les outils de suivi et de compte-rendu étaient initialement insuffisants pour permettre un pilotage effectif. Les parties prenantes à la gouvernance du projet auraient dû s'entendre très en amont et de manière plus claire sur le cahier des charges relatifs aux responsabilités en matière de compte-rendu et à la nature des dépenses susceptibles de demander un arbitrage du comité de contrôle avant d'être engagées. Par ailleurs, le suivi des paiements au constructeur, validés par le gestionnaire de projet, a été rendu opaque par la méthode de facturation, trop globale. Cette facturation demande des vérifications de la part du gestionnaire de projet, sous le contrôle du bureau du directeur de projet.*

c) *La conception et l'utilisation de la réserve pour imprévus ont joué un rôle central dans les dépassements. Intégrée au budget afin d'éviter les dérives budgétaires inhérentes à un projet de cet ampleur, qui enregistre toujours des dépenses imprévues, cette réserve, qui relève d'une bonne pratique dans ce genre d'opération, était officiellement affichée dans le budget à 12,7 M€ alors que son montant réellement disponible était de 7,2 M€, le reste étant réservé pour des opérations qui n'avaient rien d'imprévu. La réserve enregistrait des signes d'épuisement dès juin 2014. Parmi les cas d'indemnisation augmentant le prix final, un montant de 8,34 M€ a été la conséquence de choix d'opportunité et non le fruit d'incidents imprévisibles, caractéristiques de véritables aléas que la réserve pour imprévus devrait avoir eu pour vocation de couvrir. Dans la mesure où elles ont modifié le projet, ces décisions ne correspondaient pas à des imprévus dans la réalisation du projet existant et auraient dû s'accompagner de mesures budgétaires pour leur financement. Le montant des modifications obligatoires provenant des défauts de conception initiale du projet et d'événements externes contraignants représentait un*

²⁹ Resolution ICC-ASP/10/Res.6, paragraphe 10

montant de 14,7 M€ La réserve initiale pour imprévus (12,7 M€) et la subvention de l'Etat hôte (2,8 M€) auraient été suffisantes pour absorber l'essentiel des dépenses inévitables induites par l'exécution du projet de construction, si des dépenses supplémentaires, imputables à ces choix d'opportunité, n'avaient entraîné des ponctions supplémentaires.

IV. Remerciements

128. L'équipe de l'auditeur externe tient à adresser ses vifs remerciements à M. Ivan Alippi, directeur de la division des services administratifs (*Division of Management Services*), ainsi qu'à MM. Kenneth Jeavons, directeur de projet (*Project director office*) et Juan Escudero, conseiller juridique principal (*Senior Legal and Policy Advisor*), pour leur accueil, leur disponibilité et l'appui efficace qu'ils ont apporté au bon déroulement de la mission.

Fin des observations d'audit.

Annexe I

Compte rendu financier au 31 décembre 2015

	Budget	Best case	Worst case
Construction cost			
Form of Agreement (excluding AV)	141 040 700	140 792 613	140 792 613
AV	6 000 000	9 354 855	9 356 855
Other construction cost	719 000	1 417 699	1 417 699
Compensation Events	12 046 231	20 485 472	20 699 270
Permits& Dues	2 549 526	2 556 926	2 556 926
Fees	20 492 188	20 090 077	20 090 077
Other Cost	1 500 000	1 488 500	1 488 500
Additional budget (including expected share)	8 300 000	0	0
(1) Subtotal construction	192 647 645	196 186 141	196 401 940
Share part ICC NEC3 contract		-2 445 703	-2 238 024
(2) Subtotal construction inclusive share		193 740 438	194 163 916
Budget CP		192 647 645	192 647 645
Saldo (Budget CP -/- 2)		1 092 793	1 516 271
Transition			
Construction cost transition	1 067 355	3 207 364	3 207 364
Fees transition	3 450 820	2 784 264	2 784 264
Equipment transition	6 834 180	4 818 791	4 818 791
Reserve	0	0	524 800
Subtotal transition	11 352 355	10 810 419	11 335 219
Budget TP		11 352 355	11 352 355
Saldo (Budget -/- Subtotal)		541 936	17 136
Consolidated			
	Budget	Cost best case	Cost worst case
Construction project	192 647 645	193 740 438	194 163 916
Transition project	11 352 355	10 810 419	11 335 219
Total CP + TP	204 000 000	204 550 857	205 499 135
Budget		204 000 000	204 000 000
Saldo (Budget -/- Consolidated)		550 857	1 499 135

Source : PDO/Brink Groep

Annexe II

Extrait du rapport du commissaire aux comptes de l'ONU (A/69/5, vol. V)

A/69/5 (Vol. V)

Tableau I
Coût prévu, budget et dépassement des coûts en mars 2014^a
(En millions de dollars des États-Unis)^b

	Coût du projet (construction)	Dépenses connexes	Centre informatique auxiliaire	Total
Budget approuvé	1 877			
Dons	14			
Réaménagement axé sur la sécurité	100			
Contribution au centre informatique auxiliaire			4	
Montant total du budget d'ensemble	1 991	0	4	1 995
Coût final prévu	2 115			
Réaménagement axé sur la sécurité	100			
Dépenses connexes ^c		140		
Centre informatique auxiliaire ^c			19	
Montant total du coût final prévu	2 215	140	19	2 374
Écart entre le budget et le coût final prévu	(224)	(140)	(15)	(379)

Source : Analyse effectuée par le Comité des données fournies par l'Administration et des résolutions de l'Assemblée générale.

^a L'annexe IV présente une répartition plus détaillée du budget et des coûts.

^b Les montants sont arrondis au million de dollars le plus proche.

^c Ces coûts n'étaient pas compris dans le budget du plan-cadre d'équipement qui a été approuvé; l'Assemblée générale a demandé qu'ils soient financés à partir dudit budget.

8. Le dépassement des coûts, qui s'élève à 379 millions de dollars, s'explique par des problèmes ou des événements qui se sont produits au début du projet; il n'y a pas eu de nouveau problème entraînant des risques ni d'augmentation sensible des coûts au cours de la période considérée. Les dépassements de coûts sont courants dans les grands projets de construction, en particulier dans le cadre d'un projet de l'ampleur et de la complexité du plan-cadre d'équipement. L'Administration a fait savoir qu'il y avait eu, outre les dépenses connexes non prévues au budget et les dépenses afférentes au centre informatique auxiliaire, une augmentation des coûts de construction, compte tenu des risques qui étaient apparus. Les honoraires à verser pour s'assurer des services professionnels ont augmenté également en raison de l'évolution des conditions du marché. D'autre part, la décision prise en 2007 d'accélérer l'exécution du projet a abouti à la conclusion de marchés avant que les travaux de conception ne soient terminés; les changements qui sont intervenus par la suite ont entraîné des modifications dans les commandes et des avenants et, par conséquent, une augmentation des coûts. Certains travaux de construction vont être reportés; ils se feront après la clôture du projet en juin 2015 et pourraient entraîner des dépenses supplémentaires pour l'Organisation.