

A/41/14

ANNEXE

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



**ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIÉTÉ
INTELLECTUELLE
GENÈVE**

**AUDIT INTERMÉDIAIRE
du projet de construction du nouveau bâtiment administratif et
de la salle de conférence – suivi de l'audit 2003**

**Rapport du Vérificateur extérieur
à l'Assemblée générale**

*No enreg. 1.4241.944.00330.04
reda/pju/zupe/nede*

Berne, le 28 octobre 2004

GENERALITES

Mandat

1. Lors de la trente-neuvième série de réunions qui s'est tenue à Genève du 22 septembre au 1er octobre 2003, l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et les Assemblées des Unions de Paris, de Berne, de Madrid, de la Haye, de Nice, de Lisbonne, de Locarno, de l'IPC, du PCT et de Vienne, ont renouvelé le mandat au Gouvernement suisse en tant que vérificateur des comptes de l'OMPI et des Unions administrées par l'OMPI ainsi que des comptes des projets d'assistance technique exécutés par l'Organisation jusqu'à l'année 2007 incluse (paragraphe 197 du document A/39/15).
2. Le Gouvernement de la Confédération suisse m'a confié, en tant que Directeur du Contrôle fédéral des finances, le mandat de vérification des comptes de l'OMPI et des Unions mentionnées ci-devant. J'ai chargé plusieurs collaborateurs qualifiés du Contrôle fédéral des finances de procéder, au siège du Bureau international, à Genève, à un audit intermédiaire du projet de construction du nouveau bâtiment administratif et de la salle de conférence. Cette analyse s'est déroulée du 7 au 10 juin 2004.
3. Mon mandat est stipulé à l'article 6.2 du Règlement financier de l'OMPI et défini par le Mandat pour la vérification des comptes annexé à ce Règlement.

Objet de l'analyse

4. J'ai établi en date du 20 juin 2003, un rapport intermédiaire¹ relatif au projet de construction d'un nouveau bâtiment administratif équipé d'un parking, d'aires de stockage supplémentaires et d'une salle de conférence. Ce document fait mention de nombreuses recommandations. L'objectif de cette révision est le contrôle de la mise en place des principales recommandations de ce rapport et notamment celles relatives à:
 - l'organisation interne de la gestion du projet,
 - la gestion du projet par un mandataire extérieur,
 - la mise à jour du projet,
 - la gestion globale du contrôle des coûts.

Informations et documents

5. Je remercie de l'obligeance avec laquelle les renseignements et les documents ont été transmis par tous les fonctionnaires de l'OMPI qui ont été sollicités. Au cours des travaux d'analyse, mes collaborateurs se sont régulièrement entretenus avec M. Petit, Vice-directeur général et président du Comité des contrats et de construction, M. Estoppey du Service des achats et des contrats, M. Tagnani, Directeur de la division des bâtiments, et ses collaborateurs directs, MM Favéro, Gacic et Sambuc.

¹ N° 3023/944.00.1.22/01

6. Conformément au chiffre 9 du Mandat additionnel pour la vérification extérieure des comptes, le Directeur général m'a transmis ses commentaires dans un courrier daté du 30 mars 2005 qui ont été dûment intégrés dans le présent rapport.

VERIFICATIONS ET CONSTATATIONS

Généralités

7. Mon rapport sur l'évaluation d'un projet de construction pour un nouveau bâtiment administratif, une salle de conférence et un stockage supplémentaire, remis en juin 2002², s'est basé sur le projet définitif et l'estimation des coûts de novembre 2001 étant donné que le devis général n'était pas disponible dès le début de l'analyse. Le devis général a été déposé par l'architecte le 28 mars 2002 accompagné de deux cahiers relatifs au dossier de projet définitif. Lors des réunions du 23 septembre au 1er octobre 2002, l'Assemblée des Etats membres a approuvé le projet relatif à la nouvelle construction. Par la suite, une mise à jour du projet s'est déroulée jusqu'au mois de mars 2003, date de l'envoi des soumissions aux entrepreneurs. L'ouverture des offres a eu lieu au mois de juin 2003 et la signature du contrat avec un consortium réunissant deux entreprises le 27 octobre 2003.
8. L'entreprise générale s'était engagée à fournir, dans un délai de 15 jours après la signature du contrat, une garantie de « bonne fin des travaux (Performance Bond) ». Des dissensions au sein du consortium n'ont pas permis la remise de cette garantie de sorte qu'en date du 24 décembre 2003, l'OMPI a informé l'entreprise générale de la résiliation du contrat, décision confirmée par écrit le 12 janvier 2004.
9. La présente révision devait vérifier la mise en place des recommandations formulées dans le dernier rapport d'audit du mois de juin 2003, notamment au sujet de la gestion du projet. Etant donné la tournure des événements et notamment la résiliation du contrat avec l'entreprise générale, il a été décidé lors d'une séance au mois de mars 2004, d'entente avec le Secrétariat de l'OMPI, de maintenir le présent audit et de se concentrer davantage sur l'administration du projet plutôt que sur les parties plus conceptuelles et techniques qui font l'objet d'un profond redimensionnement.

Organisation interne / externe du projet

Organigramme

10. Lors de l'audit intermédiaire précédent (juin 2003), mes collaborateurs avaient demandé aux différents responsables de l'OMPI de leur remettre un schéma illustrant l'organisation mise en place dans le cadre du nouveau projet de construction. Cet organigramme concernant le fonctionnement de la gestion du projet n'existait pas au sein du Secrétariat de l'OMPI, bien qu'il aurait dû être mis en place dès le début de la planification du projet et complété lors des phases ultérieures. Ce document constitue la base d'une organisation de projet efficace à partir de laquelle les processus internes peuvent être définis. Aussi, mes collaborateurs ont esquissé ce document afin d'identifier les intervenants, de prendre connaissance des processus et ainsi

² Document WO/PBC/5/3

d'apprécier l'organisation mise en place. Les processus d'organisation et les modalités de collaboration entre les différents intervenants devaient également y être décrits.

11. Sur la base de cette esquisse, j'ai donc recommandé de constituer rapidement ce document et d'y joindre un descriptif complet des processus. Il était indispensable de disposer à ce stade de la planification d'une structure interne performante, ne laissant apparaître aucune lacune d'organisation vis-à-vis des entreprises externes, cette configuration devant renforcer la maîtrise de la gestion du projet.
12. Au cours de leurs travaux, mes collaborateurs ont constaté que le schéma établi par leurs soins avait été considéré comme l'organigramme structurant le projet sans qu'aucune adaptation n'y soit apportée. Ils sont d'avis que cette esquisse aurait dû être complétée par l'administration du projet. Cette dernière est mieux à même de rédiger ce genre de document qui contribue à définir et à établir une gestion de projet performante.
13. En ce qui concerne le descriptif des processus remis par le responsable de projet, de l'avis de mes collaborateurs, il n'est pas suffisant pour gérer un projet de l'envergure de la nouvelle construction. Les procédures devraient être décrites très précisément de façon à bien définir le rôle des différents intervenants ainsi que toutes les tâches à accomplir.

Recommandation no 1: Disposer rapidement d'un descriptif des processus internes de gestion de projet.

Comité de programme et budget

14. Lors de la série de réunions de septembre 2002, les Assemblées des Etats membres ont décidé d'approuver « un mandat donné au Comité du programme et budget de superviser le projet de construction, en particulier en ce qui concerne la finalisation de la conception technique, en recevant des rapports réguliers du Bureau international et l'instauration d'un processus de consultation, dans le cadre du Comité du programme et budget, entre les délégations intéressées et le Secrétariat afin de valider les projections financières et les hypothèses qui les fondent ». Pour répondre à cette demande, le bureau du Contrôleur de l'OMPI a rédigé un document (WO/PBC/6/2) sur la base du budget révisé de septembre 2002 (A/37/2) à l'attention du Comité du programme et budget. Ce document rend compte de la situation conceptuelle, technique et financière du projet à fin 2002. Les informations qu'il contient, remises pour la plupart par le management interne du projet, n'ont pas été validées par l'instance de supervision interne du projet, à savoir le Comité de contrat et de construction. Ce contrôle aurait pu porter à la connaissance de ce Comité les augmentations de coûts du projet et corriger certaines erreurs³ relatives à l'augmentation des surfaces.

Comité de contrats et de construction

15. Afin d'assurer une bonne gestion du projet, le Secrétariat de l'OMPI a créé un mécanisme de supervision interne, le Comité de la construction, qui suivra et évaluera l'évolution du projet (voir le document WO/PBC/6/2). A cette occasion, le Comité de contrats (Contracts Review Committee, CRC) a étendu ses responsabilités par l'adjonction d'un Comité de la construction. Le nouveau comité formé se nomme le Comité de contrats et de construction (Contracts Review and Constructions Committee). Il est composé des mêmes membres et a gardé le même fonctionnement que le CRC. A ma demande, un cahier des charges permettant de couvrir l'élargissement des responsabilités du CRC à la construction a été rédigé. Il sera ainsi plus aisé de répondre rapidement aux demandes liées au nouveau projet de construction.

³ voir paragraphe 26

Project Manager et management interne

16. Le Directeur de la Division des bâtiments a été nommé Project Manager de la nouvelle construction, suite au départ du titulaire, en septembre 2002. A ce titre, il a conduit la mise à jour du projet, suite au rapport d'audit et à la décision des Etats membres. De l'avis du Directeur général, un fonctionnaire de l'OMPI était mieux à même de connaître les besoins de l'organisation. La direction de projet est donc représentée par le Project Manager ; le bureau d'architecture Behnisch, Behnisch & Partner couvrira les prestations relatives à la direction architecturale durant la phase de réalisation du projet, alors que les mandataires de l'OMPI collaboreront avec la direction des travaux de l'entreprise générale.
17. Engagé en septembre 2002, un assistant seconde à plein temps le Project Manager dans les tâches opérationnelles. Cette équipe a été renforcée par une architecte chargée des travaux administratifs et par un expert financier qui devra suivre l'évolution financière du projet. Ce même expert exécute en parallèle des tâches pour la Division des bâtiments. Un juriste à temps partiel collabore également au projet. Enfin, l'assistant du Directeur de la division des bâtiments, fonctionnaire de l'OMPI, assure le remplacement du Project Manager et doit, dès lors, être informé de toutes les démarches en cours concernant la nouvelle construction.
18. Lors de la révision intermédiaire du mois de juin 2003, mes collaborateurs ont relevé que le Project Manager et ses collaborateurs directs ne disposaient pas de cahier des charges et que la répartition des tâches et des responsabilités du management de projet interne n'était pas clairement établie et documentée. Les cahiers des charges ont été remis à la fin du présent audit. Selon mes collaborateurs, ces derniers ne sont toujours pas suffisants, à quoi il faut ajouter que le descriptif des processus de gestion de projet fait toujours défaut. Les éléments qui permettraient de constituer et diriger une organisation de projet efficace n'étaient pas réunis au moment des contrôles. Ces éléments auraient dû être mis en place il y a une année déjà, parallèlement à la mise à jour du projet et à l'établissement du cahier des charges du management de projet externe.

Recommandation no 2: Définir rapidement les cahiers des charges du Project Manager et des collaborateurs constituant le management interne du projet et établir un descriptif des processus et des responsabilités.

Management externe

19. En date du 19 décembre 2002, j'ai adressé un courrier au Directeur général dans lequel je l'ai informé que l'appel d'offres concernant la mise en place d'un management de projet externe ne correspondait pas à la recommandation de mon rapport d'évaluation, paragraphe 286⁴. La séparation des responsabilités entre l'OMPI et le management externe me semblait indispensable pour que l'OMPI puisse fixer des exigences. Or, cet élément n'était pas assuré étant donné que la conduite des différents spécialistes était confiée à l'équipe interne de gestion de projet de l'OMPI. En outre, seul un suivi dès la mise à jour du projet définitif ainsi qu'une gestion et un contrôle des travaux durant toutes les phases de réalisation du projet sont à même de répondre à un management de projet performant et efficace. Une intervention ponctuelle des spécialistes ne permet pas d'avoir un contrôle global (financier et technique) du projet.
20. L'Assemblée des Etats membres a décidé d'une participation d'un management externe de projet étant entendu que les ressources de la Division des bâtiments étaient insuffisantes (document A/37/14, paragraphe 262c).

⁴ Document WO/PBC/5/3

21. La configuration de la gestion de projet et de l'exécution des travaux choisie par l'OMPI implique que certaines tâches, normalement à la charge de la direction des travaux, incomberont à la direction de projet, respectivement au Project Manager et à son équipe. Ces tâches sont notamment la tenue à jour d'une comptabilité de chantier, l'établissement périodique de situations financières et la coordination des processus d'exécution (mandataires – architecte).
22. D'autres tâches sont davantage liées au contrôle du projet, à savoir :
- le contrôle de la conformité du projet avec le cahier des charges,
 - l'évaluation des risques relatifs à chaque phase,
 - le suivi des négociations et des adjudications d'ouvrage,
 - la gestion des contrats, des modifications, des avenants, des coûts et des délais.

Selon le contrat établi avec le management externe, des ordres de mission seront définis au fur et à mesure des besoins et de l'avancement du projet par le Project Manager. Ils viendront répartir ces tâches entre la direction de projet et le management externe.

23. L'annexe B du document WO/PBC/6/2 mentionne au paragraphe 399 que le management externe devra fournir périodiquement un rapport sur l'état d'avancement du projet à l'OMPI et à son Comité de contrats et de construction. Ce document doit fournir des informations sur l'exécution du projet par rapport aux plans approuvés et sur tout risque potentiel au niveau de l'exécution susceptible de déboucher sur une augmentation des coûts et, le cas échéant, sur des retards par rapport au calendrier. Le cahier des charges relatif au management externe mentionne que ce dernier devra « travailler de manière indépendante mais avec l'appui permanent du chef de projet et en coopération avec lui et ses services ». Le management de projet externe mis en place est davantage à considérer comme un renfort venant compléter les ressources, respectivement les compétences du management interne. Cet organe reste très dépendant du Project Manager par les ordres de mission de conseil et d'aide qu'il reçoit. Il devrait cependant pouvoir disposer de toute l'indépendance nécessaire afin d'avoir un regard critique sur le projet en vue d'effectuer notamment une évaluation fiable des risques. La recommandation de mon rapport précédent tenait davantage compte de cet aspect. Mes collaborateurs sont d'avis que les modalités du contrat établi avec le management externe ne permettent pas de répondre efficacement à la demande stipulée dans l'annexe B mentionnée ci-dessus.
24. A la date des contrôles, quatre missions avaient été données au management externe de projet pour un montant total de 190'380 francs. Sur ces quatre missions, seule la première concernant l'analyse des offres d'entreprises générales a fait l'objet d'une demande écrite. Les autres missions ont été transmises oralement sans précision du cahier des charges. Ce procédé ne correspond pas à celui prévu dans le contrat à savoir, que « le mandataire fera porter son mandat à la demande du chef de projet qui précisera à chaque fois la mission du mandataire dans un document intitulé ordre de mission ». A l'avenir, il serait judicieux que le Project Manager respecte les modalités du contrat établi avec le management externe.

Recommandation no 3: Respecter les modalités du contrat dans l'attribution d'une mission au management externe. Je suis d'avis qu'il est indispensable que le consultant extérieur dispose, en plus des missions ponctuelles d'aide et de conseils à fournir au Project Manager, d'un mandat précis lui permettant d'effectuer, au travers d'un suivi régulier du projet, toutes les tâches de contrôle énumérées au paragraphe 22 et ceci de manière autonome et indépendante.

Projet définitif

25. L'annexe B du rapport remis au Comité de programme et budget en mai 2003 (document WO/PBC/6/2) mentionne une augmentation des surfaces brutes de plancher du bâtiment administratif et de la salle de conférence de 18'252 m², soit une augmentation de 42'400 m² pour le projet de novembre 2001 à 60'604 m² pour le projet révisé de décembre 2002. Cette augmentation était justifiée notamment par une « sous-estimation des dimensions du projet aux étapes antérieures ». Bien que ces informations aient été données par le management de projet interne de l'OMPI, le Project Manager n'était, semble-t-il, pas informé de cette augmentation. Ce chiffre s'écartant considérablement des calculs de surfaces précédents, une analyse plus précise aurait dû être entreprise avant de remettre ces indications au Contrôleur. En conséquence, j'ai demandé à l'assistant du Project Manager de mettre en parallèle les projets de novembre 2001, mars 2002 et avril 2003 afin de contrôler précisément les variations de surfaces. Le tableau ci-dessous résume les résultats de cette étude.

Evolution du volume et des surfaces

	Projet définitif Novembre 2001	Projet définitif Mars 2002	Projet mis à jour Avril 2003
Bâtiment administratif (m ²)	41'510	41'927	40'275
Bâtiment existant (m ²)	430	830	955
Salle de conférence (m ²)	3900	4'364	7967
<i>Surfaces (m²) Total intermédiaire</i>	45'841	47'122	49'197
Volume Total (m ³)	208'508	206'689	213'525
Stockage (m ²)	9'003	8'918	5191
<i>Surfaces Total (m²)</i>	54'845	56'041	54'388
Volume Total (m ³)	236'488	232'053	228'060

26. Le calcul des surfaces du projet définitif de 2001 avait omis le niveau 4 du bâtiment administratif, soit environ 3'000 m². De plus, les chiffres mentionnés dans le document WO/PBC/6/2 comparent les surfaces brutes de plancher du projet de novembre 2001 avec celles du projet mis à jour en avril 2003 dans lequel les vides (atriums, galeries, porte-à-faux, sous-sol) ont été comptabilisés comme surfaces. L'addition de ces deux erreurs explique l'importance de l'augmentation des surfaces. En réalité, l'évolution des surfaces totales entre le projet de novembre 2001 et celui d'avril 2003 est restée stable.
27. Les surfaces de la salle de conférence sont restées identiques bien que les totaux montrent des différences importantes. Les variations résultent d'une répartition différente des surfaces. En effet, une partie des surfaces du stockage supplémentaire du projet de 2001 a été attribuée au sous-sol de la salle de conférence dans le projet de 2003. La réduction totale du volume du projet de 8400 m³ est à mettre pour moitié au compte de la réduction des surfaces des bureaux et pour moitié à la réduction des surfaces du sous-sol du bâtiment administratif.

Mise à jour du projet

28. J'avais mentionné dans mon précédent rapport que les mises à jour du projet n'étaient pas documentées (projet définitif de novembre 2001, respectivement de mars 2002, devis général, projet d'avril 2003).
29. A la demande du Contrôleur de l'OMPI, le Project manager a établi en date du 23 décembre 2002 un document relatif à l'« Avancement du projet en rapport avec les recommandations de l'Audit ». Ce document succinct résumait les principaux changements entre le projet de novembre 2001, étudié dans mon rapport d'évaluation, et l'état du projet à la fin de l'année 2002. Le Contrôleur a ainsi intégré ces informations au rapport de progrès destiné au Comité de programme et budget du mois de mai 2003 (document WO/PBC/6/4). Lors du dernier audit, j'avais demandé au Project Manager de valider ces informations qui présentaient de nombreuses erreurs (surfaces, réduction de la surface par place dans la salle de conférence, concept Minergie, coûts) et de les compléter par l'état du projet au mois d'avril 2003 de manière à ce qu'il corresponde à la situation du projet à la date de l'envoi des soumissions aux entrepreneurs. Les documents remis au cours des vérifications, soit une année plus tard, ne permettent toujours pas de documenter d'une façon complète les modifications de projets, dans la mesure où ils ne concernent que les installations techniques sanitaires et fluides et les installations électriques.

Recommandation no 4: Assurer la qualité des informations et des données transmises au Comité de programme et budget.

Commentaire de l'OMPI :

Comme le relève le rapport au point 26, « en réalité, l'évolution des surfaces totales entre le projet de novembre 2001 et celui d'avril 2003 est restée stable ».

Les différences relevées dans le rapport proviennent simplement de l'attribution de surfaces de parties d'ouvrages à un objet ou à un autre, selon l'avancement du projet. Par exemple, dans le projet mars 2002, le stockage (8918 m²) inclut des surfaces de sous-sol sous la salle de conférences (4364 m²), alors qu'en avril 2003 ces surfaces sont attribuées à la salle de conférences (7967 m²), diminuant ainsi la surface attribuée au stockage (5191 m²) conformément au projet développé.

Il n'y a pas eu de modifications de surfaces ou de volumes dues à une modification du programme ou des capacités des bâtiments.

Le projet étant en évolution constante, l'OMPI n'a pas rédigé systématiquement un document de synthèse, mais documenté chacune des étapes.

La documentation remise au Bureau du Contrôleur le 23 décembre 2002 et qui a servi de base au Comité de Programme et Budget de mai 2003 incluait les modifications apportées au projet et seules des modifications mineures sont intervenues après cette date.

30. Suite aux déconvenues avec l'entreprise générale et compte tenu des prévisions financières défavorables, il a été décidé de donner un mandat complémentaire à l'architecte afin de redimensionner le projet et surtout de réduire les coûts. Le budget devrait être ramené de 190.5 millions de francs à 130 millions de francs. Cette étude était en cours de finalisation au moment des contrôles.

Gestion globale du contrôle des coûts

31. Le budget révisé du rapport de progrès, remis au Comité de programme et budget au mois de mai 2003 (document WO/PBC/6/2), se base sur le devis général de mars 2002. La mise à jour du projet n'était cependant pas accompagnée d'une adaptation du devis général. Dès lors, le Project Manager ne disposait pas d'une situation des coûts en rapport avec le projet modifié. Les coûts révisés se rapportaient à la situation de mars 2002 alors que le descriptif des modifications du projet évoquait l'état du projet de décembre 2002. La version apurée du devis général a été remise en juillet 2003, soit après la procédure d'appel d'offres pour une entreprise générale.
32. Une adaptation du devis général en fonction des modifications importantes du projet est indispensable afin d'assurer une gestion efficace des coûts. Le Project Manager aurait dû pouvoir communiquer au Contrôleur une situation financière qui correspondait à l'état du projet mis à jour en décembre 2002. De plus, les offres des entreprises générales ont été mises en relation avec un devis général qui ne correspond plus au projet. Mes collaborateurs ont relevé que le projet avait été mis à jour sans que les incidences sur les coûts ne soient connues, donc sans qu'il soit possible de contrôler si les modifications apportées se font dans le cadre du budget approuvé.

Recommandation no 5: Documenter systématiquement toutes les modifications de projet et actualiser en conséquence le devis général.

33. Le document WO/PBC/6/2 mentionne un écart entre les estimations approuvées et révisées d'environ + 10.5 millions de francs. Ces coûts supplémentaires sont justifiés par « un certain nombre d'éléments de coûts qui ont été ajustés à la hausse et les prévisions pour imprévus qui ont été réduites en conséquence en fonction du niveau actuel de la mise en œuvre du projet ». Indépendamment du fait que le Project Manager ne soit pas informé de cette augmentation de coûts, la justification précise de ces dépassements n'est pas évoquée. A la demande de mes collaborateurs, l'expert financier du management interne a établi, lors de l'audit intermédiaire de juin 2003, un document mettant en parallèle la situation financière des projets de novembre 2001 avec le devis général de mars 2002. Ce document établi par CFC (code de frais de construction) à 1 chiffre a permis de constater que les coûts avaient augmenté de 4 millions de francs pour le bâtiment administratif et de 1.1 million de francs concernant la salle de conférence, soit au total 5.1 au lieu des 10.5 millions annoncés aux Etats membres. Le même document révisé au mois de juin 2004 réduit encore cet écart à 4 millions de francs. L'assistant du Project Manager justifiait cette augmentation des coûts par l'état d'avancement de la planification au mois de novembre 2001 qui pouvait générer des risques supplémentaires de 6 millions de francs, tel que signifié dans mon rapport d'évaluation, paragraphe 67⁵. L'état de la documentation mise à disposition ne permet pas de donner d'autres justifications.

Commentaire de l'OMPI :

Les modifications des coûts par objet ne sont qu'une répartition différente dans l'enveloppe budgétaire globale en fonction de l'avancement du projet. Les modifications évoquées dans le rapport n'ont pas eu d'influence sur l'évolution des coûts, ceux-ci ont toujours été maintenus dans l'enveloppe budgétaire. Le budget global de 190,5 millions de francs a toujours été maintenu.

⁵ Document WO/PBC/5/3

34. La systématique mise en place pour la gestion des coûts de la rénovation, la transformation et l'agrandissement de l'ancien bâtiment de l'OMM a été reprise pour le projet du nouveau bâtiment administratif. Bien que le contrat avec l'entreprise générale ait été signé le 27 octobre 2003 et sa résiliation annoncée le 22 décembre 2003, l'adaptation du contrôle des coûts relatif au devis révisé issu de l'adjudication des travaux à l'entreprise générale n'a pas été effectuée.
35. Au 31 décembre 2003, le coût du projet, compte tenu des prestations effectuées par les mandataires et le Vérificateur des comptes, se monte à 15'762'940 francs, montant auquel il convient d'ajouter l'achat de la parcelle pour 13'554'123 francs, les frais de concours, de voyages et de représentation et les salaires pour 1'111'635 francs, soit au total 30'428'698 francs. Les coûts relatifs aux travaux de démolition d'un montant de 1'560'953 francs ne sont pas intégrés au total mentionné, la facture et le protocole de réception des travaux n'étant pas acceptés par la Division des bâtiments à la date du présent audit.

Recommandation no 6: Dans le cadre du redimensionnement du projet, actualiser rapidement le devis général en fonction des diminutions de coûts apportées au projet. Le paiement de la facture concernant les travaux de démolition devrait être lié à la libération de toute prétention à faire valoir par l'entreprise générale et ceci afin de résilier définitivement le contrat.

36. Après le retour des offres des soumissionnaires, mais avant la signature du contrat, le management interne du projet a encore demandé à l'entreprise générale sélectionnée d'établir une offre pour des travaux complémentaires estimés à environ 4 millions de francs. Ce procédé inhabituel ne permet certainement pas de traiter dans les meilleures conditions pour l'OMPI. Dans la mesure où l'OMPI a ajouté certaines positions à l'offre de base, « l'équilibre économique »⁶ de cette dernière en a été modifié. Dans le cadre d'une offre à prix forfaitaire, les marges calculées par les soumissionnaires sur les positions de l'appel d'offres étant diverses, on pourrait imaginer, compte tenu des modifications demandées, qu'une offre concurrente devienne plus avantageuse pour l'OMPI. Selon la jurisprudence suisse, une telle démarche supposerait, l'accord de tous les soumissionnaires concernés ou que chaque soumissionnaire aient la possibilité d'adapter son offre. Le « principe de non-discrimination » devrait être respecté. L'admissibilité d'offres complémentaires pourrait dans ce cas précis être contestée dans la mesure où les soumissionnaires n'ont pas eu la possibilité de s'adapter à la nouvelle situation⁷. En tous les cas, ce procédé ne correspond pas aux usages en vigueur dans les procédures d'adjudication.

Recommandation no 7: Respecter les procédures usuelles en vigueur afin de ne pas préjudicier les intérêts de l'OMPI.

Commentaire de l'OMPI :

Les conditions d'appel d'offres acceptées par les soumissionnaires réservaient à l'OMPI le droit de négocier une modification sans recours des autres soumissionnaires (appel d'offres PCS/02/046 paragraphe 8, alinéa e).

L'OMPI estime ne pas avoir dérogé aux procédures usuelles de la profession et avoir protégé au mieux ses intérêts.

⁶ Daniel Esseiva, avocat, « *Les grandes tendances en jurisprudence* », Institut pour le droit suisse et international de la construction, séminaire du 12 mai 2004, Fribourg

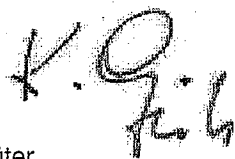
⁷ arrêt du tribunal administratif du canton de Vaud du 4.7.2003, GE 2003/0038

CONCLUSIONS

37. La réussite d'un projet dépend non seulement d'une bonne planification, mais également de la capacité de son organe de gestion à mettre en place les structures nécessaires afin de pouvoir diriger efficacement un projet d'une telle ampleur. Or, j'estime que toutes les conditions ne sont actuellement pas remplies au sein de l'OMPI. En effet, des éléments essentiels tels le descriptif des processus et les cahiers des charges des intervenants réglant la répartition des tâches et des responsabilités faisaient défaut à la fin du présent audit. Si on cumule les lacunes relatives à la documentation des modifications de projet et l'adaptation inexistante du devis général, force est de constater que la gestion actuelle du projet ne répond pas à ce qu'on est en mesure d'attendre dans un pareil cas. Les tâches organisationnelles étant de la compétence du Project Manager, les lacunes constatées m'amènent à confirmer « qu'une structure externe » et indépendante « serait mieux à même de répondre efficacement aux exigences du projet » (voir paragraphe 74 de mon rapport d'audit du 24 juin 2002⁸). Un mandat clair et précis, permettant de mener des évaluations de risques (coûts et délais) efficaces, devrait être établi au même titre qu'un contrôle de la conformité et de la qualité du projet avec le cahier des charges de l'OMPI. Une répartition des autres tâches entre le management interne et externe, en l'occurrence la coordination des processus d'exécution, devrait être évaluée en fonction des compétences et des ressources à disposition à la Division des bâtiments. L'établissement d'un cahier des charges pour chaque intervenant permettrait de clarifier ce dernier point.
38. Plusieurs des recommandations formulées dans le présent rapport ont déjà été émises dans mon rapport concernant le décompte des coûts de construction de la rénovation, la transformation et l'agrandissement de l'ancien bâtiment de l'Organisation mondiale de la météorologie (OMM)⁹. Aussi je suis d'avis qu'il est indispensable de palier aux questions et aux lacunes mentionnées dans les plus brefs délais, afin de ne pas compromettre la gestion du projet sous revue.

Commentaire de l'OMPI :

Le cahier des charges du projet a évolué avec l'audit 2002, mais depuis n'a plus subi de modifications majeures, jusqu'au mandat donné à l'architecte, suite aux déconvenues de l'entreprise générale et compte tenu des prévisions financières de l'OMPI, de redimensionner le projet et d'en réduire les coûts.



K. Grüter

Directeur du

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

(Vérificateur des comptes)

⁸ Document WO/PBC/5/3

⁹ voir rapport du Vérificateur des comptes n° 1.4242.944.00330.01, du 1er novembre 2004