

Rapport spécial

Gestion des espaces de bureaux des institutions de l'UE: entre bonnes pratiques et points perfectibles

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-VIII
Introduction	01-04
Étendue et approche de l'audit	05-08
Étendue de l'audit	05-07
Approche d'audit	08
Observations	09-89
Les institutions appliquent des principes communs et coopèrent étroitement	09-27
Les institutions définissent des stratégies immobilières, mais certaines sont obsolètes et n'envisagent pas plusieurs scénarios	10-13
Les institutions appliquent des principes décisionnels communs	14-19
La coopération interinstitutionnelle est importante	20-22
Les institutions optent dans une certaine mesure pour les nouvelles formes d'organisation du travail, mais n'ont pas encore évalué les coûts et les avantages des projets réalisés en la matière	23-27
Les décisions concernant les espaces de bureaux sont fondées, mais les mécanismes de financement des projets de construction sont souvent complexes, ce qui nuit à la transparence budgétaire	28-42
En règle générale, les pays hôtes aident les institutions et leur offrent des conditions préférentielles	31-35
Les décisions sous-tendant l'obtention d'espaces de bureaux étaient fondées	36-37
Les mécanismes de financement des grands projets sont souvent complexes, ce qui nuit à la transparence budgétaire	38-42
De grands projets de construction accusent des retards et, dans certains cas, entraînent des dépassements de coûts substantiels	43-54
Le projet de la Cour de justice: respect du budget et du calendrier	44
Le projet Europa du Conseil: respect du budget, mais pas du calendrier	45-47
Le projet KAD II du Parlement: des retards substantiels entraînant des surcoûts	48-50

Le projet JMO II de la Commission: des retards et des coûts supplémentaires	51-54
Le suivi et la communication d'informations sont insuffisants	55-69
Les institutions assurent le suivi de divers aspects, mais négligent les indicateurs relatifs à l'efficacité de l'utilisation des bâtiments et à leur coût	56-62
Les données disponibles ne sont pas normalisées, ce qui rend difficile les comparaisons entre institutions	63-69
Les valeurs des indicateurs de surface sont analogues d'une institution à l'autre, mais les coûts varient considérablement	70-89
Les surfaces moyennes de bureaux sont analogues	72-79
Les loyers négociés sont généralement inférieurs au niveau du marché, mais les loyers par personne varient substantiellement entre les bâtiments	80-86
Le coût de construction et d'acquisition varie selon le type de bâtiment	87-89
Conclusions et recommandations	90-101

Annexes

Annexe I — Méthode de calcul des indicateurs de surface et de coût

Annexe II — Liste des bâtiments mentionnés dans le rapport

Acronymes et abréviations

Glossaire

Équipe d'audit

Réponse du Parlement européen

Réponse du Conseil de l'Union européenne

Réponse de la Commission européenne

Réponse de la Cour de justice

Réponse de la Banque centrale européenne

Synthèse

I Les institutions utilisent pour leurs immeubles environ 11 % du budget alloué aux dépenses administratives. La composition du parc immobilier varie selon la mission et la structure organisationnelle de chaque institution, mais une part substantielle de l'espace est occupée par des bureaux. La Commission, qui dispose du parc immobilier le plus conséquent, consacre plus de 80 % de celui-ci aux espaces de bureaux.

II Pour déterminer, de façon générale, si la gestion des dépenses de l'Union européenne en matière d'espaces de bureaux était efficiente, nous avons examiné si les institutions de l'UE ayant les plus grands besoins en la matière (Parlement, Conseil, Commission, Cour de justice et BCE):

- a) mettaient en place des stratégies immobilières et coopéraient afin de réaliser des économies;
- b) se procuraient des espaces de bureaux de manière efficiente;
- c) assuraient un suivi de leur parc de bureaux et en rendaient compte de façon appropriée.

III Globalement, nous avons constaté que les institutions géraient de manière efficiente leurs dépenses liées aux espaces de bureaux, mais que les stratégies immobilières n'étaient pas toujours formalisées et que la planification s'y rapportant n'était pas optimale. Les mécanismes de financement des grands projets que nous avons examinés étaient souvent complexes, ce qui a parfois nui à la transparence budgétaire. La majorité de ces projets ont accusé des retards et, dans certains cas, ont entraîné d'importants surcoûts. Le suivi et la communication d'informations concernant les parcs immobiliers de la plupart des institutions ne sont pas adaptés.

IV Les institutions coopèrent et appliquent des principes décisionnels similaires. Néanmoins, elles établissent leurs principes et leurs objectifs principaux en matière de gestion immobilière dans divers documents. Certains sont obsolètes et d'autres mis en œuvre sans approbation formelle. Elles n'examinent pas différents scénarios lors de la planification de leurs besoins dans le domaine immobilier. Au moment de l'audit, les institutions n'avaient pas encore évalué les nouvelles formes d'organisation du travail (NFOT) mises en places.

V Les pays hôtes offrent aux institutions des conditions préférentielles concernant l'achat ou la location d'espaces de bureaux et les soutiennent dans leurs grands projets

de construction. Nous avons constaté le bien-fondé des décisions prises dans ce domaine. Néanmoins, les mécanismes de financement des grands projets que nous avons examinés étaient souvent complexes, ce qui a nui à la transparence budgétaire. La majorité de ces projets ont subi des retards qui ont occasionné, dans certains cas, des coûts supplémentaires.

VI La plupart des institutions n'assurent pas, à des fins de gestion interne, un suivi régulier des indicateurs relatifs à l'efficacité de l'usage des bâtiments et à leur coût. Si les institutions disposant de bâtiments à Bruxelles et à Luxembourg se sont entendues pour harmoniser le mesurage des surfaces, les données ne sont pas entièrement normalisées et il est difficile de les comparer. Les rapports immobiliers transmis à l'autorité budgétaire ne permettent ni de procéder à des comparaisons, ni d'effectuer une analyse de l'efficacité.

VII Notre analyse montre que les institutions utilisent les surfaces de bureaux de manière analogue. Par ailleurs, nous avons constaté que les loyers négociés par les institutions étaient généralement en dessous des niveaux du marché. Une analyse approfondie des bâtiments loués démontre que les loyers annuels par personne varient substantiellement selon le bâtiment. La nature du bâtiment se reflète dans les coûts de construction et d'acquisition.

VIII Sur la base des observations formulées dans le présent rapport, nous recommandons aux institutions:

- a) d'actualiser et de formaliser leurs stratégies immobilières et de mettre à jour régulièrement les documents relatifs à la planification;
- b) d'évaluer les projets relatifs aux nouvelles formes d'organisation du travail;
- c) de renforcer la transparence budgétaire dans l'utilisation des mécanismes de financement des projets de construction;
- d) de mettre en place des procédures de gestion appropriées pour les grands projets de construction et de rénovation;
- e) de renforcer la cohérence des données et le suivi de leur parc immobilier.

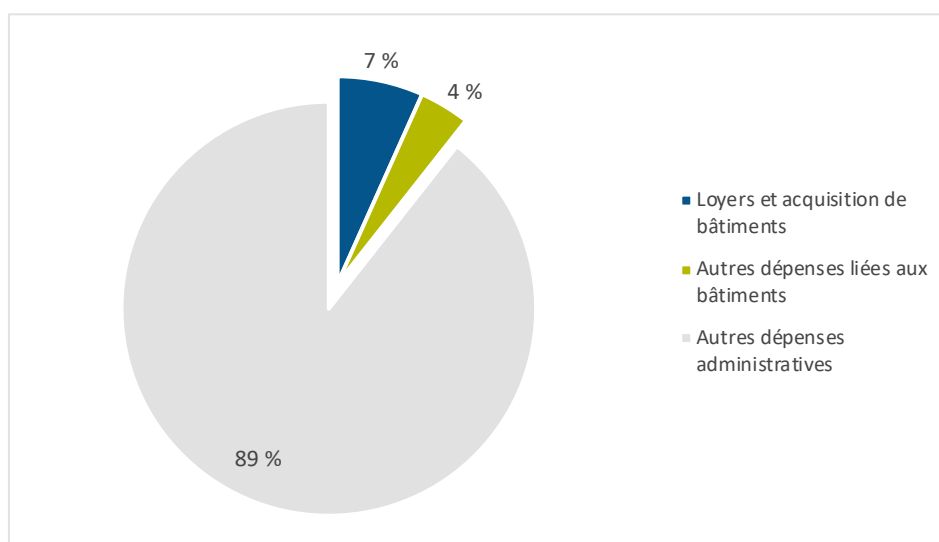
Introduction

01 Les dépenses immobilières représentent environ 11 % (1 milliard d'euros) du montant total des dépenses administratives des institutions de l'Union européenne (UE)¹, ainsi que l'indique la **figure 1**. Ce pourcentage est resté stable au cours des cinq dernières années, mais il a diminué par rapport à son niveau d'il y a dix ans.

L'acquisition et la location de bâtiments représentent environ deux tiers des dépenses immobilières, le reste concernant essentiellement l'entretien, la sécurité et l'énergie.

La **figure 2** montre qu'il existe des différences entre les institutions, principalement dues aux caractéristiques de leurs parcs immobiliers respectifs.

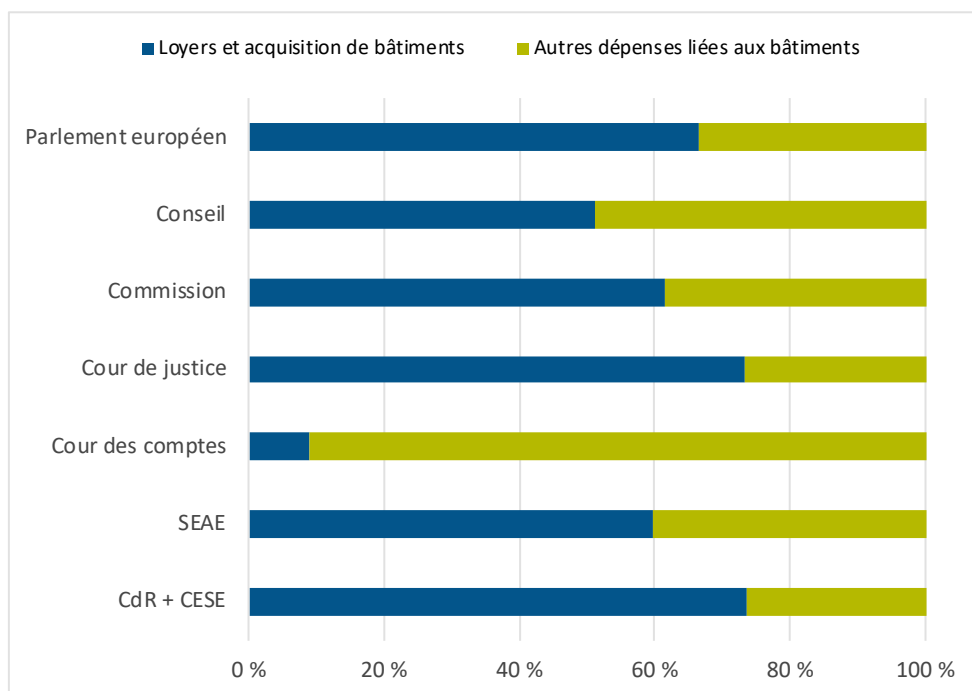
Figure 1 – Dépenses administratives des institutions de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du budget général de l'UE pour l'exercice 2018.

¹ Parlement, Conseil, Commission, Cour de justice, Cour des comptes, Service européen pour l'action extérieure (SEAE), Comité des régions (CdR) et Comité économique et social européen (CESE).

Figure 2 – Dépenses immobilières²



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du budget général de l'UE pour l'exercice 2018.

02 À la fin de l'année 2016, les institutions susmentionnées occupaient une surface immobilière totale s'élevant à 2,5 millions de mètres carrés (m²)³. Ce chiffre est supérieur de 26 % à celui de 2004, une augmentation qui s'explique par la hausse de 22 % du personnel travaillant dans les locaux des institutions sur la même période⁴.

03 Les institutions ont différents besoins en matière de locaux. La Commission consacre par exemple la majeure partie de ses locaux à des bureaux. D'autres institutions telles que le Parlement, le Conseil et la Cour de justice utilisent davantage d'autres types d'espaces, comme des salles de réunion, des salles d'assemblée, des salles d'audience et des zones d'accueil du public. Les surfaces de bureaux⁵ représentent environ 70 % de la surface totale⁶ et sont situées principalement à

² La BCE et la BEI ne sont pas comprises dans cette analyse, car les comptes annuels de ces institutions ne comportent pas de détails concernant les dépenses budgétaires en matière d'immobilier.

³ Surface nette totale hors sol, BCE exclue.

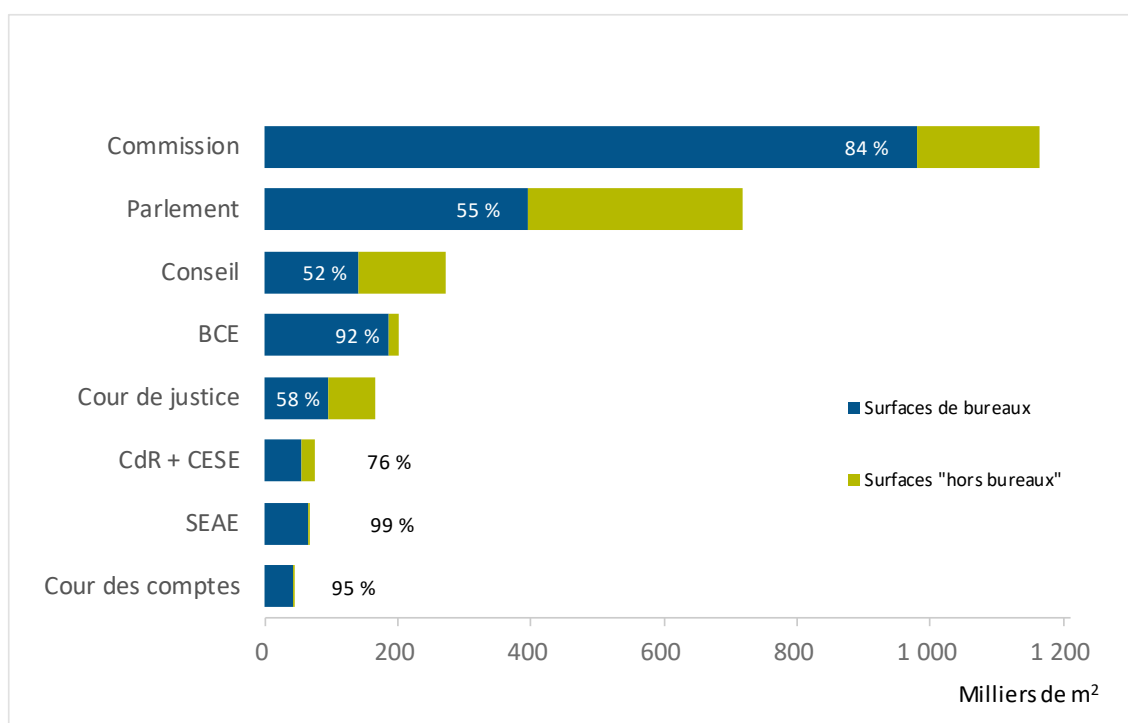
⁴ Source: *Comparaison des coûts entre les institutions dans le domaine immobilier*, CPQBF, juin 2005. Ce rapport n'inclut pas la BCE.

⁵ Par «surfaces de bureaux», il faut entendre les bureaux proprement dits et les espaces annexes tels que les couloirs, les ascenseurs, les lieux d'aisance, les restaurants, etc.

⁶ La surface nette totale hors sol.

Bruxelles, suivie de Luxembourg, de Strasbourg et de Francfort. La **figure 3** montre la surface nette totale occupée par les institutions ainsi que la proportion occupée par les bureaux.

Figure 3 – Surfaces de bureaux en proportion de la surface totale occupée



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels immobiliers et des données fournies par les institutions.

04 Les sièges des institutions sont l'enjeu de décisions politiques. Le dernier accord politique concernant l'emplacement des sièges des institutions a été conclu en 1992, lors de la réunion du Conseil européen d'Édimbourg.

Étendue et approche de l'audit

Étendue de l'audit

05 Pour déterminer, de façon générale, si la gestion des dépenses de l'Union européenne en matière d'espaces de bureaux est efficiente, nous avons examiné si les institutions de l'UE:

- mettaient en place des stratégies immobilières et coopéraient afin de réaliser des économies;
- se procuraient des espaces de bureaux de manière efficiente;
- assuraient un suivi de leur parc de bureaux et en rendaient compte de façon appropriée.

06 Le présent audit s'est concentré sur les cinq institutions disposant des plus grands espaces de bureaux (Parlement, Conseil, Commission, Cour de justice et BCE) et a porté sur les bâtiments situés à Bruxelles, à Luxembourg et à Francfort⁷. Lorsque cela était possible, nous avons comparé les données et les procédures de gestion de ces institutions à celles du Comité économique et social européen (CESE), du Comité européen des régions (CdR), du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), de la Cour des comptes européenne et de la Banque européenne d'investissement (BEI).

07 Nous n'avons pas analysé les bâtiments utilisés à des fins autres que celles de bureaux (c'est-à-dire les centres de conférence, les locaux techniques, etc.) ou les bâtiments comportant moins de 20 % de surface de bureaux. L'audit a porté principalement sur les coûts supportés pour se procurer des espaces de bureaux, laissant de côté l'entretien, le nettoyage, la sécurité ou les autres coûts d'exploitation liés aux bâtiments.

⁷ Le site web de la Commission présente une liste complète des bâtiments occupés par les institutions de l'UE, accompagnée d'une carte: annuaire officiel de l'Union européenne (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

Approche d'audit

08 L'audit s'est déroulé de septembre 2017 à juin 2018 et nos observations reposent sur des éléments probants tirés:

- des stratégies immobilières des institutions et de leurs rapports à l'intention de l'autorité budgétaire;
- des questionnaires adressés aux institutions et des visites que nous avons effectuées;
- des questionnaires adressés à d'autres organisations internationales ainsi que des visites que nous avons effectuées;
- d'audits internes, le cas échéant;
- des rapports techniques/de mesure concernant les bâtiments;
- des informations comptables, financières et contractuelles concernant les bâtiments;
- des visites rendues à des instances interinstitutionnelles et aux autorités des pays hôtes.

Observations

Les institutions appliquent des principes communs et coopèrent étroitement

09 Nous avons examiné si les institutions de l'UE définissent des stratégies comportant des principes et des objectifs de gestion immobilière et si ces stratégies sont assorties d'une planification à court ou à moyen terme s'appuyant sur une évaluation régulière des besoins. Nous avons vérifié si les documents stratégiques ou de planification envisagent plusieurs scénarios. Nous avons également analysé la façon dont les institutions présentes sur un même site coopèrent afin de réaliser des économies (par exemple en mettant en commun leur expertise ou leur pouvoir d'achat). De plus, nous avons examiné la façon dont les institutions ont mis en œuvre les nouvelles formes d'organisation du travail (NFOT).

Les institutions définissent des stratégies immobilières, mais certaines sont obsolètes et n'envisagent pas plusieurs scénarios

10 Les institutions définissent leurs propres principes et objectifs de gestion immobilière dans divers documents, dont certains sont obsolètes et d'autres mis en œuvre sans approbation formelle (voir ***figure 4***).

Figure 4 – Stratégies immobilières

Institution de l'UE	Stratégies immobilières
Parlement	Décision du Bureau du 24 mars 2010 ⁸ (2010-2014). Projet de stratégie immobilière à moyen terme (2015-2019). Ce document n'a jamais été formellement adopté. Stratégie immobilière pour l'après-2019, adoptée par le Bureau le 16 avril 2018.
Conseil	Document présenté au cours de l'audition publique du 18 novembre 2013 ⁹ .
Commission	Communication sur la politique d'installation des services de la Commission à Bruxelles et à Luxembourg ¹⁰ . Dernière actualisation en 2007.
Cour de justice	Annexe au rapport annuel de gestion pour l'année 2017 ¹¹ .
BCE	Stratégie immobilière approuvée en juillet 2017.

Source: Cour des comptes européenne.

11 La Commission a présenté les grands principes de sa stratégie immobilière dans une communication de 2007. Elle prévoyait de clarifier certains aspects de cette stratégie immobilière au moyen d'études (incidence de la méthodologie pour la passation de nouveaux marchés immobiliers, juste équilibre entre acquisition et location, incidence des nouvelles méthodes de travail sur la qualité de vie et sur les économies possibles) mais ces dernières n'ont pas été menées. Par ailleurs, certains aspects importants mentionnés dans la communication de 2007 ont changé au fil du temps. Ainsi, les reports de paiement et les baux emphytéotiques ne sont plus les méthodes privilégiées pour financer l'acquisition de bâtiments, et la Commission a récemment inclus des agences exécutives dans sa planification pluriannuelle. Bien qu'elle considère que les grands principes et les orientations figurant dans sa

⁸ Décision du Bureau du 24 mars 2010 relative aux besoins immobiliers et à la politique immobilière à moyen terme du Parlement européen.

⁹ Audition publique de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen relative au rapport coût-efficacité de la politique immobilière de l'UE du 18 novembre 2013.

¹⁰ COM(2007) 501 final du 5 septembre 2007: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la politique d'installation des services de la Commission à Bruxelles et à Luxembourg.

¹¹ Rapport de gestion 2017, Annexe 5 - Rapport à l'autorité budgétaire: plan actualisé d'investissements immobiliers 2017-2022.

communication sont toujours valables, elle n'a pas actualisé la stratégie immobilière et ne l'a pas intégrée en un document unique révisé et comportant les évolutions récentes.

12 Pour établir le cadre politique pluriannuel (MAPF), leur outil de planification à moyen terme, les Offices de la Commission pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles (OIB) et à Luxembourg (OIL) se fondent sur la stratégie immobilière de la Commission. Le MAPF présente les principaux projets et priorités de chacun des Offices pour les dix prochaines années et procure une vue d'ensemble (actualisée chaque année) des besoins de la Commission en matière d'espaces de bureaux. Il s'appuie sur les fluctuations des effectifs et sur le stock disponible d'espaces de bureaux et prend en considération l'expiration et la prolongation des baux ainsi que les travaux de rénovation/remise à neuf. Nous estimons que, pour des institutions disposant d'un parc immobilier important, le MAPF est un outil utile et adapté.

13 Nous n'avons pas trouvé d'éléments attestant que les institutions avaient pris en considération, dans leur planification, différents scénarios concernant leurs besoins en matière d'immobilier, par exemple, en fonction des contraintes budgétaires, des évolutions au niveau des effectifs ou des conséquences de décisions politiques telles qu'un élargissement ou une modification du rôle et de la mission de l'institution concernée.

Les institutions appliquent des principes décisionnels communs

14 Si les institutions présentes sur un même site n'ont pas «une» stratégie immobilière commune à proprement parler, elles appliquent néanmoins des principes décisionnels similaires¹².

Adaptation à la mission et à l'organisation

15 Les institutions adaptent leur stratégie immobilière à leur mission et à leur organisation, compte tenu notamment de leurs besoins d'espaces spécifiques tels que des grandes salles de conférence, des salles d'audience ou des salles d'assemblée. Dans certains cas, les institutions révisent leur stratégie immobilière en réaction à une modification de leur mission. Par exemple, la BCE avait initialement prévu d'installer

¹² Certains principes sont appliqués sans pour autant figurer dans les documents présentant la stratégie immobilière des institutions.

l'ensemble de son personnel dans un seul bâtiment, mais a dû revoir sa décision du fait de circonstances imprévues (voir **encadré 1** ci-dessous).

Encadré 1

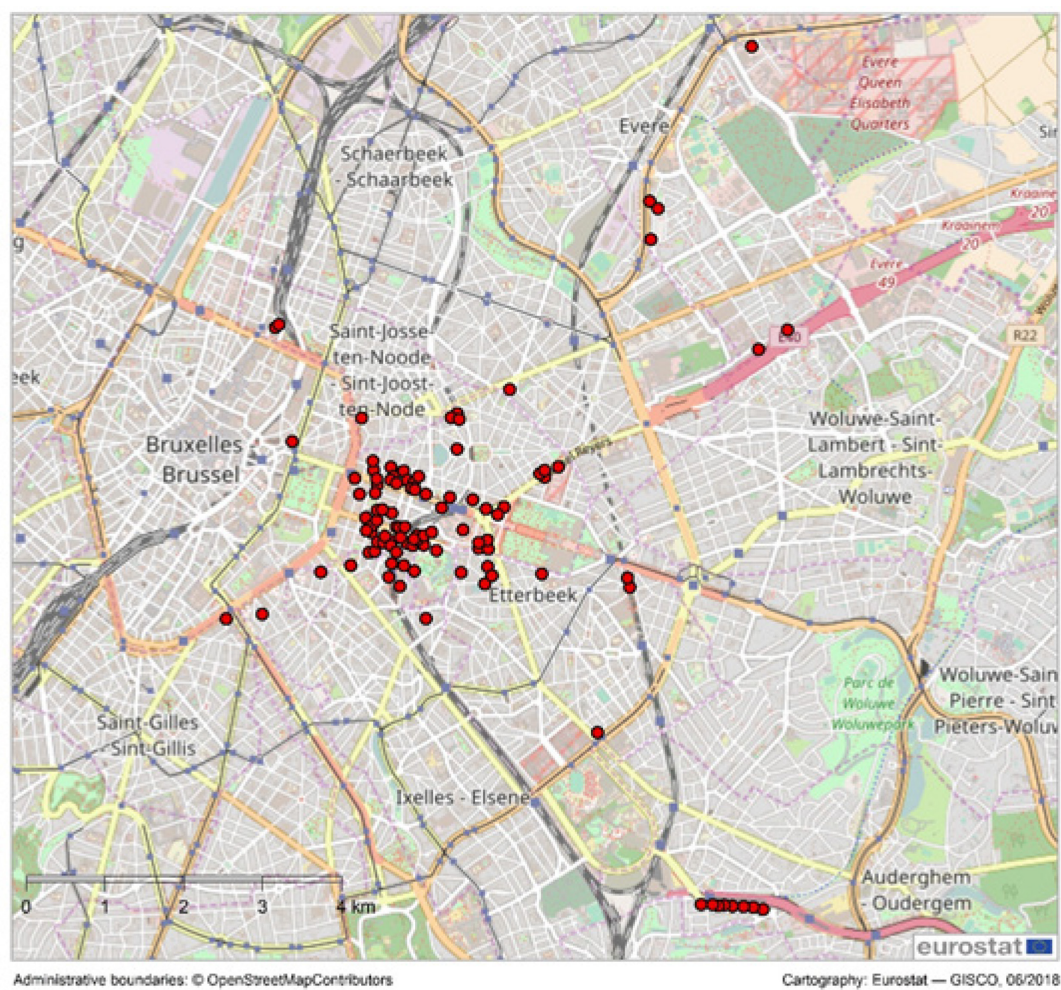
Adaptation de l'approche immobilière de la BCE en raison de sa nouvelle mission

En 2012, les États membres ont décidé d'élargir la mission de la BCE pour y inclure des tâches relatives au mécanisme de surveillance unique (MSU). Alors que la construction de son bâtiment principal était déjà en cours, la BCE a dû trouver des espaces de bureaux pour accueillir environ 1 000 agents supplémentaires afin de répondre aux exigences imposées par le MSU. La BCE a réduit la surface de bureaux prescrite dans les orientations en matière d'allocation d'espace en accroissant la proportion de bureaux partagés et de bureaux d'équipe et en faisant passer l'objectif en matière de «réserve de flexibilité» (surplus permettant les déménagements, en cas de remise à neuf par exemple) de 10 % à 5 %. L'institution a toutefois dû renoncer à installer son personnel dans un seul bâtiment et louer deux bâtiments supplémentaires à Francfort.

Concentration

16 Les institutions ont généralement tendance à privilégier la taille des bâtiments à leur nombre et à opter pour des bâtiments situés sur un seul site (ou un nombre réduit de sites), de préférence à proximité d'autres institutions. Les raisons de cette approche sont multiples: économies d'échelle, raisons de sécurité, meilleures conditions de travail, augmentation de la productivité (grâce à la réduction du temps nécessaire pour se déplacer entre les bâtiments par exemple) et question d'image. L'application de ce principe réduit de fait le nombre de bâtiments se prêtant à une acquisition ou à une location. Les **figures 5** et **6** ci-dessous montrent la répartition géographique des bâtiments des institutions sur les sites principaux à Bruxelles et à Luxembourg.

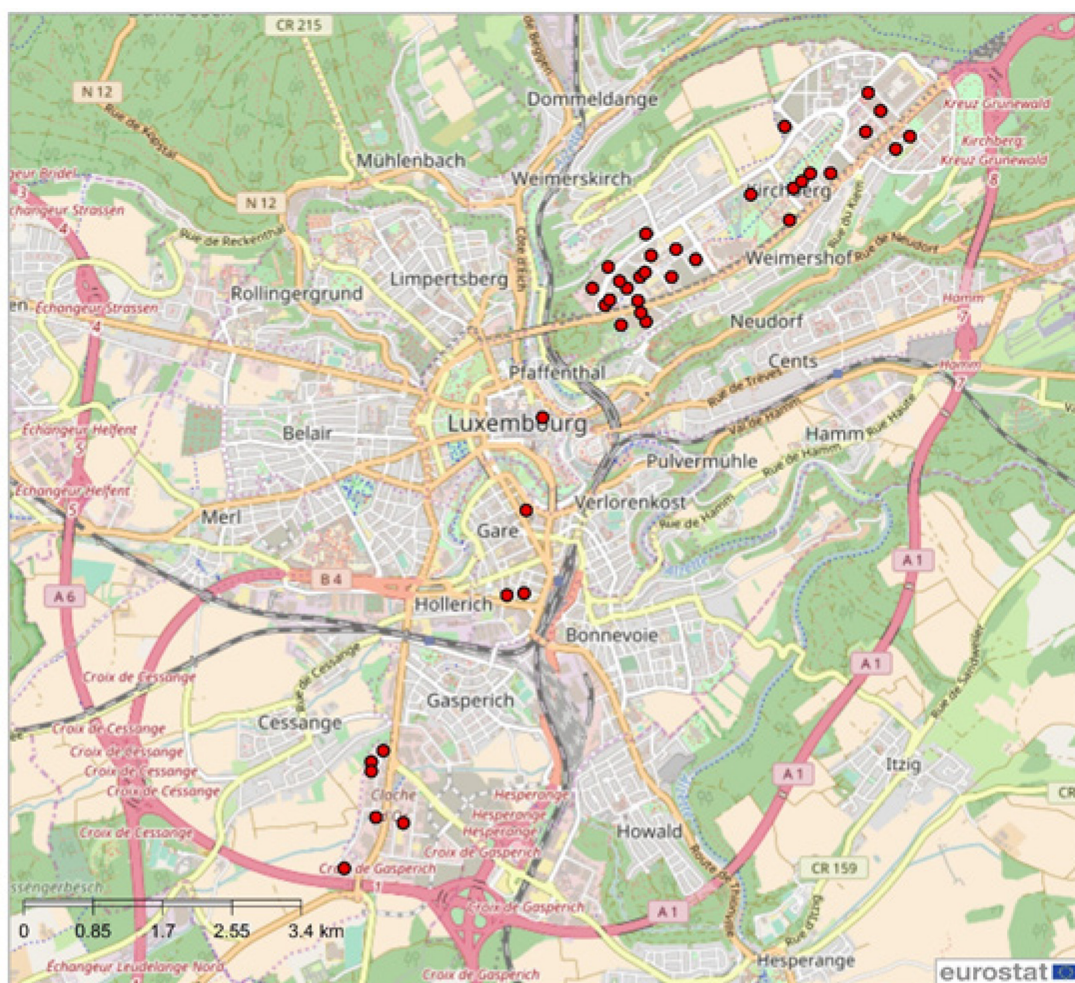
Figure 5 – Emplacement des institutions, agences et organes de l'UE à Bruxelles¹³



Source: Office des publications de l'Union européenne.

¹³ L'entrepôt de la Commission situé Chaussée de Vilvorde 140-142, Neder-Over-Heembeek (Bruxelles) ne figure pas sur la carte.

Figure 6 – Emplacement des institutions, agences et organes de l'UE à Luxembourg



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Source: Office des publications de l'Union européenne

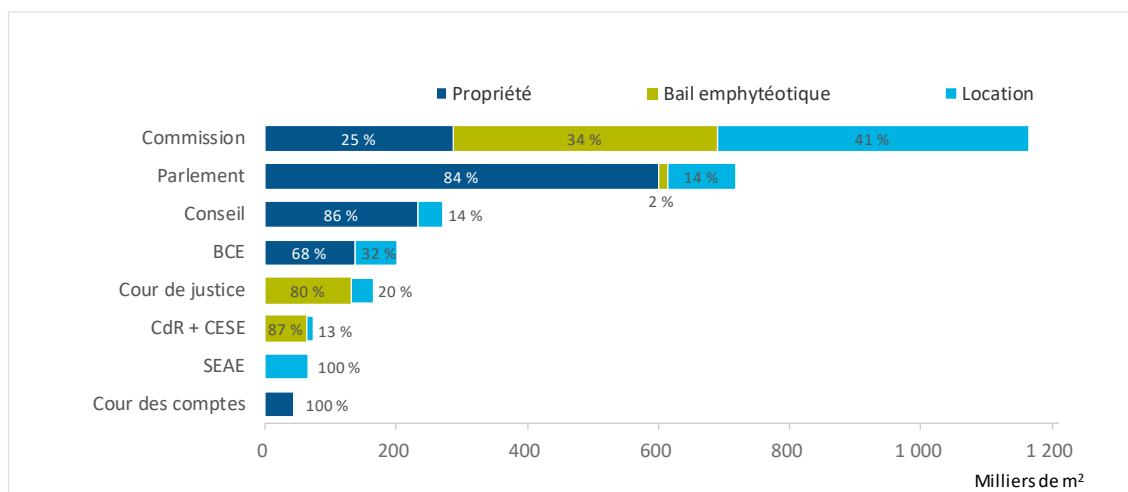
17 La rationalisation du parc immobilier au moyen d'un regroupement des effectifs dans un petit nombre de bâtiments de grande taille, par exemple, est l'un des grands principes de la stratégie immobilière de la Commission. En 2007, deux tiers des bâtiments de la Commission à Bruxelles avaient une superficie inférieure à 15 000 m² et seuls huit bâtiments sur 61 (13 %) avaient une superficie supérieure à 20 000 m². Dix ans plus tard, 22 des 52 bâtiments compris dans notre analyse (42 %) avaient une superficie supérieure à 20 000 m². Ces chiffres ne sont pas entièrement comparables, car notre analyse ne s'est intéressée qu'aux bâtiments principalement utilisés comme immeubles de bureaux, mais ils montrent néanmoins que la Commission a appliqué le principe de préférence pour des bâtiments moins nombreux mais plus grands.

La propriété plutôt que la location

18 Toutes les institutions considérées préfèrent la propriété à la location. La **figure 7** ci-dessous compare la surface totale acquise (espaces de bureaux et autres) à la surface totale louée¹⁴. Bien que la location permette une certaine souplesse dans la gestion immobilière, la propriété des bâtiments offre un certain nombre d'avantages aux institutions:

- réduction des coûts à long terme (valeur ajoutée en cas de réaménagement, recouvrement de la valeur du bâtiment en cas de vente);
- conditions préférentielles offertes par le pays hôte, telles que la possibilité d'acquérir ou d'utiliser le terrain à titre gracieux;
- stabilité des coûts (protection contre les augmentations de loyer) et meilleure planification budgétaire à moyen terme;
- liberté d'utiliser et d'améliorer le bien sans contraintes émanant du propriétaire.

Figure 7 – Surface immobilière louée et acquise (propriété ou baux emphytéotiques)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels immobiliers et des données fournis par les institutions.

¹⁴ Basée sur la surface nette totale hors sol.

19 Globalement, les institutions couvertes par notre analyse sont propriétaires¹⁵ d'environ 70 % de la surface qu'elles occupent. Ce pourcentage avoisinait 60 % en 2004¹⁶. Il augmentera dans un avenir proche avec l'achèvement de grands projets de construction tels que l'extension du bâtiment KAD du Parlement, la troisième tour de bureaux de la Cour de justice et le complexe JMO II de la Commission.

La coopération interinstitutionnelle est importante

20 Les institutions abordent les questions immobilières stratégiques dans des groupes de travail interinstitutionnels¹⁷. Au cours de ces réunions, elles s'informent mutuellement de leurs futurs projets immobiliers afin d'éviter de se faire concurrence sur le même marché. Elles échangent également des informations concernant les espaces disponibles au sein de leurs bâtiments. Cela leur a permis de partager des biens¹⁸, d'en sous-louer ou de reprendre des locaux dont une autre institution n'avait plus besoin¹⁹. Elles examinent également d'autres questions relatives à leurs biens immobiliers, telles que les aspects environnementaux et énergétiques.

21 L'une des principales réussites de ces groupes de travail est l'étroite coopération qu'ils entretiennent dans le cadre des appels d'offres. Les institutions mettent en place des procédures d'appel d'offres interinstitutionnelles pour l'acquisition par exemple,

¹⁵ Les institutions considèrent que les baux emphytéotiques avec option d'achat sont équivalents à la propriété, même si elles n'ont pas encore exercé l'option d'achat dans la majorité des cas.

¹⁶ Source: *Comparaison des coûts entre les institutions dans le domaine immobilier*, CPQBF, juin 2005, et données fournies par la BCE.

¹⁷ Le groupe de travail interinstitutionnel sur les infrastructures, la logistique et les services internes à Bruxelles et le groupe interinstitutionnel de coordination immobilière à Luxembourg.

¹⁸ Par exemple, l'entrepôt interinstitutionnel partagé par la Commission et par le Conseil en périphérie de Bruxelles.

¹⁹ Par exemple, lorsque la Commission a quitté le bâtiment SDME à Bruxelles, le Parlement a pu négocier un prix plus avantageux pour ce bâtiment permettant de satisfaire ses besoins résiduels. Le SEAE mène actuellement des négociations concernant les bâtiments SCAN, que la Commission a également quittés. Le Parlement a repris, à Luxembourg, le bail du bâtiment GEOS de la Cour de justice et a transféré le bail de son précédent bâtiment (le Président) à la BEI. La Cour de justice a sous-loué son espace excédentaire à la BEI, à la Cour des comptes et au Centre de traduction des organes de l'Union européenne pour des périodes limitées.

de services de déménagement, de meubles, d'équipements et de fournitures de bureau, d'assurances et de services d'expertise immobilière. Cette façon de procéder renforce la position des institutions face aux prestataires de services et aux fournisseurs et entraîne des économies d'échelle. Dans le même temps, néanmoins les critères d'éligibilité des soumissionnaires s'en trouvent durcis, ce qui peut décourager les PME de participer aux appels d'offres.

22 Les institutions gèrent leurs parcs immobiliers de façon autonome et manifestent un intérêt limité à l'égard de la création d'une agence immobilière interinstitutionnelle. Elles estiment que des équipes spécialisées en gestion immobilière proches des décideurs au sein de chacune des institutions sont plus à même de satisfaire leurs besoins spécifiques.

Les institutions optent dans une certaine mesure pour les nouvelles formes d'organisation du travail, mais n'ont pas encore évalué les coûts et les avantages des projets réalisés en la matière

23 Les nouvelles formes d'organisation du travail (NFOT) visent à transformer l'environnement de travail par l'introduction d'espaces collaboratifs combinés à une culture plus flexible du travail²⁰. Les NFOT n'entraînent pas nécessairement une réduction de l'espace consacré aux bureaux, mais induisent plutôt une transformation de l'environnement de bureau et de la culture du travail avec la participation de la direction et du personnel.

24 Les institutions de l'UE ont introduit les NFOT au moyen d'un certain nombre d'initiatives et d'innovations. Certaines d'entre elles proposent par exemple le télétravail occasionnel ou structurel²¹. Au Conseil, au CdR et au CESE, l'introduction du télétravail structurel a entraîné une intensification de l'usage des espaces de bureaux par la mise en place de bureaux partagés pour les télétravailleurs structurels.

²⁰ Les NFOT nécessitent la création d'outils spécifiques dans trois principaux domaines: les ressources humaines et la culture de l'organisation (notamment l'approche par activités, la politique de télétravail et l'évaluation du personnel), les technologies de l'information et de la communication (travail sans papier, infrastructures informatiques fiables) et les espaces de travail (lieux calmes, espaces collaboratifs, agencement des bureaux, etc.).

²¹ Possibilité d'alterner régulièrement les périodes de télétravail et de travail au bureau, lorsque cela est possible.

25 La Commission a opté pour des espaces collaboratifs et cloisonnés dans trois bâtiments²² à Bruxelles afin d'optimiser l'usage de la superficie disponible. Elle estime que le taux d'occupation de ces bâtiments a augmenté de 46 % en moyenne. Les résultats de l'enquête de satisfaction menée auprès du personnel de ces trois bâtiments travaillant dans un environnement collaboratif n'étaient encore pas disponibles au moment de l'audit. À Luxembourg, environ 200 agents de la Commission, répartis dans deux bâtiments²³, travaillent en environnement collaboratif.

26 Le Parlement a commandé des études de faisabilité en vue de créer des espaces collaboratifs dans deux nouveaux bâtiments²⁴. Bien que le projet, dans sa forme originale, ait été abandonné par la suite, le Parlement met en œuvre certains de ses éléments dans ces deux bâtiments, sur la base d'un dialogue avec les services concernés.

27 Les NFOT demandent des investissements supplémentaires et elles sont généralement mises en place dans le cadre de rénovations ou de projets de construction. Les institutions n'ont pas encore pleinement évalué les avantages, économiques ou autres, que présentent les espaces de travail collaboratifs, tels qu'une productivité accrue.

Les décisions concernant les espaces de bureaux sont fondées, mais les mécanismes de financement des projets de construction sont souvent complexes, ce qui nuit à la transparence budgétaire

28 Nous avons examiné la façon dont les institutions sollicitent les pays hôtes afin d'obtenir les meilleures conditions possibles lors de la sélection de leurs bâtiments.

29 Nous avons analysé si les décisions concernant les nouveaux projets de construction s'appuyaient sur des critères de bonne gestion financière.

²² MO15, MERO et CSM1.

²³ Drosbach et Euroforum.

²⁴ Martens et KAD.

30 Nous avons également examiné si les mécanismes de financement retenus par les institutions prennent en considération les possibilités offertes par le règlement financier, s'ils sont transparents et s'ils favorisent l'obligation de rendre compte.

En règle générale, les pays hôtes aident les institutions et leur offrent des conditions préférentielles

31 La plupart des bâtiments constituant les parcs immobiliers des institutions sont situés à Bruxelles et à Luxembourg, tandis que le siège de la BCE se trouve à Francfort. En vertu des traités de l'Union européenne²⁵, les pays hôtes exonèrent les institutions de tous impôts indirects²⁶ et d'impôts directs sur leurs avoirs, sur leurs revenus et sur leurs autres biens. Certains pays hôtes offrent également aux institutions d'autres avantages en fonction de leurs possibilités et du résultat des négociations menées.

32 Les deux cas suivants sont des exemples récents de conditions préférentielles accordées par les autorités belges. Concernant le bâtiment Europa, les autorités belges ont offert au Conseil le terrain et le bâtiment s'y trouvant pour un euro symbolique et ont assuré la gestion du projet de construction à titre gracieux. Pour ce qui est d'un terrain constructible de la rue de la Loi, la Commission a été autorisée à presque doubler la capacité des bâtiments. Celle-ci estime que construire à capacité maximale à cet endroit lui permettrait d'économiser jusqu'à 130 millions d'euros d'investissements fonciers ailleurs dans ce secteur.

33 À Luxembourg également, les institutions bénéficient de conditions préférentielles et du soutien de l'État dans leurs projets de construction. Par exemple, les autorités luxembourgeoises ont offert au Parlement et à la Cour de justice le terrain de leurs complexes immobiliers pour un euro symbolique²⁷ et ces deux institutions louent certains de leurs bâtiments à l'État pour un montant préférentiel. Le degré de participation de l'instance nationale compétente dans les projets de construction des institutions varie: elle fournit un appui technique au Parlement pour la construction de son nouveau complexe KAD II, mais prend pleinement en charge la gestion des projets de construction de la Cour de justice.

²⁵ Article 3 du Protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne (TFUE).

²⁶ Exonération par remise ou par remboursement.

²⁷ L'État dispose d'un droit de préemption à l'acquisition des bâtiments.

34 La Commission a convenu avec l'État luxembourgeois de remplacer son bâtiment principal à Luxembourg (le bâtiment Jean Monnet ou JMO). En décembre 2015, à la suite de la décision de la Commission de quitter le bâtiment JMO²⁸, les deux parties ont trouvé un accord politique sur la répartition des coûts concernant les locaux de remplacement temporaires. Le nouveau bâtiment (JMO II) accueillera la majorité du personnel local de la Commission et éliminera la plus grande partie de ses besoins de location.

35 En 1998, la BCE a signé avec le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne un accord établissant les rôles et les responsabilités de chacune des parties. Les autorités nationales n'ont pas offert à la BCE de conditions préférentielles concernant ses projets de construction et elle a acheté le terrain²⁹ devant accueillir son siège à la ville de Francfort aux conditions ordinaires du marché. Celle-ci s'est toutefois engagée à participer à l'achat en contribuant aux coûts générés, entre autres, par la pollution du sol en raison de l'ancien usage qui était fait de ce site.

Les décisions sous-tendant l'obtention d'espaces de bureaux étaient fondées

36 Nous avons analysé douze cas de figure, comprenant des projets de construction en cours et des immeubles de bureaux récemment achetés ou loués par les institutions qui disposent des parcs immobiliers les plus importants, à savoir le Parlement³⁰ et la Commission³¹, afin d'évaluer si leurs décisions s'appuyaient:

- sur une évaluation pluriannuelle des besoins en matière de locaux;
- sur le respect des contraintes budgétaires;
- sur le respect des spécifications techniques;
- sur une prospection du marché;

²⁸ Après que des études techniques de 2013 ont révélé des risques de présence d'amiante dans le bâtiment plus élevés que ce qui avait été présumé jusqu'alors.

²⁹ Le site de la Grossmarkthalle, ancien marché de gros de Francfort, construit en 1928 et désormais classé monument historique.

³⁰ KAD II, Martens et SQM.

³¹ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II et Drosbach D.

- sur une analyse coûts-avantages;
- sur une appréciation des coûts liés au cycle de vie entier des bâtiments du point de vue de l'aménagement initial, de l'entretien, des coûts d'exploitation et de la rénovation;
- sur une comparaison des possibilités de financement.

37 C'était le cas à quelques exceptions près³²:

- a) les règles d'application du règlement financier³³ disposent que des marchés immobiliers³⁴ peuvent être passés au moyen d'une procédure négociée après prospection du marché local. La Commission applique en principe la méthodologie dite «méthodologie Kallas» qui comporte la publication préalable d'un avis de prospection immobilière. Néanmoins, cela n'a pas été fait dans deux cas de notre échantillon: le bâtiment ORBAN à Bruxelles et l'aile D du bâtiment Drosbach à Luxembourg. Dans les deux cas, cette dérogation était justifiée par le fait que la Commission occupait déjà des bâtiments adjacents.³⁵ Celle-ci prévoit de revoir cette méthodologie;
- b) la Commission joint une analyse coûts-avantages des nouveaux projets aux documents qu'elle communique à l'autorité budgétaire³⁶. Nous n'avons trouvé aucune trace d'une telle analyse dans les documents concernant le projet JMO II. Le projet sera préfinancé par l'État luxembourgeois et la Commission aura la possibilité d'acquérir le bâtiment une fois celui-ci achevé. Rien n'indique que la Commission ait analysé d'autres possibilités de financement.

³² ORBN, JMO II et Drosbach D.

³³ Article 134, paragraphe 1, des règles d'application du règlement financier.

³⁴ Aux termes de l'article 121 des règles d'application du règlement financier, les marchés immobiliers ont pour objet l'achat, l'emphytéose, l'usufruit, le crédit-bail, la location ou la location-vente, avec ou sans option d'achat, de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immeubles.

³⁵ Dans le cas du bâtiment ORBAN, la dérogation a été en outre justifiée par la nécessité de répondre dans l'urgence à des besoins d'espaces de bureaux, et ce, parce que les négociations concernant le bâtiment initialement sélectionné n'avaient pu aboutir.

³⁶ Conformément à l'article 179, paragraphe 3, du règlement financier applicable jusque fin 2012 et à l'article 203, paragraphe 5, du règlement financier applicable à partir de janvier 2013.

Les mécanismes de financement des grands projets sont souvent complexes, ce qui nuit à la transparence budgétaire

38 En vertu du règlement financier³⁷, il est possible, depuis 2013, de financer l'acquisition ou la construction d'un bâtiment au moyen d'un prêt commercial. La plupart des projets de construction en cours ou récemment achevés ont été lancés avant cette date. Pour financer ces projets (voir les projets présentés aux points 43 à 50), les institutions ont fréquemment eu recours à des méthodes de financement complexes faisant intervenir des intermédiaires étatiques ou financiers (voir exemple dans l'**encadré 2**). Par conséquent, elles ne maîtrisent pas directement les aspects financiers des projets.

Encadré 2

Le financement complexe des projets de construction de la Cour de justice

Les autorités nationales luxembourgeoises gèrent, depuis 1994, les projets de construction de la Cour de justice avec le soutien d'un promoteur privé qui obtient les fonds nécessaires sur les marchés financiers. Lorsque les versements du loyer auront couvert l'ensemble des coûts de construction, des coûts financiers et des coûts supplémentaires, la Cour de justice deviendra propriétaire du bâtiment.

Les autorités nationales luxembourgeoises et le promoteur privé sont juridiquement responsables des décisions prises. En dernière analyse néanmoins, les coûts sont à la charge de la Cour de justice.

39 Le Parlement a obtenu des prêts bancaires pour l'extension du bâtiment Konrad Adenauer (KAD II) par l'intermédiaire d'une structure financière complexe, dans laquelle figurait une entreprise intermédiaire (propriété d'une banque commerciale) qui a assuré le financement du projet. Cette entreprise a signé deux contrats, l'un avec la BEI et l'autre avec une banque commerciale, qui garantissaient tous deux 50 % du financement du projet.

40 Le Parlement et la Cour de justice ont préfinancé des projets de construction à l'aide de crédits non utilisés provenant d'autres lignes budgétaires:

- entre 2012 et 2016, le Parlement a procédé à des virements s'élevant à 260 millions d'euros à partir de diverses lignes budgétaires afin de financer le projet KAD II. Il a utilisé 16 millions d'euros sur les 474 millions d'euros de la ligne

³⁷ Article 203, paragraphe 8, du règlement financier. Ce règlement ne s'applique pas à la BCE.

de crédit dont il disposait. Le Parlement estime qu'il a ainsi économisé 85 millions d'euros de frais d'intérêts.

- Employant le même mécanisme, la Cour de justice a procédé pour ses projets de construction à des paiements par anticipation s'élevant à 89 millions d'euros depuis 2007. Selon elle, elle aurait ce faisant significativement réduit l'incidence des paiements de location-vente sur le budget jusqu'en 2026 grâce à des économies de frais financiers estimées à plus de 24 millions d'euros sur l'ensemble de la période.

41 Le Conseil a versé aux autorités belges, pour le projet du bâtiment Europa, des avances s'élevant à 294 millions d'euros grâce à des crédits non utilisés provenant d'autres lignes budgétaires. Les avances versées par le Conseil ont généré des intérêts d'un montant de 10,3 millions d'euros (valeur nette). Les avances versées au cours des trois premières années ne correspondaient pas à l'état d'avancement des travaux et le Conseil, dans les faits, préfinançait le projet (voir **encadré 3** ci-dessous).

Encadré 3

Disparité entre les avances versées pour la construction du bâtiment Europa et l'état d'avancement du projet

Dans l'accord concernant la construction du bâtiment Europa (anciennement connu sous le nom de «Résidence Palace»), l'État belge s'était engagé à préfinancer le projet. Toutefois, au cours des trois premières années de sa mise en œuvre (de 2008 à 2010³⁸), le Conseil a versé à l'État belge des avances représentant 82 % du budget global estimé (235 millions d'euros) alors que les coûts supportés ne représentaient que 12 % du budget et que la phase de construction du projet n'avait pas encore commencé³⁹. Le Conseil a continué à verser des avances d'environ 10 millions d'euros par an jusqu'à l'achèvement du projet.

42 Bien que certaines institutions (Parlement, Conseil) aient régulièrement procédé à des paiements par anticipation substantiels concernant leurs projets de construction, elles n'avaient pas planifié le montant dans les lignes correspondantes du budget de l'UE. Cette pratique entraîne généralement des virements budgétaires importants en fin d'exercice, ce qui nuit à la transparence de la procédure budgétaire. Cette approche pragmatique permet une évolution régulière dans le temps du budget consacré aux dépenses administratives prises dans leur ensemble. Toutefois, contrairement à ce que

³⁸ La convention détaillée a été signée en mars 2008; 235 millions d'euros ont été versés jusqu'au 31 décembre 2010.

³⁹ Rapport d'audit interne «Acquisition du Résidence Palace» du 8 juin 2011.

laissent entendre les institutions de l'UE, nous ne considérons pas que cette pratique permet d'économiser l'argent du contribuable européen.

De grands projets de construction accusent des retards et, dans certains cas, entraînent des dépassements de coûts substantiels

43 Nous avons analysé la réalisation de quatre grands projets de construction menés par le Parlement, par le Conseil, par la Commission et par la Cour de justice.

Le projet de la Cour de justice: respect du budget et du calendrier

44 Au cours des dernières années, la Cour de justice s'est lancée dans trois grands projets de construction⁴⁰ en étroite collaboration avec les autorités luxembourgeoises. Les autorités nationales ont dirigé les travaux à titre gracieux. Elles ont assuré la gestion des appels d'offres, veillé à ce que les études et les travaux soient correctement réalisés, ont endossé la responsabilité du contrôle de la qualité et de l'obtention de la certification exigée par la réglementation. Elles ont apporté leur connaissance du marché, leurs compétences techniques et leur savoir-faire en matière de gestion et de supervision des projets de construction. Par ailleurs, la Cour de justice n'ayant pas joué le rôle de promoteur, seul un petit nombre de ses agents était nécessaire pour suivre les projets. Les projets ont été achevés dans les temps et sans dépassement de coûts. Au moment de notre audit, le budget et le calendrier du projet en cours de construction d'une troisième tour (projet CJ9) étaient respectés.

Le projet Europa du Conseil: respect du budget, mais pas du calendrier

45 En 2005⁴¹, le Conseil a délégué la gestion de la rénovation du bloc A du Résidence Palace aux autorités belges. Ce bâtiment devait accueillir les réunions du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne.

⁴⁰ CJ4 (2001-2008) Rénovation du Palais et 4^e extension des bâtiments de la Cour (Anneau, Galerie, Tour A, Tour B); CJ8 (2006-2013) Rénovation et mise à niveau des annexes (Erasmus = annexe A, Thomas More = annexe B et annexe C); CJ9 (2013-en cours) Construction d'une cinquième extension - 3^e tour.

⁴¹ Le calendrier complet du projet est disponible sur le site web du Conseil (<http://www.consilium.europa.eu/fr/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

46 Le prix final négocié⁴² ne dépassait pas significativement le budget initial: 246 millions d'euros au lieu des 240 millions d'euros initialement prévus, montants tous deux exprimés aux prix de 2004. La construction a toutefois été achevée avec trois ans de retard. Ce retard a été provoqué par des modifications du projet dues à des circonstances imprévues⁴³. D'autres éléments au niveau de la gestion du projet ont également joué un rôle:

- les autorités nationales n'ont pas géré correctement les demandes de modification et n'ont pas payé les entrepreneurs dans les temps;
- les sociétés de conseil retenues par les autorités nationales disposaient d'une capacité limitée à transposer en un cahier des charges les exigences complexes du Conseil sur le plan fonctionnel et sur le plan de la qualité. Le projet en a souffert tout au long de son déroulement et cela a entraîné la plupart des demandes de modification;
- il a été difficile de trouver un accord sur le prix final car, même six mois après livraison, les autorités nationales n'étaient pas en mesure de fournir la liste complète des factures.

47 Le Conseil a pu partiellement compenser ces manquements en agrandissant son équipe de projet et en renforçant ses procédures de gestion de projet et ses contrôles internes.

⁴² La convention prévoyait, concernant le prix final du projet, une possibilité de règlement à l'amiable sur la base de documents justificatifs fournis par l'État et analysés et approuvés par le Conseil. Cela a permis au Conseil de négocier le prix, qui est alors devenu définitif, et l'a libéré de toutes ses obligations passées, présentes et futures.

⁴³ La plupart de ces modifications étaient dues à la nouvelle configuration du Conseil européen et à la création du poste de président disposant de prérogatives spéciales en matière de représentation de l'Union auprès des pays tiers, à la suite de la signature du traité de Lisbonne. L'appel devant le tribunal de première instance interjeté par l'un des concurrents malheureux dans la procédure d'attribution, la découverte d'une importante pollution des sols et le renforcement des exigences en matière de sécurité ont également occasionné d'autres retards importants.

Le projet KAD II du Parlement: des retards substantiels entraînant des surcoûts

48 La date de livraison du bâtiment KAD II était initialement fixée à 2013. Actuellement, les prévisions misent sur fin 2019 pour le chantier Est, et 2022 pour le chantier Ouest. Ce retard tient essentiellement à l'expérience limitée dont disposait le Parlement en tant que promoteur au début du projet et à l'échec du premier appel d'offres relatif aux travaux de construction. À cela s'ajoute le fait que la structure financière et le modèle de financement ont été mis en place avec trois mois de retard.

49 L'estimation initiale du budget, qui s'élevait à 317,5 millions d'euros, a été revue à la hausse en 2009 et portée à 363 millions d'euros⁴⁴. Afin de garantir le succès de l'appel d'offres tout en respectant le budget alloué, le Parlement a réduit l'ampleur du projet, a modifié les spécifications techniques et a davantage fait jouer la concurrence dans la procédure d'adjudication en accroissant le nombre de lots. Le projet n'étant pas terminé, le prix final n'est pas connu. Le Parlement a l'intention de maintenir les coûts dans les limites du budget actuel, qui s'élève à 432 millions d'euros⁴⁵. Considérant que l'indice des prix de la construction a augmenté de 8 % entre 2012 et 2017, les coûts de construction pourraient encore augmenter.

50 En raison de ce retard, le Parlement a dû louer d'autres bâtiments à Luxembourg pour une période plus longue que prévu initialement. Les coûts supplémentaires occasionnés représentent 14,4 millions d'euros par an, soit 86 millions pour l'ensemble des six années concernées. Sur le plan comptable, ces coûts supplémentaires de location sont compensés par le fait que l'amortissement des investissements consentis pour le nouveau bâtiment débute plus tard (17,3 millions d'euros par an). C'est toutefois le contribuable européen qui supporte les coûts supplémentaires de location en plus de ceux de la construction du nouveau bâtiment.

Le projet JMO II de la Commission: des retards et des coûts supplémentaires

51 De longues négociations avec l'État luxembourgeois ont retardé le lancement du grand projet de construction de la Commission à Luxembourg, le bâtiment JMO II. Il aura fallu quinze années pour parvenir à un premier accord en 2009.

⁴⁴ Aux prix de 2005, coûts de construction uniquement.

⁴⁵ Aux prix de 2012, pour la construction uniquement, à l'exclusion des frais d'architectes, de développement de projet et de mise à niveau éventuelle du bâtiment KAD actuel.

52 La Commission et les autorités luxembourgeoises avaient prévu la livraison du bâtiment en deux phases: la première se terminant mi-2016 et la seconde fin 2019. Le calendrier de livraison du bâtiment a été révisé à plusieurs reprises avant le début des travaux de construction. Le dernier calendrier connu concernant le projet JMO II prévoit une livraison en février 2023 pour la première phase et une livraison en février 2024 pour la seconde phase.

53 Le report du démarrage du projet de construction s'explique principalement par des incertitudes entourant le concours architectural, par des difficultés administratives dans la procédure d'appel d'offres concernant les travaux de mouvement de terres et par les mesures de sécurité supplémentaires qui ont dû être intégrées au projet. Les modalités selon lesquelles les autorités luxembourgeoises assumeront une partie des coûts résultant de ce retard restent incertaines. En outre, la Commission a été dans l'obligation de quitter le JMO, son principal bâtiment à Luxembourg, par mesure de précaution pour éviter tout risque d'exposition de son personnel à d'éventuels dangers dus à la présence d'amiante. Elle a donc loué des espaces de bureaux supplémentaires dans plusieurs bâtiments afin d'y reloger son personnel.

54 Au vu de l'accord initial et du dernier calendrier connu, nous estimons que la Commission devra supporter des coûts de location s'élevant à 248 millions d'euros⁴⁶ en raison du démarrage tardif du projet de construction et de la nécessité de louer des espaces de bureaux supplémentaires à la suite de l'évacuation du bâtiment JMO. Du fait du retard pris, le début du versement des redevances emphytéotiques pour le JMO II commence cependant également plus tard. La Commission estime que les redevances emphytéotiques «économisées» pendant cette période représentent 176,2 millions d'euros⁴⁷.

Le suivi et la communication d'informations sont insuffisants

55 Nous avons analysé la façon dont les institutions de l'UE assurent le suivi de différents aspects de leur parc immobilier (par exemple la gestion de l'espace et des installations, les conditions contractuelles, la conformité aux spécifications techniques), y compris les indicateurs relatifs l'efficacité de l'utilisation des bâtiments et à leur coût. Ce suivi est susceptible de leur fournir une vue d'ensemble de leur parc

⁴⁶ Cette estimation se fonde sur le dernier calendrier fourni par la Commission concernant son départ des bâtiments loués et l'installation de ses agents dans le JMO II.

⁴⁷ Montant calculé sur la base de l'hypothèse de la Commission établie en 2013, au moment de la signature du contrat-cadre avec les autorités luxembourgeoises.

leur permettant de détecter les possibilités d'amélioration. Nous avons examiné si les institutions avaient progressé sur le plan de la normalisation du mesurage des surfaces et de la catégorisation, et s'il était possible de comparer les degrés d'efficacité au moyen des données disponibles au niveau interne ou communiquées à l'autorité budgétaire.

Les institutions assurent le suivi de divers aspects, mais négligent les indicateurs relatifs à l'efficacité de l'utilisation des bâtiments et à leur coût

56 Les institutions ont recours à différents systèmes et outils informatiques pour gérer et suivre leur parc immobilier. Chacun des aspects du parc immobilier, tels que la gestion des installations, l'allocation de l'espace, la consommation d'énergie ou les aspects financiers, juridiques et comptables, est contrôlé au moyen de systèmes informatiques ou manuellement à l'aide de feuilles de calcul.

57 La Commission fait usage, à Luxembourg, de rapports d'allocation de l'espace pour appliquer de façon cohérente les règles définies en la matière dans le Manuel des conditions d'hébergement. À Bruxelles, la Commission travaille depuis 2015 au développement d'un logiciel intégré de gestion immobilière, qui devrait par la suite constituer un point d'accès à toutes les informations relatives à son parc immobilier. Toutefois, le système actuellement utilisé ne produit pas de rapports permettant de vérifier que l'espace est alloué aux directions générales conformément aux conditions définies dans le Manuel des conditions d'hébergement.

58 Le système adopté par le Parlement pour la gestion des espaces de bureaux et pour la planification des besoins en matière de locaux est capable de générer différents rapports⁴⁸. Nous n'avons toutefois pas connaissance d'éléments attestant que le Parlement recourt régulièrement à ces rapports pour contrôler ses espaces de bureaux. Celui-ci prévoit de mettre au point d'ici 2026 un système permettant le stockage électronique de toutes les informations immobilières.

59 La majorité des institutions n'assurent pas un suivi régulier des indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité de leur parc immobilier à des fins de gestion.

⁴⁸ Par exemple, le rapport GPI 480 fournit un instantané des superficies de l'ensemble des bâtiments, ventilées par site et par catégorie (surfaces de bureaux/espaces spécifiques/espaces annexes).

60 La Commission n'utilise, à Bruxelles, qu'un seul indicateur concernant l'efficacité des espaces de bureaux de son parc immobilier: la surface nette de bureaux allouée par poste de travail. Elle fait état d'une moyenne de 14 m², l'objectif de 12 m² devant être atteint d'ici 2020, principalement par l'introduction d'espaces collaboratifs. Nous n'avons trouvé, dans les rapports annuels d'activité pertinents du Parlement, du Conseil ou de la Cour de justice, aucun indicateur lié à l'efficacité des espaces de bureaux, et ces institutions n'ont par ailleurs produit aucun autre rapport évaluant l'efficacité de la gestion des espaces de bureaux.

61 La Commission définit⁴⁹ toutefois certains indicateurs d'efficacité tels que surface de plancher nette/surface de plancher brute, surface utile hors sol/surface de plancher nette hors sol, surface bureau/surface de plancher nette hors sol. Nous avons relevé des éléments probants attestant que l'efficacité des surfaces des bâtiments est l'un des critères pris en considération lors de l'évaluation des propositions concernant de nouveaux projets de construction. Néanmoins, la Commission n'assure pas un suivi de ces indicateurs au niveau de l'ensemble de son parc immobilier.

62 La BCE applique une approche élaborée en matière de suivi et de communication d'informations concernant son parc immobilier (voir **encadré 4** ci-dessous).

⁴⁹ Ces définitions sont précisées dans le code de mesurage applicable aux bâtiments de la Commission à Bruxelles.

Encadré 4

Suivi et communication d'informations assurés par la BCE concernant son parc immobilier

Grâce à un système de gestion des installations et de l'espace, le service chargé de la gestion immobilière analyse des paramètres tels que l'allocation d'espace par direction, la surface moyenne de bureaux par poste de travail, l'espace moyen de bureaux par agent, etc. Il analyse également différents types de coûts liés aux bâtiments (loyer, entretien, énergie, services de nettoyage et autres coûts d'exploitation). La BCE rend compte de son parc immobilier au moyen d'un rapport de gestion mensuel qui présente, par exemple, l'évolution des postes de travail libres et occupés, l'évolution des réserves ainsi que des informations concernant les postes de travail par domaine d'activité.

Les données disponibles ne sont pas normalisées, ce qui rend difficile les comparaisons entre institutions

63 Les institutions de l'UE⁵⁰ ont adopté en 2009 un code de mesurage interinstitutionnel. Ce code définit des méthodes de mesurage et détermine des types de surfaces de référence en s'appuyant sur des normes allemandes. Chaque institution a développé ce code en ajoutant des catégories de surface plus détaillées, ce qui rend difficile la comparaison des données provenant d'institutions différentes⁵¹. La Commission emploie même des catégories différentes de superficie à Bruxelles et à Luxembourg. Elle éprouve par conséquent des difficultés à rédiger des rapports s'appuyant sur les mêmes paramètres.

64 Bien que trois des cinq institutions examinées⁵² utilisent la même plateforme informatique pour la gestion des espaces, chacune l'a adaptée à ses besoins. Cela a une incidence négative sur la disponibilité de données comparables.

⁵⁰ Bien que la BCE ne soit pas partie à cet accord, elle applique les mêmes normes.

⁵¹ Par exemple, contrairement à d'autres institutions de l'UE (Commission, Parlement, Cour de justice), le Conseil inclut les petites salles de réunion dans la plus petite sous-catégorie d'espaces de bureaux.

⁵² Conseil, Cour de justice, Commission (OIL).

65 Chaque année, le 1^{er} juin au plus tard, les institutions fournissent à l'autorité budgétaire un rapport détaillé concernant leur politique immobilière⁵³. Cette obligation a été introduite par le règlement financier en 2013. Le rapport doit comporter la dépense et la superficie pour chaque bâtiment ainsi que l'évolution attendue de la programmation selon la superficie et les sites pour les années à venir. Cette obligation a rendu la situation et les agissements des institutions dans le domaine immobilier plus transparents à l'égard de l'autorité budgétaire et, pour certaines d'entre elles, à l'égard du public⁵⁴.

66 La **figure 8** ci-dessous montre que, dans leurs rapports immobiliers annuels, les institutions utilisent toutes des catégories de surface différentes, de sorte que ces catégories ne peuvent être employées à des fins de comparaison. Le règlement financier n'exige pas que soient communiquées des informations concernant le nombre de postes de travail ou d'agents accueillis. Il ne requiert pas non plus la présentation de quelconques indicateurs d'efficacité.

Figure 8 – Rapports immobiliers annuels - catégories d'espace de bureaux

Catégories de surface dans les rapports immobiliers annuels	Institutions utilisant ces catégories dans leur rapport annuel
Surfaces de bureaux (hors sol, en sous-sol, total) Surfaces spécifiques (hors sol, en sous-sol, total) Surfaces annexes (hors sol, en sous-sol, total)	Conseil
Surfaces de bureaux hors sol Surfaces «hors bureaux» hors sol	Commission Cour de justice
Superficie brute totale	Parlement européen

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports immobiliers annuels des institutions pour l'année 2017.

⁵³ Rapport immobilier annuel en vertu de l'article 203, paragraphe 3, du règlement financier (non applicable à la BCE).

⁵⁴ Les rapports immobiliers annuels du Conseil, de la Commission et de la Cour de justice sont des documents publics.

67 De plus, dans son rapport, la Commission n'expose pas clairement les différents types de surface que comporte son parc immobilier, car elle ne définit pas précisément les critères distinguant les surfaces de bureaux et les surfaces «hors bureau». Par ailleurs, les superficies utilisées par la Commission dans son rapport immobilier annuel ne sont pas comparables à celles enregistrées dans les outils de gestion de l'espace.

68 La tentative la plus récente visant à produire des informations consolidées concernant les bâtiments des institutions de l'UE remonte à 2010. Celles-ci ont rédigé, dans le contexte du projet de budget 2011, un rapport en réponse à une demande du Parlement et du Conseil les appelant à «fournir des informations complètes sur les questions immobilières avec l'avant-projet de budget/d'état prévisionnel»⁵⁵. Ce rapport⁵⁶ présentait des données concernant les indicateurs suivants pour les parcs immobiliers des institutions:

- part des surfaces de bureaux et des surfaces «hors bureau» dans l'espace total;
- espace de bureaux/agent;
- dépense moyenne/m².

69 Les valeurs des indicateurs variaient substantiellement d'une institution à l'autre. Nous n'avons reçu aucun élément démontrant que les données fournies avaient été analysées ou qu'il serait exigé des institutions qu'elles renforcent la comparabilité des indicateurs ou qu'elles produisent plus régulièrement des rapports.

Les valeurs des indicateurs de surface sont analogues d'une institution à l'autre, mais les coûts varient considérablement

70 Sur la base des informations disponibles et après avoir effectué les corrections nécessaires, nous avons comparé l'efficacité des politiques immobilières des institutions. À cette fin, nous avons calculé et analysé des indicateurs de surface et des loyers récemment négociés par rapport aux niveaux du marché.

⁵⁵ Communiqué de presse de la 2975^e session du Conseil de l'Union européenne (Affaires économiques et financières (Budget)) à Bruxelles le 18 novembre 2009, p. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_fr.htm).

⁵⁶ Informations immobilières consolidées fournies par les institutions européennes en complément du projet de budget 2011, 20 mai 2010.

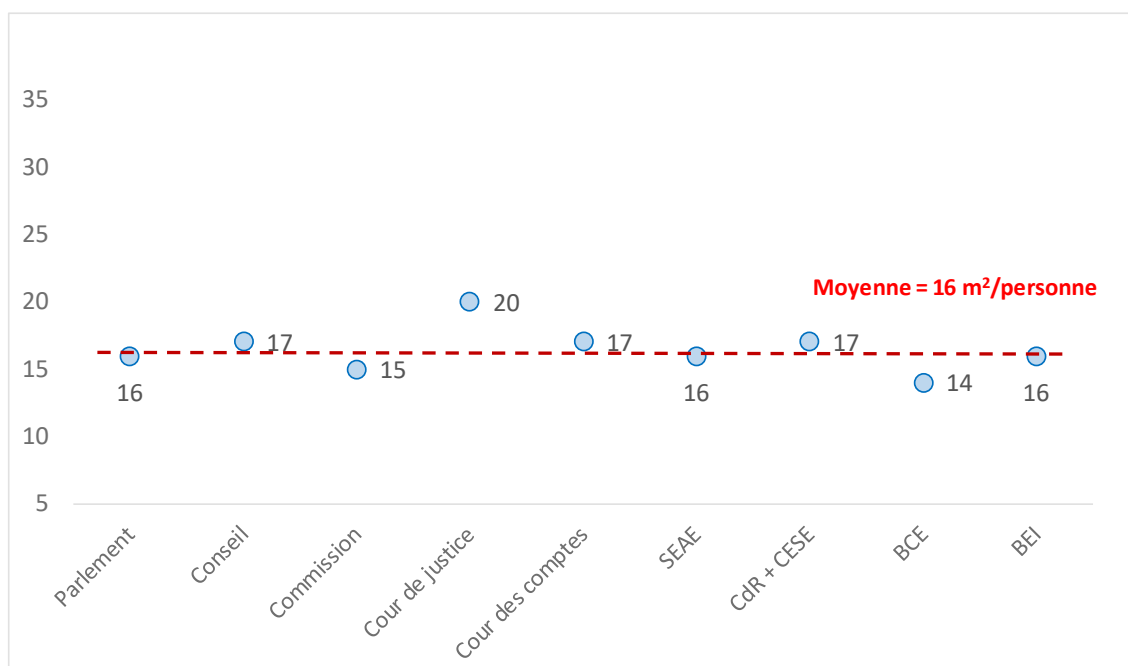
71 Nous avons également calculé les loyers annuels versés par personne et le coût par mètre carré des bâtiments récemment construits ou acquis.

Les surfaces moyennes de bureaux sont analogues

72 Afin de comparer l'usage des locaux de bureaux, nous avons calculé des indicateurs de surface sur la base des données obtenues auprès des institutions de l'UE (voir **annexe I** concernant la méthode employée).

73 La **figure 9** ci-dessous montre que la surface moyenne de bureaux par personne, dans la plupart des institutions, est proche de la moyenne pondérée de l'ensemble des institutions, qui s'élève à 16 m² par personne⁵⁷. La **figure 10** ci-dessous montre, quant à elle, que la surface de bureaux par personne, dans la plupart des bâtiments, est inférieure ou proche de la moyenne, et elle identifie les cas atypiques.

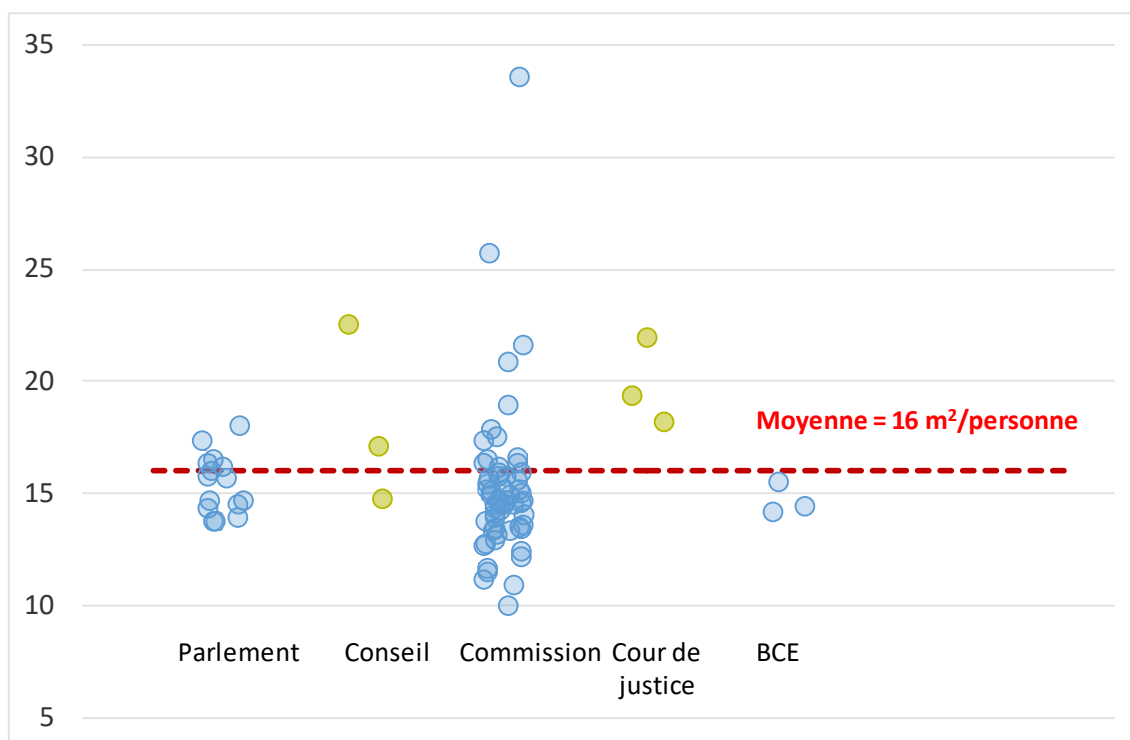
Figure 9 – Surface moyenne de bureaux par personne, par institution



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les institutions.

⁵⁷ Ce chiffre intègre les données de la Cour des comptes européenne, du SEAE, du CdR, du CESE et de la BEI.

Figure 10 – Surface de bureaux par personne, par bâtiment



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les institutions.

74 Avec l'achèvement du bâtiment Europa, environ 9 % de la surface nette de bureaux du Conseil était disponible. Au moment de l'audit, cet espace était employé pour des événements temporaires (évacuation du bâtiment Europa, tenue d'un sommet du dialogue Europe-Asie, rénovations par exemple). Cela a une incidence sur la surface nette de bureaux par personne tant au niveau du Conseil qu'à celui du bâtiment Europa lui-même.

75 Les trois points relatifs à la Cour de justice dans la **figure 10** représentent deux complexes d'immeubles⁵⁸ et le bâtiment T. La Cour de justice dispose actuellement de 2 692 m² de bureaux inoccupés dans le bâtiment T, ce qui correspond à environ 19 % de la surface nette de bureaux du bâtiment et à 6 % de la surface nette de bureaux totale. Cet espace disponible était auparavant sous-loué à d'autres institutions et il est actuellement inoccupé. Bien que ce bâtiment surpasse les besoins actuels de la Cour de justice, cette dernière a décidé de continuer à le louer pour plusieurs raisons. Premièrement, elle le loue à l'État à un prix préférentiel (en dessous du niveau du marché). Deuxièmement, le bâtiment devait être loué en son entier. Troisièmement, la Cour de justice est tenue à des obligations strictes en matière de sécurité et de confidentialité, ce qui limite les possibilités de sous-location de l'espace disponible.

⁵⁸ Le complexe du Palais (Anneau, Tour A, Tour B, Galerie) et les annexes (Erasmus, Thomas More, Annexe C).

Enfin, elle mettra fin au bail à l'achèvement de la troisième tour, prévu pour l'été 2019. Si nous déduisons cet espace de la surface de bureaux, la surface moyenne de bureaux par personne est de 19 m² pour la Cour de justice et de 18 m² pour le bâtiment T.

76 La surface de bureaux inférieure à la moyenne observée pour la BCE peut s'expliquer par une proportion importante de bureaux partagés et d'équipe ainsi que d'espaces d'équipe. Dans le cas de la Commission, cela peut tenir à la très faible marge d'espace inoccupé par comparaison aux autres institutions.

77 La BCE et la BEI utilisent également un indicateur de densité basé sur les postes de travail installés. Cette valeur, qui ne prend pas en considération l'occupation réelle, s'élève à 12 m² par poste de travail pour ces deux institutions⁵⁹.

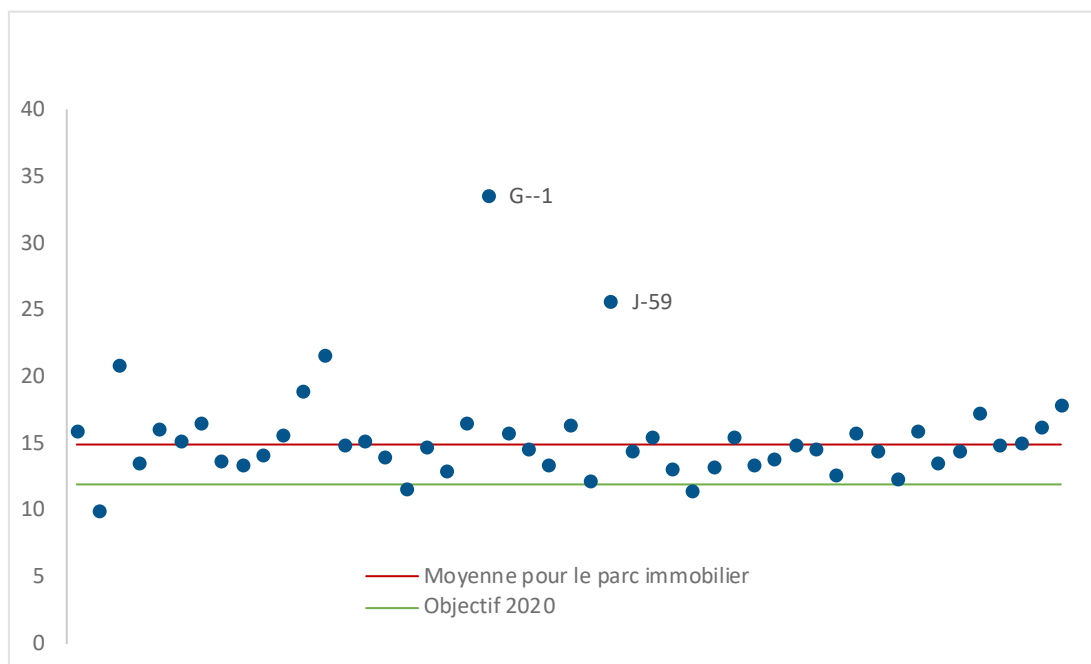
78 En ce qui concerne son parc immobilier à Bruxelles, la Commission atteint actuellement, selon ses propres calculs, 14,5 m² par personne et son objectif est de 12 m² par poste de travail d'ici 2020⁶⁰. Au moment de notre audit, seuls cinq bâtiments bruxellois affichaient une densité inférieure à 12 m² par personne ou proche de cette valeur⁶¹. Ces bâtiments représentent 9 % de la surface globale de bureaux des bâtiments compris dans notre analyse (voir **figure 11**).

⁵⁹ Dans le cas de la BCE, la différence entre la valeur obtenue à partir des postes de travail installés (12 m² par personne) et celle obtenue à partir des postes de travail occupés (16 m² par personne) s'explique par la marge disponible de postes de travail installés, qui correspondait à 18 % à la fin 2016.

⁶⁰ Plan de gestion annuel 2017 de l'OIB. L'OIB ne précise pas si cet objectif inclut les bureaux inoccupés et la marge d'espace disponible.

⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54 et MO-59.

Figure 11 – Surface de bureaux par personne dans les bâtiments de la Commission à Bruxelles



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission.

79 L'objectif de la Commission en matière de marge d'espace disponible à Bruxelles est de 15 000 m², ce qui représente environ 2 % de son parc immobilier. En décembre 2017, elle avait à sa disposition une marge d'espace disponible équivalant à 895 postes de travail répartis dans neuf bâtiments. Cela explique pourquoi la surface moyenne de bureaux par personne est relativement élevée dans le cas de certains bâtiments (le bâtiment G-1 par exemple). L'un des bâtiments, le bâtiment J-59, se trouvait, au moment de notre analyse, dans une période transitoire (vacant entre deux occupations); il est actuellement occupé par l'agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA).

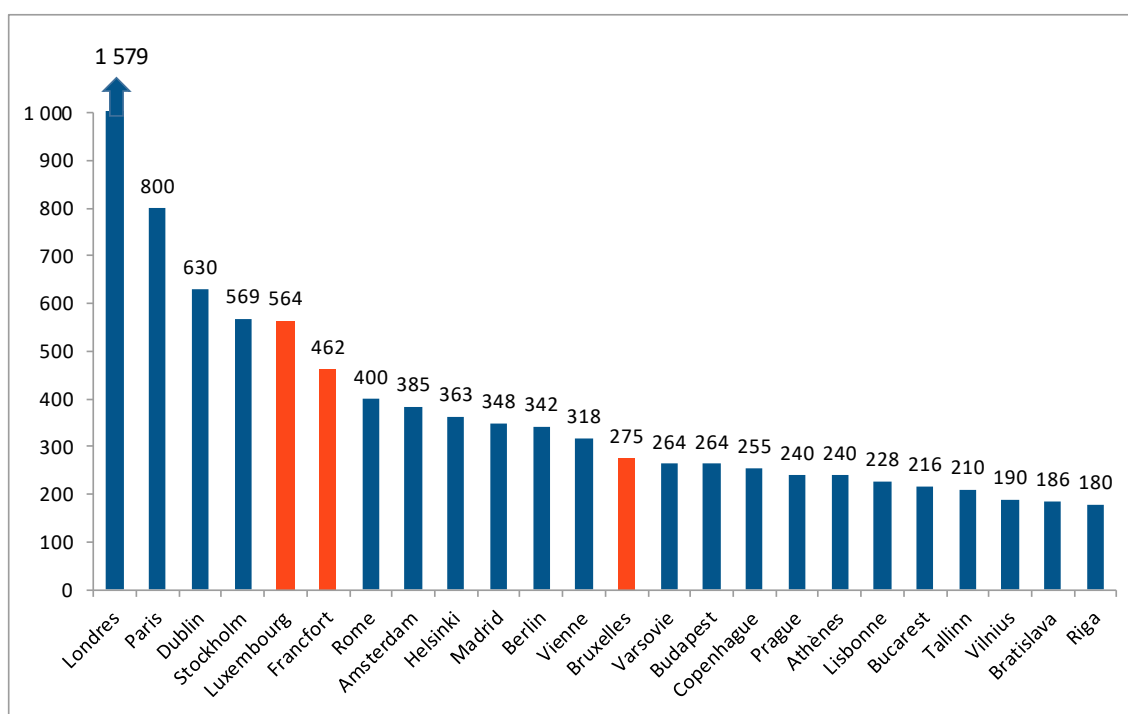
Les loyers négociés sont généralement inférieurs au niveau du marché, mais les loyers par personne varient substantiellement entre les bâtiments

Loyer par rapport aux prix du marché

80 La **figure 12** ci-dessous indique les loyers «prime» pour le marché des bureaux dans 23 capitales de l'Union ainsi qu'à Francfort. Bruxelles se place en milieu de classement. Luxembourg est la cinquième ville la plus chère, suivie de Francfort. Au sein des villes, les loyers «prime» varient selon l'emplacement. Par exemple, au Luxembourg, le loyer «prime» de 564 euros/m²/an s'applique à la zone la plus chère, le

centre-ville. Toutefois, la plupart des bâtiments des institutions se trouvent au Kirchberg et à la Cloche d'Or, où le loyer «prime» était de 408 euros/m²/an et de 354 euros/m²/an, respectivement⁶².

Figure 12 – Loyer «prime» des bureaux dans 23 capitales de l'UE et à Francfort - 4^e trimestre 2016



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport sur le marché européen des bureaux de BNP Paribas Real Estate (édition 2017) reflétant les prix pour le 4^e trimestre 2016.

81 Pour un échantillon de neuf contrats de location récents, nous avons comparé le loyer négocié avec les conditions du marché (voir [annexe I](#) pour plus de détails concernant notre méthode et nos sources de données). Cinq des six bâtiments bruxellois étaient loués par la Commission⁶³ et le sixième, par le Parlement⁶⁴. La majeure partie des contrats ont été signés pour quinze ans. Nous avons constaté que le loyer négocié par les institutions était constamment inférieur au loyer «prime» à Bruxelles et inférieur ou comparable à la moyenne du marché dans le quartier Léopold, où les bâtiments sont situés (voir [figure 13](#) ci-dessous). Le montant des loyers

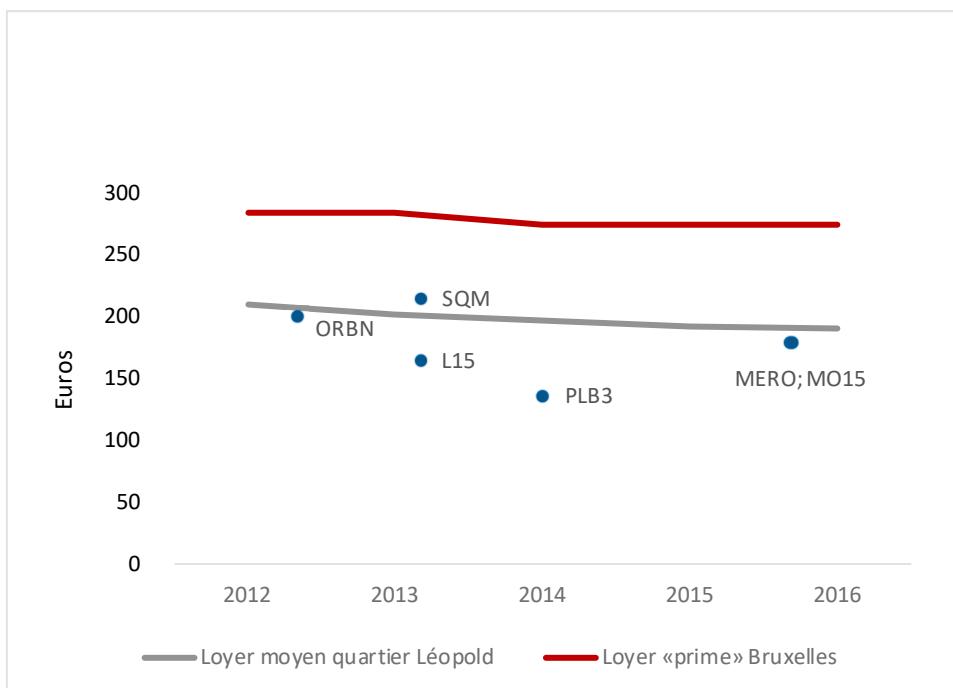
⁶² Source: JLL, *Office market report* pour le 4^e trimestre 2016.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15 et ORBN.

⁶⁴ SQM.

négociés par la Commission pour les trois bâtiments luxembourgeois⁶⁵ était inférieur au loyer «prime» du marché et au loyer moyen.

Figure 13 – Loyer comparé au loyer «prime» et au loyer moyen à Bruxelles



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de rapports de marché accessibles au public et de données fournies par les institutions.

82 Certains propriétaires d'immeuble ont proposé des avantages aux institutions européennes. Dans six des neuf contrats examinés, les propriétaires ont proposé des périodes de franchise de loyer et, dans quatre cas, ils ont partiellement pris en charge les coûts de remise à neuf.

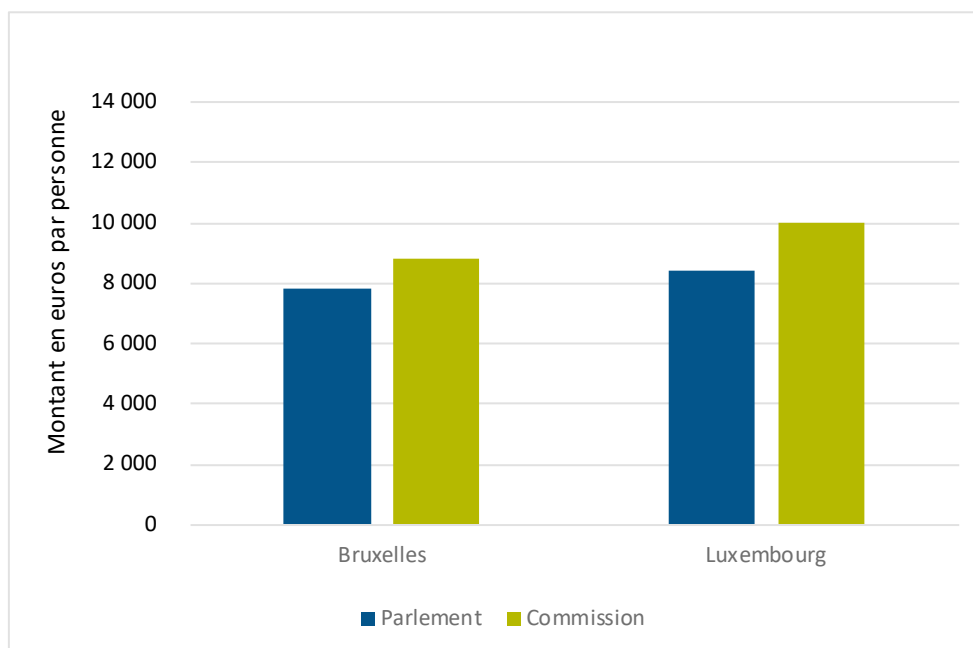
Loyer par personne

83 La **figure 14** ci-dessous compare les moyennes pondérées des loyers annuels par personne sur les deux sites principaux, Bruxelles et Luxembourg (voir **annexe I** pour plus de détails concernant notre méthode)⁶⁶.

⁶⁵ ARIA, LACC et Drosbach D.

⁶⁶ Le Conseil ne loue aucun immeuble de bureaux.

Figure 14 – Loyer annuel moyen par personne



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les institutions.

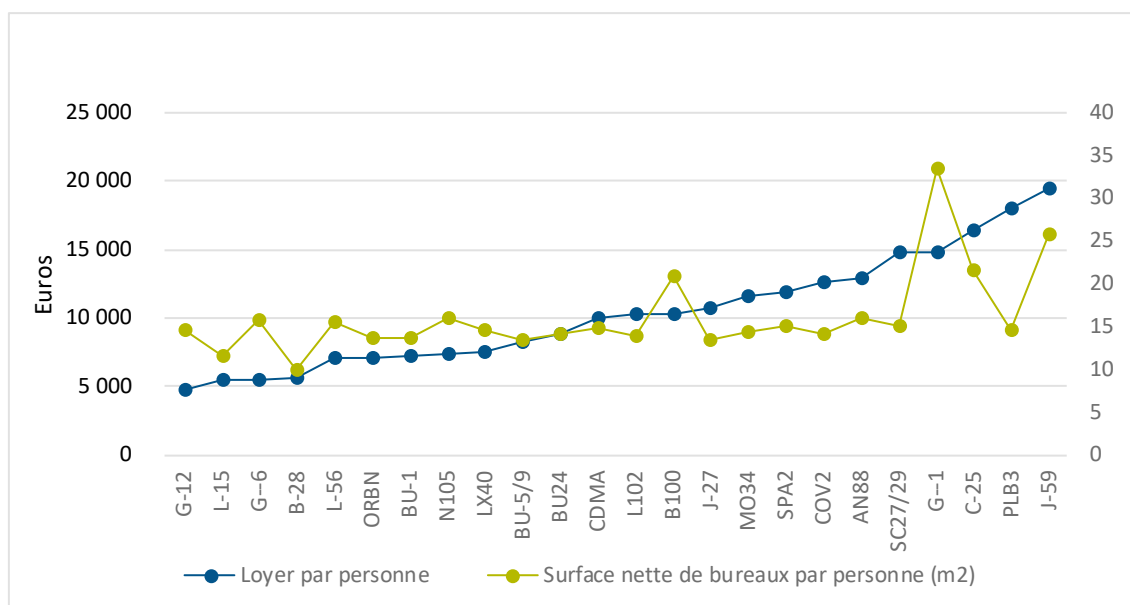
84 Le Parlement loue deux immeubles de bureaux à Bruxelles et quatre à Luxembourg. La Commission loue 26 immeubles de bureaux⁶⁷ à Bruxelles et huit à Luxembourg. La Cour de justice, quant à elle, loue un bâtiment à Luxembourg. La plupart des bâtiments à Bruxelles sont loués sous le régime de l'usufruit, qui offre des avantages fiscaux supplémentaires par rapport aux locations ordinaires (voir **annexe I, points 12 et 13**). À Luxembourg, la plupart des contrats des institutions sont des contrats de location ordinaires.

85 Le loyer annuel moyen par personne est généralement plus élevé à Luxembourg qu'à Bruxelles. Cela tient aux écarts de loyers du marché entre ces deux villes, comme le montre la **figure 12**. Le faible loyer moyen par personne du Parlement à Luxembourg s'explique par le fait que celui-ci loue trois de ses quatre bâtiments aux autorités nationales et bénéficie de conditions préférentielles jusqu'à ce que le nouveau bâtiment KAD II soit construit. Le loyer annuel moyen par personne à la Cour de justice est relativement élevé (12 500 euros par personne) et n'est pas pris en considération dans la **figure 14** car il ne concerne qu'un seul bâtiment (le bâtiment T), dont une grande partie est actuellement inoccupée. Celle-ci cessera de louer ce bâtiment en 2019 (voir **point 75**).

⁶⁷ Immeubles comportant plus de 20 % d'espaces de bureaux.

86 Nous avons remarqué que le loyer annuel par personne variait considérablement d'un bâtiment à l'autre. Ainsi, dans le cas de la Commission, celui-ci varie entre 4 800 et 19 500 euros à Bruxelles et entre 9 400 et 14 500 euros à Luxembourg. La **figure 15** ci-dessous montre qu'il existe une certaine corrélation entre le loyer annuel par personne des bâtiments de la Commission à Bruxelles et la surface de bureaux par personne.

Figure 15 – Loyer annuel moyen par personne



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les institutions.

Le coût de construction et d'acquisition varie selon le type de bâtiment

87 Nous avons calculé le prix au mètre carré de la surface globale de deux grands projets de construction récemment achevés, le bâtiment Europa du Conseil à Bruxelles et le bâtiment principal de la BCE à Francfort. Ces deux projets comportaient la rénovation de bâtiments historiques protégés et devaient respecter des normes techniques élevées en matière de sécurité et de sûreté. Il s'agit de bâtiments de prestige qui constituent un nouveau symbole architectural du paysage urbain, et ils sont tous deux à usage mixte. Si le bâtiment Europa vise essentiellement à accueillir les sommets de l'Union ainsi que les délégations nationales et le président du Conseil européen, le bâtiment principal de la BCE comprend une proportion plus élevée d'espaces de bureaux. Le bâtiment du Conseil a été construit par l'État tandis que la BCE a mené son projet au niveau interne, avec l'aide d'un gestionnaire de projet externe.

88 Le coût du bâtiment principal de la BCE s'élevait à 4 600 euros par mètre carré, et celui du Conseil (bâtiment Europa), à 4 000 euros par mètre carré. Ce taux ne prend pas en considération le coût du terrain. Le Conseil a acquis le terrain destiné au bâtiment Europa pour un euro symbolique tandis que la BCE a payé son terrain au prix du marché.

89 En 2016, le Parlement a acheté un immeuble de bureaux ordinaire (le bâtiment Martens à Bruxelles) pour un coût de 2 700 euros par mètre carré⁶⁸. Le Parlement occupe ce bâtiment depuis 2018, après une remise à neuf.

⁶⁸ Ce coût inclut le coût des travaux de construction et de remise à neuf et exclut le prix du terrain.

Conclusions et recommandations

90 Globalement, nous avons constaté que les institutions géraient de manière efficiente leurs dépenses en matière d'espaces de bureaux. Néanmoins, les stratégies immobilières ne sont pas toujours formalisées et la planification n'est pas optimale. De plus, les mécanismes de financement des grands projets que nous avons examinés étaient souvent complexes, ce qui a parfois nui à la transparence budgétaire. La majorité de ces projets ont accusé des retards et, dans certains cas, ont entraîné d'importants surcoûts. Le suivi et la communication d'informations concernant les parcs immobiliers de la plupart des institutions ne sont pas adaptés.

91 Les institutions précisent leurs stratégies immobilières dans divers documents, dont certaines sont obsolètes ou en attente d'une approbation formelle. Nous avons constaté de bonnes pratiques au sein de la Commission, laquelle accompagne sa stratégie immobilière d'une actualisation régulière de ses besoins au vu de l'espace de bureaux disponible. Les institutions ne prennent pas en considération différents scénarios dans la planification de leurs besoins en matière d'immobilier (voir **points 10 à 13**).

92 Bien que les institutions présentes sur le même site n'aient pas formellement de stratégie immobilière commune, elles appliquent des principes décisionnels similaires. Les institutions élaborent leurs stratégies immobilières en fonction de leur mission et de leurs besoins organisationnels. Pour des raisons pratiques et économiques, elles s'efforcent de concentrer leurs bâtiments dans quelques zones, voire une seule zone, préfèrent disposer d'un petit nombre de grands bâtiments plutôt que l'inverse et ont tendance à privilégier l'acquisition au détriment de la location (voir **points 14 à 19**).

93 Les institutions établies sur le même site ont créé des groupes de travail interinstitutionnels au sein desquels elles abordent des questions immobilières stratégiques. Cette coopération a permis aux institutions de partager, de reprendre ou de sous-louer des biens immobiliers. Il en a découlé la mise en place de plusieurs procédures interinstitutionnelles d'appel d'offres pour l'acquisition de biens et de services liés au fonctionnement de leurs bâtiments (voir **points 20 à 22**).

Recommandation n° 1 - Les institutions⁶⁹ devraient actualiser et formaliser leurs stratégies immobilières et mettre à jour régulièrement les documents relatifs à la planification

Les institutions devraient définir leurs grands principes décisionnels dans leurs stratégies immobilières, qui devraient être approuvées par la direction et refléter les évolutions les plus récentes de leur mission, de leurs politiques et de leurs objectifs.

Les institutions devraient assortir leurs stratégies immobilières d'une planification à moyen terme qui

- serait régulièrement actualisée selon l'évolution des besoins et des espaces de bureaux disponibles;
- comporterait une analyse de diverses possibilités d'évolution («planification de scénarios»).

Délai de mise en œuvre: d'ici fin 2020.

94 Les institutions ont commencé à adopter de nouvelles formes d'organisation du travail (NFOT), dont le télétravail et, dans certains cas, les espaces de travail collaboratifs. Toutefois, les résultats des enquêtes et les évaluations des projets réalisés n'étaient pas disponibles au moment de l'audit (voir **points 23 à 27**).

Recommandation n° 2 - Les institutions devraient évaluer les projets relatifs aux NFOT

Les institutions devraient i) évaluer les résultats des projets relatifs aux NFOT mis en œuvre et ii) tenir compte de ces résultats dans les réflexions stratégiques concernant l'orientation de leurs stratégies immobilières et de leurs politiques des ressources humaines.

Délai de mise en œuvre: i) d'ici fin 2019 et ii) d'ici fin 2020.

95 Les pays hôtes ont offert aux institutions des conditions préférentielles d'achat et de location d'espaces de bureaux. Ils soutiennent également les institutions dans leurs grands projets de construction (voir **points 31 à 35**).

⁶⁹ Le Parlement, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la BCE.

96 De façon générale, les décisions sous-tendant l'obtention d'espaces de bureaux étaient fondées (voir **points 36 et 37**).

97 Pour financer les grands projets de construction que nous avons examinés, les institutions ont eu recours à des mécanismes complexes. Par conséquent, elles ne maîtrisent pas directement les aspects financiers des projets. L'utilisation de crédits non utilisés provenant d'autres lignes budgétaires pour procéder à des paiements par anticipation est une pratique commune de financement des projets de construction, mais elle nuit à la transparence budgétaire (voir **point 38 à 42**).

Recommandation n° 3 – Les institutions devraient renforcer la transparence budgétaire des mécanismes de financement des projets de construction.

En matière de financement des projets de construction, les institutions devraient privilégier la transparence budgétaire et éviter la complexité, par exemple en faisant apparaître de façon appropriée les avances versées pour les projets de construction dans les lignes budgétaires correspondantes dans le cadre de la procédure budgétaire.

Délai de mise en œuvre: projets débutant après la fin de 2019.

98 Les institutions gèrent leurs grands projets de construction de différentes façons. Certaines délèguent la construction à l'État tandis que d'autres décident de gérer le projet en interne, avec une assistance externe. La plupart des projets récents de construction que nous avons examinés ont subi des retards, essentiellement dus à des circonstances imprévues, lesquelles ont entraîné des modifications. D'autres facteurs ont également joué un rôle: le projet du bâtiment Europa du Conseil a par exemple souffert d'insuffisances au niveau de sa gestion opérationnelle et administrative par les autorités nationales. Au début du projet KAD II, le Parlement ne disposait pas de toutes les ressources internes et compétences techniques nécessaires pour gérer un tel projet. Dans deux cas, les retards ont entraîné des coûts supplémentaires (voir **points 44 à 54**).

Recommandation n° 4 – Les institutions devraient mettre en place des procédures de gestion appropriées pour les grands projets de construction et de rénovation

Les institutions devraient mettre en place des procédures de gestion appropriées pour les grands projets de construction et de rénovation en se fondant sur une évaluation des risques, de manière à garantir un suivi administratif et opérationnel suffisant des projets et à veiller à ce que les coûts financiers liés aux retards soient réduits au minimum.

Délai de mise en œuvre: d'ici fin 2019.

99 Les institutions assurent un suivi des différents aspects de leur parc immobilier (tels que la gestion des installations, l'allocation de l'espace, la consommation d'énergie ou les aspects financiers, juridiques et comptables) à l'aide de divers systèmes et outils informatiques, mais elles ne recourent pas régulièrement à des indicateurs pour évaluer l'efficacité de leur parc immobilier à des fins de gestion. Nous avons constaté à la BCE l'usage de bonnes pratiques en matière de suivi et de communication d'informations (voir [points 56 à 62](#)).

100 Bien que les institutions disposant de bâtiments à Bruxelles et Luxembourg aient adopté un code de mesurage interinstitutionnel commun, la collecte de données à des fins comparatives est difficile, car elles emploient des catégories de surface détaillées différentes. Les différences entre les systèmes informatiques utilisés par les institutions et par les deux Offices de la Commission (l'OIB et l'OIL) pour la gestion de l'espace nuisent également à la comparabilité des données. Les rapports immobiliers annuels fournis à l'autorité budgétaire ne permettent pas d'effectuer des comparaisons, précisément du fait que les institutions utilisent des catégories de surface différentes (voir [points 63 à 69](#)).

101 Les indicateurs de surface que nous avons calculés montrent que les institutions utilisent les espaces de bureaux de manière analogue (voir [points 72 à 79](#)). Nous avons constaté que les loyers négociés par les institutions étaient généralement en dessous des niveaux du marché (voir [points 80 à 82](#)). Nous avons par ailleurs relevé que les loyers annuels par personne variaient considérablement selon le bâtiment (voir [points 83 à 86](#)). Le coût total par mètre carré de deux bâtiments de prestige récemment construits est supérieur à celui d'un immeuble de bureaux ordinaire (voir [points 87 à 89](#)).

Recommandation n° 5 – Les institutions devraient améliorer la cohérence des données et le suivi de leur parc immobilier

Les institutions devraient:

- a) élaborer des indicateurs permettant d'assurer un suivi de l'efficacité de leur parc immobilier à des fins de gestion interne et, pour ce faire, exploiter le potentiel de leurs outils informatiques;
- b) adopter une méthodologie commune de calcul et de présentation des indicateurs de surface et de coût, et partager ces données de façon régulière via des structures interinstitutionnelles;
- c) convenir d'une méthodologie et d'une présentation communes concernant les données contenues dans les rapports annuels à l'intention de l'autorité budgétaire afin de garantir la comparabilité des informations.

Délai de mise en œuvre: d'ici fin 2020.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Lazaros S. LAZAROU, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 20 mars 2018.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner LEHNE
Président

Annexes

Annexe I — Méthode de calcul des indicateurs de surface et de coût

01 Dans notre questionnaire, nous avons demandé aux institutions de nous fournir des données de surface et de coût décrivant la situation à la fin de l'année 2016. Nous avons fondé nos calculs sur les données communiquées.

Indicateurs de surface

02 Les données de surface fournies par les institutions n'étaient pas directement comparables du fait, principalement, de divergences dans l'interprétation de la terminologie (surface nette de bureaux, surface brute de bureaux). Nous avons donc créé nos propres définitions, qui sont analogues à celles employées par la plupart des institutions. Nous avons demandé des données supplémentaires le cas échéant et nous avons modifié les données d'origine en conséquence. Considérant qu'aucune des institutions, excepté la BCE, ne conserve de données historiques détaillées concernant les surfaces, nous n'avons pu analyser les variations dans le temps des parcs immobiliers. Pour cette même raison, les données supplémentaires demandées concernent l'année 2017, date de leur extraction des systèmes, car elles n'étaient pas disponibles pour la fin de l'année 2016. Les surfaces relevant des différentes sous-catégories n'ayant pas varié significativement au fil du temps, nous avons considéré ces données comme suffisantes pour notre analyse.

03 Aux fins de notre analyse, nous avons établi que la **surface de bureaux** comprenait les bureaux individuels et partagés ainsi que les espaces collaboratifs. Les bureaux employés à d'autres fins, telles que les réunions ou le stockage, ont été exclus. La surface de bureaux comprend également les bureaux inoccupés et les bureaux faisant office de réserve d'espace¹.

04 Le **nombre d'agents** renvoie au personnel utilisant les bureaux, y compris les consultants extérieurs travaillant sur place.

¹ La marge d'espace disponible correspond à une réserve d'espace permettant un certain degré de souplesse. Elle est utilisée, entre autres, pour les déménagements, pour les rénovations ou pour faire face à des augmentations limitées et ponctuelles des effectifs.

05 Nous n'avons retenu que les bâtiments comportant au moins 20 % d'espaces de bureaux et avons exclu de l'analyse les bâtiments qui ne sont pas des immeubles de bureaux typiques, tels que les entrepôts, les centres de formation et les structures de garde d'enfants. Nous n'avons pas pris en compte les bâtiments inoccupés dans l'analyse des ratios d'efficacité relatifs aux surfaces. Dans le cas de la Commission, nous avons exclu les espaces de bureaux occupés par des agences exécutives et par d'autres organismes (comme l'EACEA et le SEAE).

06 Dans le cas du Parlement, nous avons exclu de notre analyse les bâtiments de Strasbourg, car ils ne sont pas occupés de façon permanente et la plupart des agents assignés à ces bâtiments disposent d'un autre bureau dans l'un des autres sièges du Parlement².

07 Nous avons calculé les indicateurs en divisant la surface de bureaux par le nombre d'agents travaillant dans les bâtiments en question. Les **moyennes pondérées** ont été obtenues en divisant la surface totale de bureaux³ par le nombre total d'agents travaillant dans les bâtiments.

Indicateurs de coût

Comparaison avec le loyer du marché

08 Nous avons basé notre analyse sur des rapports de marché accessibles au public et provenant de sociétés spécialisées dans l'immobilier (Jones Lang LaSalle (JLL) et BNP Paribas Real Estate par exemple). Les rapports de marché contiennent pour la plupart des analyses du loyer «prime». JLL définit⁴ le **loyer de bureaux «prime»** comme:

- le loyer maximal du marché libre qui pourrait être anticipé pour une unité fictive de bureaux de la plus haute qualité et satisfaisant aux critères les plus exigeants, au meilleur emplacement d'un marché, à la date de l'enquête (habituellement à la fin de chaque trimestre).

² La Cour a présenté en juillet 2014 une analyse des économies que pourrait représenter pour le budget de l'Union européenne la centralisation des activités du Parlement européen à Bruxelles (www.eca.europa.eu).

³ Total pour l'ensemble des bâtiments du parc immobilier d'une institution ou total pour les institutions prises dans leur ensemble.

⁴ Source: JLL, rapport de marché des bureaux à Luxembourg, 4^e trimestre 2015.

09 Afin de tenir compte du fait que les bâtiments loués par les institutions ne répondent pas toujours aux normes de qualité les plus élevées, nous avons approfondi notre analyse en comparant le loyer considéré au loyer moyen annuel de bureaux observé pour l'endroit en question. Dans le cas de Luxembourg, considérant que des informations n'étaient pas disponibles pour les années concernées par notre analyse, nous avons utilisé une estimation. Selon JLL⁵, le **loyer moyen pondéré** correspond à:

- la valeur moyenne de l'ensemble des loyers faciaux⁶ connus faisant l'objet de transactions de location signées sur un marché durant la période de l'enquête, pondérée par la surface de plancher. Il exclut toute transaction non représentative.

10 Le loyer indiqué dans les rapports de marché repose sur le «loyer facial». Ce loyer ne prend pas en considération les avantages proposés par le propriétaire du bien, tels qu'une période de franchise de loyer ou une contribution à des coûts supplémentaires (remise à neuf ou améliorations techniques additionnelles liées à la sécurité par exemple). C'est pourquoi, afin d'utiliser, dans la mesure du possible, une base comparable, nous avons comparé le loyer du marché correspondant à la période de signature du contrat au loyer de l'espace de bureaux stipulé dans le contrat. Il convient de remarquer que la plupart des contrats de location signés par les institutions comportent une clause d'indexation, ce qui est une pratique commerciale usuelle.

11 En matière de location, les institutions utilisent différents régimes juridiques:

- la location ordinaire;
- l'usufruit⁷;

⁵ Source: JLL, rapport de marché des bureaux à Luxembourg, 4^e trimestre 2015.

⁶ Le loyer des espaces de bureaux stipulé dans le contrat.

⁷ Usufruit: droit d'utiliser un bâtiment. L'utilisateur (usufruitier) a davantage de droits que dans le cadre d'un contrat de location mais aussi davantage d'obligations en matière de travaux de réparation. La majeure partie des impôts sont prélevés auprès de l'utilisateur et non du propriétaire. La redevance due au titre de l'usufruit est généralement inférieure au coût de location dudit bâtiment.

- le bail emphytéotique⁸ sans option d'achat.

12 La partie utilisant un bâtiment en vertu d'un contrat d'usufruit ou d'un bail emphytéotique est dans l'obligation de s'acquitter des impôts liés au bien tels que le droit d'enregistrement, la TVA, la taxe foncière et d'autres impôts régionaux. En revanche, dans le cas d'un contrat de location, le bailleur (propriétaire) est tenu de s'acquitter de ces impôts et en répercute les coûts sur le preneur.

13 Les institutions de l'UE bénéficient d'exonérations en vertu du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne. Lorsque les institutions utilisent un bâtiment au titre d'un contrat d'usufruit ou d'un bail emphytéotique, les impôts ne sont pas applicables, ce qui signifie qu'ils ne sont dus par aucune des parties. L'usufruit et l'emphytéose sont des dispositions contractuelles qui sont utilisées en Belgique et au Luxembourg, mais pas en Allemagne.

Loyer annuel par personne

14 Nous n'avons pas analysé les contrats de location dans le détail pour prendre en considération les différences de prix sur la base de la catégorie d'espace⁹ aux fins de la comparaison. Nous avons fondé nos calculs sur les données fournies par les institutions concernant le montant total des coûts de location par bâtiment pour 2016. Les chiffres ne correspondent donc pas au calcul exact du loyer versé pour les espaces de bureaux uniquement. En cas de période de franchise de loyer, nous avons ajusté le loyer annuel en divisant le loyer total sur l'ensemble de la durée du contrat par le nombre d'années contractuelles. Cela n'a été possible que pour les contrats récents, lorsque les informations étaient disponibles. Dans certains cas, le loyer inclut le remboursement de travaux initiaux spécifiques d'aménagement, alors que dans d'autres cas, ces coûts ont été pris en charge par le propriétaire du bien. Nous avons ajusté le loyer en ajoutant le coût annuel des travaux d'aménagement lorsque les données étaient disponibles. En ce qui concerne la sélection des bâtiments figurant dans notre analyse, les critères précisés au **point 5** de la présente annexe s'appliquent

⁸ Emphytéose: droit d'utiliser un terrain ou un bâtiment en échange d'un loyer pour une durée déterminée (en droit belge, 27 ans au minimum et 99 ans au maximum). Le propriétaire n'a pratiquement aucune obligation de réparer ou d'entretenir le bâtiment. Ce droit peut être assorti d'une option d'achat qui, si elle est exercée, confère le droit de propriété intégral.

⁹ Dans la pratique, les contrats de location fixent un prix au mètre carré des espaces de bureaux généralement plus élevé que celui, par exemple, des espaces d'archivage et des autres espaces auxiliaires. Le prix des espaces de stationnement automobile est habituellement fixé par unité.

mutatis mutandis. Nous avons calculé le loyer annuel par personne en divisant les coûts annuels de loyer pour 2016 par le nombre d'agents tel que défini plus haut.

Coût de construction et d'acquisition

15 Pour ce qui est de notre analyse des bâtiments récemment construits et acquis, nous avons pris en considération les informations dont nous disposons concernant l'ensemble des coûts liés à l'acquisition du bâtiment, à savoir les coûts de construction, la rémunération des architectes et des promoteurs et les coûts de financement. Il convient de noter que, dans le cas de certains bâtiments, le terrain a été acquis auprès du pays hôte pour un euro symbolique ou à titre gracieux et nous avons donc exclu le prix des parcelles de notre analyse. Nous avons divisé les coûts par la surface brute totale (hors sol et en sous-sol).

Annexe II — Liste des bâtiments mentionnés dans le rapport

Abréviation	Nom	Institution	Ville	Adresse
AN	Anneau	Cour de justice	Luxembourg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Commission	Bruxelles	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Commission	Luxembourg	400, route d'Esch
B100		Commission	Bruxelles	Rue Belliard 100
B-28		Commission	Bruxelles	Rue Belliard 28
BU-1		Commission	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Commission	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Commission	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	Bâtiment C (Annexe C)	Cour de justice	Luxembourg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	Bâtiment-T	Cour de justice	Luxembourg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Commission	Bruxelles	Avenue de Cortenberg 25
CDMA		Commission	Bruxelles	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palais	Cour de justice	Luxembourg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Tour A	Cour de justice	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Tour B	Cour de justice	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Tour C (3 ^e tour, 5 ^e extension)	Cour de justice	Luxembourg	En construction
COV2		Commission	Bruxelles	Place Rogier 16
CSM1		Commission	Bruxelles	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Commission	Luxembourg	12, rue G. Kroll
EB	Bâtiment Europa (Résidence Palace)	Conseil	Bruxelles	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (Annexe A)	Cour de justice	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Commission	Luxembourg	12, rue Robert Stümper
G-1		Commission	Bruxelles	Rue de Genève 1
G-12		Commission	Bruxelles	Rue de Genève 12
G-6		Commission	Bruxelles	Rue de Genève 6-8
GAL	Galerie	Cour de justice	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlement	Luxembourg	22-24, rue Edward Steichen
J-27		Commission	Bruxelles	Rue Joseph II 27
J-54		Commission	Bruxelles	Rue Joseph II 54
J-59		Commission	Bruxelles	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Commission	Luxembourg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Commission	Luxembourg	En construction
KAD	Konrad Adenauer	Parlement	Luxembourg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlement	Luxembourg	En construction
L102		Commission	Bruxelles	Rue de la Loi 102
L15		Commission	Bruxelles	Rue de la Loi 15
L-56		Commission	Bruxelles	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Commission	Luxembourg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Commission	Bruxelles	Rue du Luxembourg 40
MB	Bâtiment principal	BCE	Francfort	Sonnemannstraße 20

Abréviation	Nom	Institution	Ville	Adresse
MERO	Merode	Commission	Bruxelles	Avenue de Tervuren 41
MO15		Commission	Bruxelles	Rue Montoyer 15
MO34		Commission	Bruxelles	Rue Montoyer 34
MO-59		Commission	Bruxelles	Rue Montoyer 59
N105		Commission	Bruxelles	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Commission	Bruxelles	Square Frère Orban 8
PLB3		Commission	Bruxelles	Rue Philippe Le Bon 3
PRE	Président	BEI	Luxembourg	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Commission	Bruxelles	Rue de la Science 27/29
SPA2		Commission	Bruxelles	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlement	Bruxelles	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (Annexe B)	Cour de justice	Luxembourg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlement	Bruxelles	Rue Belliard 80

Acronymes et abréviations

BCE: Banque centrale européenne

BEI: Banque européenne d'investissement

CPQBF: Comité de préparation pour les questions budgétaires et financières

EACEA: Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture»

EPSO: Office européen de sélection du personnel

GISCO: Système d'information géographique de la Commission

MAPF: Cadre politique pluriannuel

MSU: Mécanisme de surveillance unique

OIB: Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles (Commission)

OIL: Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg (Commission)

OLAF: Office européen de lutte antifraude

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TVA: Taxe sur la valeur ajoutée

Glossaire

Achat avec report de paiement: ce système permet à la Commission de procéder à l'acquisition d'un bâtiment et d'en payer le prix sur plusieurs années (généralement 27 ans). La Commission acquiert les droits de propriété à la date d'achat du bâtiment.

DIN-277: normes élaborées par l'Institut allemand de normalisation. Celles-ci définissent des règles normalisées de mesure des surfaces des bâtiments et de classification des différents espaces.

Droit d'enregistrement: impôt prélevé sur l'inscription des actes notariés dans les registres de propriété. Il est prélevé auprès du détenteur du droit (propriétaire, usufruitier ou emphytéote).

Emphytéose: droit de jouir d'un terrain ou d'un bâtiment en échange d'un loyer et pour une durée déterminée (en droit belge, 27 ans au minimum et 99 ans au maximum). Le propriétaire n'a pratiquement aucune obligation de réparer ou d'entretenir le bâtiment. Ce droit peut être assorti d'une option d'achat qui, si elle est exercée, confère le droit de propriété intégral.

Indexation du loyer: ajustement périodique du montant du loyer selon la variation d'un indicateur de prix (taux d'inflation ou indice de prix de la construction par exemple).

NFOT - nouvelles formes d'organisation du travail: nouvelle approche visant à transformer l'environnement de travail par l'introduction d'espaces de travail collaboratifs combinés à une culture plus flexible du travail.

Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne: annexe aux traités qui confère certains privilèges à l'Union européenne, dont un statut d'exonération fiscale.

Rapports immobiliers annuels (conformément à l'article 203, paragraphe 3, du règlement financier): rapport détaillé que fournissent chaque année les institutions à l'autorité budgétaire concernant leur politique immobilière.

Remise à neuf: travaux d'aménagement effectués dans un bâtiment par ailleurs achevé afin de le rendre conforme aux règles et aux besoins des institutions.

Surface brute: définie comme la surface de plancher brute par les normes DIN-277 (*Brutto-Grundfläche*), par le code de mesurage interinstitutionnel adopté par les institutions de l'Union en 2009 et par le code de mesurage de la Commission (fondés tous deux sur les normes DIN-277). Elle est délimitée par le pourtour extérieur des

éléments de construction constituant le bâtiment, y compris les revêtements, mesuré au niveau du plancher.

Surface nette: la surface totale de plancher effectivement utilisable par l'occupant du bâtiment, à l'exclusion de l'ensemble des éléments de construction.

Taxe foncière: impôt sur la propriété immobilière versé par le détenteur du droit (c'est-à-dire le propriétaire, l'usufruitier ou l'emphytéote).

Usufruit: droit d'utiliser un bâtiment. L'utilisateur a davantage de droits que dans le cadre d'un contrat de location mais aussi davantage d'obligations en matière de travaux de réparation. La majeure partie des impôts sont prélevés auprès de l'utilisateur et non du propriétaire. L'usufruit est généralement moins onéreux que la location du même bâtiment.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par M. Lazaros S. Lazarou, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Jan Gregor, Membre de la Cour, assisté de: M. Werner Vlasselaer, chef de cabinet, et M. Bernard Moya, attaché de cabinet; M. Bertrand Albugues, manager principal; M^{me} Jana Janečková, chef de mission; M. Luis Rosa, ancien chef de mission; M^{me} Cristina Jianu et MM. Wiktor Szymczak et Andreas Duerrwanger, auditeurs.



De gauche à droite: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Réponse du Parlement européen

SYNTHÈSE

III. Le Parlement se félicite des travaux d'analyse menés par la Cour des comptes, qui montrent que, dans l'ensemble, les institutions gèrent leurs bâtiments de manière efficace. En ce qui concerne l'autre partie des observations, nous nous référons à nos réponses aux résumés IV, V et VI.

IV. En mars 2010, le Bureau a approuvé la première «Stratégie immobilière à moyen et à long terme» du Parlement, qui contenait une planification pluriannuelle des politiques et des besoins immobiliers du Parlement pour les années à venir. Les décisions prises progressivement par le Bureau ces dernières années ont assuré une bonne consolidation des biens immobiliers du Parlement et la réalisation des objectifs fixés dans la stratégie, notamment en matière de besoins d'espaces de bureau. La stratégie immobilière au-delà de 2019, approuvée par le Bureau en avril 2018, s'inscrit dans la continuité de cette planification stratégique, avec une concentration sur les besoins non encore suffisamment pris en compte, tels que des espaces de réunion adaptables pour les trilogues, le rapprochement du Parlement et des citoyens (Europa Experience) et le renforcement de la sécurité. Cette stratégie est le résultat d'une analyse approfondie des besoins, compte tenu des contraintes budgétaires.

En ce qui concerne le projet NWoW, des évaluations ont eu lieu, avec une incidence sur les projets immobiliers et la stratégie du Parlement en matière de construction. Bien que le projet, dans sa forme originale, ait été ultérieurement abandonné (à la suite d'une décision de l'ancien Président), le Parlement met en œuvre certains de ses éléments dans deux de ses bâtiments, sur la base d'un dialogue avec les services concernés.

V. En ce qui concerne le Parlement, il convient de souligner que la structure de financement choisie pour le projet KAD II prévoyait la possibilité d'un financement externe, ce qui était nécessaire pour des raisons de gestion financière et de flexibilité. Jusqu'à présent, le Parlement a pu financer le projet presque totalement sans utiliser la facilité de prêt. Les transferts budgétaires effectués à cet égard ont été menés en toute transparence (voir les réponses du Parlement aux points 42, 97 et à la recommandation n° 3). Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de dépassement des coûts et le projet devrait rester dans les limites du budget (voir la réponse du Parlement européen au point 49).

VI. Le Parlement utilise les informations déduites de rapports sur mesure pour son futur plan d'attribution de bureaux. D'autres améliorations sont déjà prévues, notamment la mise en place d'outils informatiques spécifiques.

Le Parlement se félicite de l'initiative visant à assurer le suivi harmonisé de l'efficacité du portefeuille immobilier de l'ensemble des institutions, dans le respect des particularités de chaque institution.

VIII. Le Parlement renvoie à ses réponses aux recommandations.

OBSERVATIONS

13. La stratégie immobilière au-delà de 2019, approuvée par le Bureau du Parlement en avril 2018, a été le résultat d'une analyse approfondie des besoins clairement identifiés et d'intenses discussions en tenant compte de tous les aspects pertinents dans un avenir prévisible. La planification des exigences en matière de propriété repose sur une analyse des besoins et tient compte des contraintes budgétaires.

26. Au printemps 2018, quelque mille personnes de cinq directions générales différentes ont emménagé dans le bâtiment Martens, qui a largement bénéficié de la mise en œuvre d'éléments des NFOT. Les retours d'expérience des occupants de ces bâtiments sont tout à fait positifs en ce qui concerne les espaces de bureau, les espaces communs et les salles de réunion.

27. Selon les études réalisées par le Parlement en 2015, le déploiement intégral des NFOT dans les bâtiments Martens et KAD aurait permis des économies d'un montant de 110 millions d'euros sur 20 ans. Bien que le projet ait été abandonné dans sa forme originale en 2015, le Parlement met en œuvre certains de ses éléments

dans deux de ses bâtiments sur la base d'un dialogue avec les services concernés. Cela signifie qu'à l'avenir, 60 % du personnel du Parlement en profitera.

38. En raison des dispositions applicables du règlement financier, en particulier le principe budgétaire d'annualité, les mécanismes de financement des grands projets de construction des institutions, lesquels s'étalent sur plusieurs années, sont souvent complexes. Le Parlement souligne que l'intervention d'un intermédiaire financier n'a pas d'incidence sur le contrôle qu'il exerce sur le volet financier du projet KAD II, car c'est lui qui autorise toutes les transactions financières. À titre de précaution supplémentaire, le respect par l'intermédiaire financier des obligations contractuelles qui lui incombent vis-à-vis du Parlement fait régulièrement l'objet d'un audit externe.

39. Le Parlement entend insister sur le fait que la structure de financement, qui a été fixée par une décision du Bureau du Parlement et se fonde sur des pratiques exemplaires éprouvées au sein d'autres institutions, est parfaitement légale et conforme aux exigences réglementaires. La structure de financement reflète en outre la complexité du cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les grands projets de construction qui s'étalent sur plusieurs années; elle permet de répondre aux besoins financiers potentiels au moyen de financements extérieurs et, dans le même temps, de disposer d'une souplesse maximale sur le plan des financements internes. Cette souplesse était indispensable compte tenu de la taille du projet KAD II (211 000 m²) afin de couvrir les pics de dépenses pendant la phase de construction.

40. Au cours de ces cinq années, les virements de crédits inutilisés en fin d'exercice ont correspondu, en moyenne, à 2 %-3 % du budget annuel du Parlement, un écart normal entre les dépenses administratives réelles et les estimations. L'utilisation de ces crédits a permis au Parlement, conformément au principe de bonne gestion financière, de limiter les prêts bancaires indirects au minimum contractuel. Compte tenu de l'impossibilité de garantir des crédits budgétaires annuels spécifiques pour financer les grands projets de construction, le Parlement a obtenu par le truchement de l'intermédiaire financière, à un coût tout à fait modéré, une ligne de crédit flexible couvrant les obligations financières contractuelles du Parlement au regard de la construction du complexe KAD II. Les virements budgétaires doivent principalement permettre de réduire les coûts de financement.

42. Les virements de crédits non utilisés en fin d'exercice pour le projet KAD II ne représentaient qu'une partie limitée du budget annuel. Ces virements sont des procédures transparentes auxquelles d'autres institutions ont également recours. Ces virements sont dûment proposés et approuvés, dans le cadre législatif et réglementaire en vigueur, par la commission des budgets du Parlement européen, au nom de l'autorité budgétaire. Ce mécanisme de financement permet d'éviter les coûts liés à l'utilisation de la ligne de crédit. Associé à la ligne de crédit, il offre également à l'autorité budgétaire une marge de manœuvre maximale au regard des prises de décisions politiques pendant la phase de construction. Voir également la réponse du Parlement aux paragraphes 40 et 97 et à la recommandation n° 3.

49. En 2009, le Bureau a approuvé un certain nombre de choix supplémentaires, par exemple dans le domaine de la performance environnementale et de la sécurité, devant être intégrés dans le projet.

Les projets qui s'étendent sur plusieurs années sont généralement prévus à prix forfaitaires. En tenant compte de l'indexation, le budget actuel de 432 millions d'euros correspond au budget approuvé en 2009 par le Bureau et par l'autorité budgétaire. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de dépassement de coûts et, selon les prévisions actuelles du Parlement, le projet reste dans les limites de son enveloppe budgétaire. Dans la mesure où les contrats signés avec les entreprises de construction couvrent déjà environ 90 % du budget du projet, les risques financiers restants sont associés à des événements ou des risques imprévus.

50. Le report des dates de livraison (fin 2019 pour la partie Est et 2022 pour la partie Ouest) résulte essentiellement de l'échec d'un premier appel d'offres pour les travaux de construction. La stratégie économique du Parlement a été de respecter en priorité le budget du projet, plutôt que d'éviter les retards.

Jusqu'à l'achèvement du nouveau bâtiment, le Parlement est soumis à des frais de loyer préférentiels de 14,4 millions d'euros par an, auxquels s'ajoutent les frais de financement du projet immobilier. Sur le plan comptable, ces charges sont plus que compensées par l'amorce différée de l'amortissement du nouvel investissement immobilier (17,3 millions d'euros par an). Après le déménagement dans le nouveau

bâtiment ADENAUER, l'amortissement de ce nouvel immeuble sera en grande partie compensé par l'utilisation à long terme du bâtiment, à la pointe de l'innovation, détenu par le Parlement, qui induira de faibles coûts énergétiques, assurera des conditions de travail égales pour tout le personnel et produira des gains d'efficacité (l'ensemble du personnel étant réuni dans le même bâtiment au lieu d'être éparpillé entre six lieux).

58. Les informations retirées des rapports sur mesure sont utilisées par le Parlement pour son plan de gestion des bureaux. À l'avenir, la modélisation des informations de la construction (BIM) sera déployée. Il s'agit d'un outil informatique déjà utilisé dans certains États membres et dont l'emploi dans le secteur de la construction européen va se généraliser dans les prochaines années.

60. La superficie moyenne par membre du personnel est un indicateur qui figure dans le dernier document stratégique du Parlement, sa stratégie immobilière pour l'après-2019, adoptée par le Bureau du Parlement le 16 avril 2018. Plus précisément, une mise à jour importante de la stratégie immobilière concerne la manière dont le Parlement planifie et utilise désormais ses espaces de bureau en s'appuyant sur une consultation participative des utilisateurs centrée sur le client, pour connaître les besoins spécifiques des utilisateurs: le résultat est une utilisation moderne, collaborative et socialement responsable des espaces de bureau. En ce qui concerne l'administration, la stratégie mise à jour passe d'un calcul des espaces de bureau selon les catégories pour chaque direction générale à la mise à disposition d'une superficie moyenne par membre du personnel (environ 10 m²). Cette nouvelle approche permet à chaque direction générale d'influer sur ses propres conditions de travail, par exemple en mettant en place davantage d'espaces de socialisation et d'espaces de concentration pour le personnel, ou en choisissant des manières plus collaboratives de travailler. Cet indicateur clé sera régulièrement mesuré et communiqué.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

90. En 2010, le Parlement a formalisé pour la première fois une stratégie immobilière pluriannuelle, qui a été mise à jour en profondeur en 2018.

Veuillez consulter les réponses aux points 40 et 42 (transparence budgétaire des mécanismes de financement), point 50 (retards et coûts), et points 58 et 60 (contrôle et de communication).

Nous nous référons également à nos réponses aux résumés IV, V et VI.

91. En avril 2018, le Bureau du Parlement a approuvé la nouvelle stratégie immobilière au-delà de 2019. Le Bureau reçoit régulièrement des informations sur l'état d'avancement de différents volets de la stratégie (voir aussi la réponse au point 13 et la recommandation 2).

Recommandation n° 1

La recommandation est acceptée.

En 2010, le Bureau du Parlement a adopté une stratégie ambitieuse pour la politique immobilière du Parlement. Sur la base de cette stratégie, les décisions progressivement prises par le Bureau ont contribué à assurer une consolidation réussie des biens immobiliers et installations du Parlement et la réalisation des objectifs initialement fixés dans la stratégie. En avril 2018, le Bureau du Parlement a approuvé la stratégie immobilière au-delà de 2019. Le Bureau reçoit régulièrement des informations sur l'état d'avancement de différents volets de la stratégie, comme cela a été le cas depuis la première adoption d'une stratégie immobilière.

En outre, conformément à l'article 203, paragraphe 3, du règlement financier, le document de travail annuel du Parlement sur la politique immobilière apporte à l'autorité budgétaire des informations sur l'évolution attendue de la programmation globale des surfaces et des sites pour les années à venir, y compris une description des projets immobiliers en phase de planification qui sont déjà identifiés.

94. Nous nous référons à la réponse au point 27.

Recommandation n° 2

La recommandation est acceptée.

Certaines évaluations ont déjà été menées sur le projet NFOT. Ces évaluations ont eu une incidence positive sur les projets de construction des bâtiments Martens et KAD II et se traduisent également dans la nouvelle stratégie immobilière au-delà de 2019 (telle qu'un processus de consultation pour l'attribution des espaces de bureaux, l'utilisation accrue des espaces de travail collaboratifs, la détermination d'une surface en m²/membre du personnel).

97. En ce qui concerne le projet KAD II, le Parlement tient à souligner qu'il est en pleine maîtrise des aspects financiers du projet (voir la réponse au point 38). La complexité du mécanisme de financement traduit la complexité et le caractère pluriannuel du projet ainsi que les besoins financiers qui en découlent. Elle traduit également la complexité de l'environnement réglementaire du Parlement (voir la réponse au point 39). Nous nous référons également à nos réponses aux points 40 et 42 (concernant la transparence budgétaire) ainsi qu'à la recommandation 3.

Recommandation n° 3

La recommandation est acceptée.

Le Parlement partage pleinement l'objectif général de transparence budgétaire des mécanismes de financement des projets de construction (voir également les réponses aux points 40, 42 et 97).

Dans un souci de transparence, le Parlement présentera un aperçu détaillé du financement du projet immobilier KAD II dans son rapport annuel sur la gestion financière, qui est transmis à la commission des budgets, à la commission du contrôle budgétaire et au Bureau, et publié au Journal officiel.

Recommandation n° 3

La recommandation est acceptée.

Le Parlement a analysé les différents enseignements tirés des projets précédents et vise toujours à mettre en place les procédures de gestion les plus adéquates pour les grands projets de construction et de rénovation. Les projets Martens et Havel ainsi que celui de la Maison de l'histoire européenne ont été menés jusqu'à leur terme. Parmi les mesures prises dans le cadre du projet KAD II, on peut citer l'introduction d'une gestion au plus juste et d'un partenariat renforcé avec les autorités luxembourgeoises. Ce partenariat, des ressources internes supplémentaires et une structure financière efficace ont permis d'éviter que les retards dans les projets ne se traduisent par des coûts supplémentaires (voir la réponse au point 50).

99. Voir les réponses aux points 58 et 60.

Recommandation n° 4

La recommandation est acceptée.

D'autres améliorations sont prévues, notamment la mise en place d'outils informatiques spécifiques. Un plan directeur 2019 pour la gestion administrative a été élaboré.

Le Parlement élabore actuellement un système d'indicateurs clés.

Le Parlement se félicite de la recommandation visant à assurer le suivi harmonisé de l'efficacité du portefeuille immobilier de l'ensemble des institutions, dans le respect des particularités de chaque institution ainsi que des limitations des traités.

Réponse du Conseil de l'Union européenne

La coopération interinstitutionnelle est importante

21. Le Conseil est conscient de l'effet que les appels d'offres interinstitutionnels pourraient avoir sur la participation des PME. La décision de proposer un projet interinstitutionnel ou de s'associer à un tel projet est prise en tenant compte de ces implications et, chaque fois que possible, le Conseil encourage la participation des PME aux appels d'offres.

Les mécanismes de financement de grands projets de construction sont souvent complexes, ce qui nuit à la transparence budgétaire

38. Le dernier projet de construction mené par le Conseil était le projet du bâtiment Europa, pour lequel une méthode de financement simple a été prévue. L'État belge devait diriger et financer le projet tandis que le Conseil devait lui rembourser le montant encouru, au moyen de paiements différés.

42. Le Conseil souscrit partiellement à l'observation de la CCE; toutefois, dans le cas du projet du bâtiment Europa, cette pratique a permis de réaliser des économies considérables sur les intérêts, estimées à 23 millions d'EUR (montant résultant de la différence entre le montant total à payer en cas de paiements différés et le montant réel à payer).

Cette pratique est conforme au règlement financier.

Le projet Europa du Conseil: respect du budget, mais pas du calendrier

46. Le Conseil a comblé ces lacunes en constituant une équipe de professionnels et de gestionnaires de projet qui est parvenue à maîtriser les risques, les délais et le budget.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1 Le Conseil accepte la recommandation. La stratégie immobilière sera formalisée et les documents relatifs à la planification régulièrement mis à jour.

Recommandation n° 2 Le Conseil accepte la recommandation. Il la mettra en œuvre pour ce qui est du futur projet relatif aux NFOT. Une phase pilote est prévue en 2019 et un comité directeur a été nommé et chargé d'évaluer les coûts, risques et bénéfices de la mise en œuvre du programme au sein du Conseil, ainsi que de formuler des recommandations au secrétaire général en ce qui concerne la poursuite de la mise en œuvre.

Recommandation n° 3 Le Conseil accepte la recommandation. Le mécanisme de financement des projets de construction à venir sera évalué au cas par cas. Cela étant, le projet du bâtiment Europa a été financé au moyen d'un mécanisme simple, par rapport à des projets d'autres institutions.

Recommandation n° 4

Le Conseil accepte la recommandation et a déjà pris des mesures pour formaliser une procédure de gestion de projet.

Recommandation n° 5

Le Conseil accepte la recommandation.

En ce qui concerne le point a), une évaluation sera réalisée afin de recenser des indicateurs possibles et des façons de les mettre en œuvre.

En ce qui concerne les points b) et c), le Conseil participera à toute initiative visant à mettre en œuvre la méthodologie commune. Le Conseil convient d'examiner cette question au sein du groupe de travail interinstitutionnel sur les infrastructures, la logistique et les services internes (ILIS).

Réponse de la Commission européenne

OBSERVATIONS

13. Par le biais du cadre politique pluriannuel (MAPF), la Commission s'adapte chaque année à l'évolution des conditions, par exemple en matière de contraintes budgétaires, de politiques du personnel et d'autres décisions politiques.

Cet outil tient compte de l'ensemble des décisions et des contraintes susceptibles d'influer sur la planification des besoins en matière d'immobilier sur une période de 10 ans.

Dans ce contexte, il n'est pas nécessaire d'élaborer différents scénarios.

27. La Commission tient à souligner que le principal facteur qui l'incite à envisager et, s'il y a lieu, de mettre en place de nouvelles formes d'organisation du travail est avant tout la création d'un environnement de travail optimal.

Bien qu'il ressorte d'analyses comparatives externes que de nouvelles formes d'organisation du travail peuvent, dans une certaine mesure, permettre de réaliser des économies, ces dernières sont perçues comme des retombées collatérales et sont destinées à être largement réinvesties dans le bien-être du personnel par la voie d'une amélioration de la qualité des espaces de bureaux et du matériel informatique.

À cet égard, des travaux exploratoires et des projets pilotes sont en cours.

37.

b) En ce qui concerne les possibilités de financement, la Commission devra obtenir des emprunts aux conditions du marché afin d'acquérir le bâtiment JMO II. Aussi, en 2012, différents scénarios reposant sur le montant du prêt, les taux d'intérêt et la durée dudit prêt ont été élaborés.

42. La Commission estime que sa procédure budgétaire est transparente et souhaite faire observer ce qui suit:

1. Le principe de spécialité signifie que les crédits ne peuvent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été prévus. La subdivision du budget en chapitres répond principalement à cette exigence; en outre, les crédits budgétaires utilisés ont été affectés aux dépenses administratives.

2. Ces virements sont expressément autorisés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 317), dans les conditions fixées par le règlement financier. Ils permettent en somme un rééquilibrage entre les besoins constatés et les excédents attendus, dans une perspective d'optimisation de l'exécution. La Commission estime que, en approuvant ces virements, l'autorité budgétaire reconnaît l'avantage financier de ces avances.

53. La répartition des coûts supplémentaires fera l'objet de négociations entre la Commission et les autorités luxembourgeoises. Cela s'explique par les modifications apportées au calendrier du projet par rapport à l'accord Georgieva – Asselborn de décembre 2015, le rôle de chacune des deux parties dans les retards étant pris en compte.

54. La Commission n'approuve pas cette observation.

La Commission estime que les coûts de location engendrés par le déménagement du JMO vers les bâtiments de remplacement (T2, Ariane et Laccolith) sont indépendants des modifications du

calendrier de construction du JMO II, du fait que le déménagement résulte de la présence d'amiante dans le bâtiment JMO.

Si elle avait pu demeurer dans ce bâtiment, la Commission aurait continué de le louer aux autorités luxembourgeoises pour un très faible montant (1 EUR), ce qui aurait réduit les coûts de location de 90 millions d'EUR.

69. La Commission souhaite insister sur le fait qu'en matière immobilière, les différences entre les institutions, comme leur taille, leurs besoins et leur localisation, confèrent à chacune d'entre elles des caractéristiques spécifiques susceptibles de grandement influencer sur la comparabilité des résultats.

86. La Commission tient à préciser que les écarts constatés dans le loyer par personne sont dus à plusieurs facteurs, tels que la méthode d'évaluation des bâtiments acquis, le coût potentiel des travaux d'aménagement, la prise en compte des espaces inoccupés, etc.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 – Les institutions¹ devraient actualiser et formaliser leurs stratégies immobilières et mettre à jour régulièrement les documents relatifs à la planification

La Commission accepte en partie cette recommandation.

En ce qui concerne la stratégie immobilière, les principes généraux de la politique immobilière de la Commission tels qu'exposés dans la communication COM(2007) 501 sont, pour l'essentiel, encore d'actualité. Cette politique est susceptible de faire l'objet d'une révision en fonction des évolutions concernant la mise en œuvre des NFOT et de l'issue des négociations relatives au CFP 2021-2027.

En ce qui concerne les documents relatifs à la planification, la Commission estime que ces derniers (cadres politiques pluriannuels et document de travail sur les bâtiments accompagnant le projet de budget) font déjà l'objet d'une mise à jour annuelle. Par conséquent, la Commission n'est pas concernée par cette partie de la recommandation. Voir également la réponse au point 13.

Recommandation n° 2 – Les institutions devraient évaluer les projets relatifs aux NFOT

La Commission accepte cette recommandation.

97. La Commission reconnaît la complexité de la réglementation financière mais marque son désaccord au sujet de l'affirmation selon laquelle les mécanismes ne sont pas transparents (voir les réponses au point 42).

Recommandation n° 3 – Les institutions devraient renforcer la transparence budgétaire dans le cadre des mécanismes de financement des projets de construction

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

En ce qui concerne la transparence budgétaire, la Commission renvoie à ses réponses au point 42.

Cependant, les possibilités d'amélioration seront étudiées.

En outre, la Commission pourrait fournir chaque année dans son document de travail sur les bâtiments accompagnant le projet de budget les informations relatives aux avances versées pour les différents projets.

Par exemple, les avances versées en 2018 figureraient dans le document de travail pour 2020.

¹ Parlement, Conseil, Commission, Cour de justice et BCE.

Recommandation n° 4 – Les institutions devraient mettre en place des procédures de gestion appropriées pour les grands projets de construction et de rénovation

La Commission accepte en partie cette recommandation.

Elle estime que la procédure de gestion des bâtiments telle que requise est en place.

Une réévaluation peut avoir lieu à moyen terme, notamment en ce qui concerne les projets de construction et de rénovation tels que Loi 130.

Recommandation n° 5 – Les institutions devraient améliorer la cohérence des données et le contrôle de leur portefeuille immobilier

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission souhaite insister sur le fait qu'en matière immobilière, les différences entre les institutions, comme leur taille, leurs besoins et leur localisation, confèrent à chacune d'entre elles des caractéristiques spécifiques susceptibles de grandement influencer sur la comparabilité des résultats.

Réponse de la Cour de justice

INTRODUCTION

À titre général, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après « Cour de justice ») se félicite des constatations très positives formulées par la Cour des Comptes européenne (ci-après « Cour des comptes ») concernant l'efficacité de sa politique immobilière, sa fructueuse collaboration avec les autres institutions et avec les autorités luxembourgeoises, ainsi que les excellents résultats qu'elle a obtenus dans le cadre des trois projets immobiliers d'envergure audités.

La politique immobilière de la Cour de justice poursuit deux objectifs majeurs :

- premièrement, après avoir d'abord suivi une politique de location, la Cour vise, depuis la fixation définitive de son siège à Luxembourg (décidée au Conseil européen d'Édimbourg en 1992), à devenir propriétaire des bâtiments qu'elle occupe, à l'instar des autres institutions et en accord avec les recommandations du rapport spécial de la Cour des comptes (n° 2/2007) qui souligne les économies budgétaires d'une telle politique ;
- deuxièmement, la Cour vise à disposer des locaux adaptés à la spécificité de ses besoins juridictionnels et à regrouper l'ensemble de ses services sur un site unique, afin d'optimiser son fonctionnement

La constance avec laquelle elle a été poursuivie, combinée à la parfaite collaboration avec les autorités publiques luxembourgeoises, ont généré au fil du temps de très bons résultats.

Grâce à la mise en place d'un système de contrôle interne rigoureux et efficace, la Cour de justice a conduit, avec des ressources humaines et financières limitées, les trois projets audités dans le respect scrupuleux des cahiers des besoins ainsi que des calendriers et des budgets fixés.

La Cour de justice souligne que la configuration de son complexe immobilier a dû être adaptée à la mission et aux activités judiciaires de l'institution et aux besoins de ses occupants, majoritairement des juristes.

La stratégie immobilière de la Cour de justice poursuit un objectif de transparence et de responsabilité, ses réalisations étant présentées annuellement au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne dans des rapports qui sont également mis à disposition du public sur son site Internet.

La politique immobilière de la Cour de justice s'est développée également dans un souci de respect des normes environnementales, ce qui lui a permis d'obtenir l'enregistrement EMAS.

OBSERVATIONS

38. Réponse aux points 38 à 41 du rapport :

Le financement des trois projets immobiliers de la Cour de justice audités a été effectivement complexe mais a été en même temps parfaitement encadré et s'est déroulé d'une manière totalement transparente.

Les documents servant à l'établissement du cadre financier ont été établis par les autorités compétentes de l'État hôte selon les dispositions légales applicables et ont été publiés ou mis à la disposition des organismes d'audit et des autorités de décharge budgétaire.

Aucun dépassement des budgets et des calendriers prévus n'a pu être constaté dans le cadre des deux derniers projets immobiliers achevés par le Cour de justice, ainsi qu'il ressort du point 44 du rapport. Il en va de même à ce stade, s'agissant du tout dernier projet actuellement en cours de réalisation. Cette performance a été possible grâce à la mise en place par la Cour de justice, en partenariat avec les autorités luxembourgeoises, d'un système de contrôle interne rigoureux et efficace portant sur le déroulement de chaque projet, ses aspects techniques et financiers, les délais d'exécution ainsi que la maîtrise de l'enveloppe financière globale.

60. Donnant suite à la demande du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, reprise dans la «Déclaration commune sur la politique immobilière des institutions et organes de l'Union européenne» du 17.12.2009, les institutions de l'Union européenne ont arrêté une méthodologie commune, basée sur des standards préétablis (le standard DIN 277) et sur des données concrètes, objectives et vérifiables.

Cette méthodologie permet aux utilisateurs de présenter les plus significatifs indicateurs de l'efficacité d'utilisation des surfaces.

Le rapport annuel de la Cour de justice, disponible sur son site Internet, contient un nombre important d'informations permettant d'asseoir l'efficacité de sa politique immobilière.

64. L'administration de la Cour de Justice utilise le standard DIN277 sans aucun détour ou modification. L'adaptation de l'outil de gestion des espaces à ses besoins et surtout à la configuration architecturale et spatiale de son complexe immobilier est appropriée et n'affecte pas la comparabilité de ses données.

85. Le bâtiment loué par la Cour de justice (T/Tbis) a un coût annuel de 270 euros/m², qui représente un prix préférentiel accordé par l'État hôte, largement en-deçà du prix du marché dans la ville de Luxembourg (564 euros/m² - voir Figure 12).

Il est à rappeler que la Cour de justice a décidé de continuer à louer intégralement le bâtiment T/Tbis, malgré sa surface supérieure à ses besoins, au lieu de louer un bâtiment plus réduit en dimensions mais bien plus cher. Par ailleurs, le bâtiment T/Tbis a seulement été proposé à la location dans son intégralité.

La Cour de justice n'était donc pas en position de louer seulement une partie de sa surface et pour une durée limitée.

La location intégrale du bâtiment a permis à la Cour de justice d'utiliser au maximum la flexibilité offerte par la surface additionnelle. Cette option a été bénéfique pour d'autres institutions, qui, en fonction de leurs besoins ponctuels, ont obtenu l'accord de la Cour de justice pour installer leurs bureaux dans une partie du bâtiment en vue de faire face à des besoins ponctuels. C'est le cas de la Cour des comptes, du Centre de traduction, de l'EPSO et de la Banque européenne d'investissements. De plus, les contraintes de la Cour de Justice en matière de confidentialité et de sécurité ne lui ont pas permis de sous-louer la surface inutilisée à des sociétés privées.

Il n'est pas sans importance le fait que la Cour de justice s'est trouvée en plus dans l'impossibilité de continuer à sous-louer la partie inoccupée du bâtiment pendant les deux dernières années, en conséquence de l'abandon du bâtiment prévu à la fin du mois d'août 2019.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

La Cour de justice partage le contenu de cette recommandation et souligne qu'elle dispose, de longue date, d'une stratégie immobilière bien définie et poursuivie avec constance, qui a porté ses fruits au fil des années.

La Cour de justice planifie avec soin son développement immobilier, de concert avec l'administration luxembourgeoise, en fonction de ses besoins à moyen et long terme en incluant l'analyse des différentes options possibles. Les résultats de cette planification sont formalisés tant dans les rapports annuels d'activités que dans d'autres documents programmatiques de l'institution.

Recommendation 2

La Cour de justice partage cette recommandation, d'autant plus qu'elle mène une évaluation régulière des conditions de travail et de répartition des espaces, assortie d'un suivi continu des évolutions et des changements intervenus dans ce domaine, tant sur le marché privé que dans d'autres institutions ou organismes d'ordre public nationales ou internationales.

Recommendation 3

La Cour de Justice partage cette recommandation pour autant qu'elle concerne la préconisation de rendre moins complexe le financement de ses projets immobiliers. Dans ce sens, la Cour de justice, mettant à profit les dispositions applicables du Règlement financier, a décidé de financer les travaux de sécurisation de ses bâtiments, à exécuter prochainement, en ayant recours à un prêt qu'elle contractera directement auprès d'un organisme financier.

Recommendation 4

La Cour de justice partage cette recommandation, les procédures mises en place en son sein pour la gestion des projets immobilières complexes démontrant d'ailleurs leur bien-fondé à chaque occasion (notamment pour les projets immobiliers CJ4, CJ8 et, pour l'heure, CJ9).

Ces procédures sont le fruit d'une excellente collaboration avec les autorités luxembourgeoises et de l'implication effective de l'État hôte dans le bon déroulement desdits projets. Le fait d'avoir bénéficié de l'expertise, des moyens humains et de l'autorité morale de l'administration publique de l'État hôte a permis non seulement l'achèvement des projets dans les délais impartis et en respectant le budget alloué, mais aussi des économies importantes pour le budget de l'institution.

Le dispositif contractuel entre l'État hôte et la Cour de justice a été constamment amélioré au fil du temps. Il est à présent équilibré, assurant à la Cour de justice une implication effective qui lui a permis d'acquérir l'« entière maîtrise administrative, technique et financière » de ses projets immobiliers, tel que recommandé par la Cour des comptes dans son rapport spécial no 2/2007 (point 45).

La Cour de justice a été et continue d'être accompagnée dans ce processus par un consultant externe, qui a le rôle de vérifier la bonne mise en pratique du dispositif contractuel et de contrôler son application dans le cadre défini.

Recommandation 5

La Cour de justice partage cette recommandation et souligne la nécessité d'une étroite collaboration interinstitutionnelle, tout en assurant son entière disponibilité à en prendre part et à partager son expérience.

A Luxembourg, le Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière (GICIL) sera le forum de partage d'informations dans le domaine considéré. Par ailleurs, il s'est chargé d'ores et déjà d'actualiser et de parfaire la méthodologie de mesurage, de catégorisation et de présentation des données immobilières, développée en 2009 par la présidence suédoise du Conseil, de sorte que les rapports annuels des institutions, et notamment l'annexe consacrée aux affaires immobilières, puissent renseigner des indicateurs pertinents et communs, permettant une comparaison plus aisées entre les institutions.

Réponse de la Banque centrale européenne

SYNTHÈSE

III. La BCE tient à souligner a) qu'elle révisé régulièrement une stratégie immobilière qu'elle a formalisée (cf. également le commentaire de la BCE sur la recommandation n° 1), y compris la planification en matière d'espace de bureaux ; b) qu'elle ne faisait pas partie des institutions concernées par l'analyse de grands projets de construction (cf. paragraphe 43) ; c) que la Cour des comptes a estimé que la BCE appliquait une approche « élaborée » de contrôle et de communication concernant son portefeuille immobilier (cf. paragraphe 62).

IV. La BCE prend en considération différents scénarios dans la planification de ses besoins en matière d'immobilier, notamment en ce qui concerne le télétravail et les espaces de travail collaboratifs. En outre, elle conduit actuellement un projet pilote relatif aux nouvelles formes d'organisation du travail (NFOT), qui fait appel à de nouveaux concepts de planification des espaces de bureau et de travail par activité. Ce projet a été lancé en janvier 2018 avec l'aménagement d'un « étage modèle » dans le bâtiment principal. Le même test devrait être réalisé dans les autres bâtiments. Un système de retour d'informations permet de suivre et d'évaluer en permanence les réactions des différentes unités organisationnelles concernées par le projet. Lorsque des améliorations potentielles sont signalées, elles sont enregistrées en vue d'en assurer le suivi ou, si possible, immédiatement mises en œuvre. Une évaluation finale ne pourra être effectuée que vers la fin du projet, prévue en 2020, quand la majorité des unités organisationnelles auront expérimenté les étages modèles.

V. Veuillez vous reporter au point b) du commentaire sur le paragraphe III de la synthèse.

VIII. Sur la base des observations et des conclusions de l'audit présentées dans ce rapport, la BCE considère qu'elle est uniquement concernée par les points a) et b) de la recommandation. Veuillez également vous reporter aux commentaires de la BCE sur chacune des recommandations ci-dessous.

S'agissant des points c) et d) de la recommandation, la BCE ne faisait pas partie des institutions dont les mécanismes de financement et les procédures de gestion des grands projets de construction ont été analysés (cf. paragraphe 43). En ce qui concerne le point e) de la recommandation, la Cour a estimé que l'approche de contrôle et de communication de la BCE concernant son portefeuille immobilier était « élaborée » (cf. paragraphe 62).

OBSERVATIONS

14. La BCE est la seule institution de l'Union européenne (UE) soumise à l'audit dont les bureaux se situent à Francfort-sur-le-Main, ce qui limite les possibilités d'une coopération plus étroite avec les autres institutions de l'UE dont il est question dans le rapport.

27. Veuillez vous reporter au commentaire sur le paragraphe IV de la synthèse.

Par ailleurs, dans le cadre du suivi continu (depuis janvier 2018) du projet pilote de la BCE relatif aux NFOT, il est apparu que l'étage modèle constituait une amélioration par rapport à celui qui avait été aménagé antérieurement puisqu'il dispose d'environ 20 % de postes de travail supplémentaires, ce qui pourrait suggérer une réduction générale des coûts par poste. Le projet, toujours en cours, devrait s'achever en 2020. Il n'est donc pas encore possible d'évaluer avec précision les possibles avantages économiques (et autres) des NFOT.

31. L'accord de siège conclu entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la BCE n'offre pas de privilèges, en termes d'exonération fiscale, autres que ceux énoncés dans le protocole sur les privilèges et immunités de l'UE.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La BCE se félicite de cette recommandation. Elle dispose d'une stratégie immobilière, que le directoire a approuvée en juillet 2017, puis en août 2018 à la suite d'une révision effectuée au cours du deuxième trimestre 2018 (avec, notamment, une mise à jour des différentes options de développement).

Recommandation 2

La BCE se félicite de cette recommandation. Elle évaluera son projet pilote relatif aux NFOT (qui a été lancé en janvier 2018 et devrait s'achever en 2020) du point de vue du coût économique et de la rentabilité et envisagera d'en intégrer les résultats dans sa réflexion stratégique sur l'élaboration des politiques concernées.

Recommandation 3

La BCE considère qu'elle n'est pas concernée par la recommandation n° 3. Veuillez vous reporter au commentaire sur le paragraphe VIII de la synthèse.

Recommandation 4

La BCE considère qu'elle n'est pas concernée par la recommandation n° 4. Veuillez vous reporter au commentaire sur le paragraphe VIII de la synthèse.

Recommandation 5

La BCE considère qu'elle n'est pas concernée par la recommandation n° 5. Veuillez vous reporter au commentaire sur le paragraphe VIII de la synthèse.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	6.6.2017
Envoi officiel du projet de rapport aux entités auditées	19.7.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	5.12.2018
Réception des réponses officielles dans toutes les langues	Parlement: 23.11.2018 Conseil: 15.11.2018 Commission: 30.11.2018 Cour de justice: 18.12.2018 BCE: 27.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1592-3 1977-5695 doi:10.2865/01503 QJ-AB-18-033-FR-N
HTML ISBN 978-92-847-1593-0 1977-5695 doi:10.2865/954700 QJ-AB-18-033-FR-Q

Les institutions utilisent pour leurs immeubles environ 11 % du budget alloué aux dépenses administratives. La composition des parcs immobiliers varie selon la mission et la structure organisationnelle de chaque institution, mais une part substantielle de l'espace est occupée par des bureaux. La Commission, qui dispose du parc immobilier le plus conséquent, consacre plus de 80 % de celui-ci aux espaces de bureaux. Nous avons examiné comment les cinq institutions disposant des plus grands espaces de bureaux (Parlement, Conseil, Commission, Cour de justice et BCE) géraient leurs dépenses en la matière. Nous nous sommes concentrés sur les bâtiments situés à Bruxelles, à Luxembourg et à Francfort et avons comparé les données et les procédures de gestion de ces institutions avec celles d'autres institutions et organismes de l'UE.

Globalement, nous avons constaté que les institutions géraient leurs dépenses en matière d'espaces de bureaux de manière efficiente et que les décisions y relatives étaient fondées. Elles coopèrent et appliquent des principes décisionnels similaires. Néanmoins, les stratégies immobilières ne sont pas toujours formalisées et certaines sont dépassées. Les mécanismes de financement des grands projets que nous avons examinés étaient souvent complexes, ce qui a parfois nui à la transparence budgétaire. La majorité de ces projets ont subi des retards qui ont entraîné, dans certains cas, des coûts supplémentaires. La plupart des institutions n'assurent pas un suivi approprié de leur parc immobilier. Les institutions devraient élaborer des indicateurs communs et améliorer la cohérence des données qu'elles présentent à l'autorité budgétaire.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.