

OMPI



A/41/15

ORIGINAL : français

DATE : 24 août 2005

ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

GENÈVE

F

ASSEMBLEES DES ETATS MEMBRES DE L'OMPI

**Quarante et unième série de réunions
Genève, 26 septembre – 5 octobre 2005**

**RAPPORT DU VERIFICATEUR EXTERIEUR :
AUDIT INTERMEDIAIRE DU PROJET DE CONSTRUCTION DU NOUVEAU
BATIMENT ADMINISTRATIF ET DE LA SALLE DE CONFERENCE –
SUIVI DE L'AUDIT 2004**

Document établi par le Secrétariat

1. L'article 11.10) de la Convention instituant l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) dispose que la vérification des comptes est assurée, selon les modalités prévues dans le règlement financier, par un ou plusieurs États membres ou par des contrôleurs extérieurs, qui sont désignés, avec leur consentement, par l'Assemblée générale de l'OMPI. Des pouvoirs analogues sont conférés aux assemblées des unions de Paris, de Berne, de Madrid, de La Haye, de Nice, de Lisbonne, de Locarno, de l'IPC – union pour la classification internationale des brevets –, du PCT (Traité de coopération en matière de brevets) et de Vienne.
2. En conséquence, les vérificateurs externes mandatés ont fourni à l'Assemblée générale de l'OMPI, ainsi qu'aux unions administrées par l'OMPI, périodiquement ou sur demande, des rapports d'audit relatifs aux comptes de l'OMPI, des unions administrées par l'OMPI et des projets d'assistance technique exécutés par l'OMPI.
3. Le 5 août 2005, le Secrétariat a reçu du vérificateur extérieur un rapport intitulé "Audit intermédiaire du projet de construction du nouveau bâtiment administratif et de la salle de conférence – suivi de l'audit 2004".

4. Ce rapport est annexé au présent document.
5. Le document A/41/16 (“Gestion du projet de nouvelle construction”) expose de quelle manière les recommandations formulées par le vérificateur extérieur dans son rapport seront prises en considération par l’OMPI pour la nouvelle construction.

6. Les assemblées des États membres de l’OMPI et des unions administrées par l’OMPI sont invitées à prendre note de la teneur du présent document et de son annexe, et à faire part de leurs éventuelles observations.

[L’annexe suit]

A/41/15

ANNEXE

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



**ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIETE
INTELLECTUELLE
GENEVE**

**AUDIT INTERMEDIAIRE
du projet de construction du nouveau bâtiment administratif et
de la salle de conférence – suivi de l'audit 2004**

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

*No enreg. 1.5229.944.00330.04
reda/zupe/nede*

Berne, le 6 juillet 2005

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-dessus. J'ai chargé un collaborateur qualifié du Contrôle fédéral des finances de procéder, au siège du Bureau international, à Genève, à un troisième audit intermédiaire du projet de construction du nouveau bâtiment administratif et de la salle de conférence. Cette analyse s'est déroulée du 12 avril au 4 mai 2005.
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. En date du 28 octobre 2004, j'ai établi un deuxième 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 et externe de la gestion du projet,
 - la mise à jour du projet,
 - la gestion globale du contrôle des coûts.
5. La procédure d'appel d'offres relatives au "concours sur invitation d'un bureau de conseillers externes" a également été examinée.

Informations et documents

6. 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, Mme Graffigna, Contrôleur financier, M. Tagnani, Directeur de la Division des bâtiments et ses collaborateurs directs, M. Favéro et M. Steitieh,

¹ Voir rapport no 1.4241.944.00330.04

M. Sambuc, juriste consultant, M. Favatier, Directeur du Département des finances et son collaborateur M. Vitry, M. Fraternali et M. Estoppey, du Service des achats et des contrats.

VERIFICATIONS ET CONSTATATIONS

Généralités

7. Lors d'une réunion préliminaire qui a eu lieu le 12 avril 2005 à l'OMPI, mes collaborateurs ont rappelé la définition des tâches du Vérificateur des comptes, afin que les différents interlocuteurs au sein du Secrétariat de l'OMPI comprennent bien le rôle qui m'a été attribué; un autre objectif de cette séance était d'améliorer la communication et la collaboration entre les différentes parties.
8. Mes collaborateurs ont également rappelé les buts de mes recommandations, en particulier celle concernant la mise en place d'un management de projet externe pour la gestion du projet.

Organisation interne / externe du projet

9. Ayant décelé des faiblesses dans la manière de gérer les projets de construction au sein du secrétariat de l'OMPI, j'avais déjà recommandé en 2002 dans mon rapport relatif d'évaluation du projet de construction, de "mettre en place un management de projet afin d'effectuer la coordination, la gestion et les contrôles indispensables à tout projet d'une telle ampleur et complexité d'exécution. Une structure externe à l'OMPI serait mieux à même de répondre efficacement aux exigences du projet et de son représentant²". Les Etats membres ont pris la décision d'une "participation" d'un management externe de projet plutôt qu'un pilotage du projet. La recommandation no 7 de mon premier rapport d'audit intermédiaire du 20 juin 2003³ préconisait de "donner l'indépendance et les compétences nécessaires au management externe de projet afin qu'il puisse exécuter ses tâches de contrôle du projet de manière efficace". La recommandation no 3, ainsi que la conclusion du rapport (voir paragraphe 37) du deuxième audit de suivi réalisé en octobre 2004, reprenaient les propositions déjà mentionnées dans mon rapport de 2003.
10. Les constatations du rapport concernant l'audit du décompte de construction relatif à la rénovation, la modernisation et l'agrandissement de l'ancien bâtiment de l'Organisation météorologique mondiale du 1er novembre 2004⁴ démontrent également la nécessité de mettre en place un management de projet externe pour effectuer la gestion et les contrôles indispensables à tout projet de construction (voir la recommandation no 8 et la conclusion).
11. Comme déjà mentionné ci-dessus, le présent audit a pour objectif principal d'examiner la mise en place des recommandations formulées dans mes rapports précédents. Contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport de la 7ème session du Comité de programme et budget du 19 septembre 2003⁵, mes collaborateurs ont constaté que rien n'avait été encore entrepris avant

² voir § 74 et 286 du doc A/37/10 du 24 juin 2002

³ voir rapport no 3023/944.00.1.22/01

⁴ voir rapport no 1.4242.944.00330.03

⁵ voir document A/39/6, § 38 et § 44

le présent audit en ce qui concerne l'élaboration d'un descriptif des processus internes de gestion de projet⁶, la définition du cahier des charges, des processus et des responsabilités du management interne du projet⁷. Ils ont également relevé que les conditions permettant au management de projet mis en place d'effectuer, au travers d'un suivi régulier du projet, toutes les tâches de contrôle nécessaires à la bonne gestion du projet n'avaient toujours pas été réunies⁸. L'absence d'un redémarrage du projet suite aux déconvenues avec l'entreprise générale à fin 2003 explique en partie ce constat.

12. Lors de la réunion préliminaire du 12 avril 2005, un intérêt nouveau s'étant manifesté pour la mise en place d'un management de projet qui réponde à mes recommandations, mes collaborateurs ont élaboré un document à l'attention du Secrétariat de l'OMPI qui explique et démontre l'intérêt de la mise en place d'un management externe de pilotage du projet. Ce document est complété d'un organigramme qui définit la structure interne, respectivement externe, à mettre en place. Il contient également un descriptif des prestations élémentaires que devraient contenir un cahier des charges, ainsi que des indications concernant les coûts et les délais. La note informelle sur le management du projet de nouvelle construction élaborée par l'OMPI pour la huitième session du Comité de programme et budget⁹ s'inspire des propositions de mes collaborateurs et les complètent. De plus, cette note converge avec ma recommandation de mettre en place un management externe de projet selon le schéma présenté en annexe 1 au présent rapport.

Recommandation no 1: J'invite l'Assemblée générale à approuver la proposition de l'OMPI présentée à la 8ème session du Comité de programme et budget au travers d'une note informelle sur le management externe du projet de nouvelle construction qui permettra de mettre en place l'organigramme figurant dans l'annexe 1.

13. Le cahier des charges pour l'appel d'offres d'un management de projet devra encore être complété et affiné, afin qu'il intègre au mieux toutes les prestations dont l'OMPI devra disposer. Le choix judicieux des soumissionnaires est également primordial. Dans tous les cas, l'appel d'offres devrait être adressé également aux sociétés que j'avais déjà recommandées en 2003.
14. La note informelle mentionnée ci-dessus montre que la Division des bâtiments sera fortement impliquée dans tout le processus. Toutefois, elle n'a pas directement participé à l'élaboration de ce document. L'efficacité de la gestion de ce projet ne pourra être vraiment complète que par la pleine adhésion de la Division des bâtiments aux propositions de l'OMPI. La réussite de la mise en place d'un management de projet, tel que décrit dans cette note, implique une coopération étroite entre tous les intervenants, en particulier entre la Division des bâtiments, le management externe de projet et le Service des achats et contrats. De plus, l'ensemble de mes commentaires et recommandations formulés dans mon précédent rapport¹⁰ relatif à la gestion du projet de rénovation, modernisation et agrandissement de l'ancien bâtiment de l'OMM et notamment la recommandation no 6¹¹, demanderaient d'être mis en place rapidement afin de minimiser au maximum les "éventuelles difficultés de fonctionnement" au sein de l'OMPI (voir note informelle du 25 avril 2005).

⁶ voir recommandation no 1 du rapport no 1.4241.944.00330.04, du 28 octobre 2004

⁷ voir recommandations no 2 du rapport no 1.4241.944.00330.04, du 28 octobre 2004

⁸ voir recommandation no 3 du rapport no 1.4241.944.00330.04, du 28 octobre 2004

⁹ Voir document connexe à la 8ème session du Comité du programme et budget du 27 avril 2005

¹⁰ Voir rapport no 1.4242.944.00330.03, du 1er novembre 2004

¹¹ Recommandation no 6: Dans le cadre d'un projet de construction, il est indispensable de mettre en place une gestion de projet, respectivement une direction des travaux performante qui se conforme aux procédures, usages et normes établies, qui fasse respecter la stricte application des modalités du contrat et qui soit capable, connaissant l'existence de risques potentiels, d'instaurer rapidement des mesures appropriées. Une attitude "proactive" est à recommander vivement.

Recommandation no 2: Demander la collaboration et la pleine adhésion de tous les intervenants internes avec le management externe de projet et procéder à un appel d'offres pour la mise en place d'un management externe de projet en concordance avec le cahier des charges remis au Secrétariat par mes collaborateurs.

Procédure de passation de marché

Critères d'aptitude

15. En date du 13 novembre 2002, une liste de soumissionnaires a été établie par l'OMPI. Dans la mesure où une liste de soumissionnaires a été établie selon une procédure sur invitation, on peut estimer que toutes les sociétés inscrites répondaient aux critères d'aptitude demandés (capacités professionnelles, financières, économiques, techniques et organisationnelles). Par conséquent, il n'est pas approprié de se référer à nouveau aux critères d'aptitude dans la phase d'évaluation des soumissionnaires en vue de l'adjudication, comme cela a été fait par le Service des achats et contrats (voir Dun & Bradstreet rating).
16. L'annexe 4 des documents de l'appel d'offres demande aux soumissionnaires de fournir la description du bureau de conseillers externes, notamment la composition du bureau et la qualification du personnel (nom, formation et fonction). Des références significatives dans la réalisation de bâtiments de bureaux et de salles de conférence étaient également requises (nom du bureau d'architecte, du maître d'ouvrage, année de construction, lieu, importance des prestations et coût total de l'opération). Enfin, de l'expérience dans l'établissement d'appel d'offres et la représentation du maître d'ouvrage faisait aussi partie des demandes de l'adjudicateur.
17. L'annexe 1 définit le mandat d'assistance au maître d'ouvrage et l'annexe 5 l'offre de prix. Cette dernière repose sur la rémunération journalière de 12 experts¹² ayant davantage de compétences dans la technique du bâtiment plutôt que dans les conseils en gestion de projet. La définition du mandat n'est pas cohérente avec les tâches des spécialistes auxquels il est fait référence. Un soumissionnaire a d'ailleurs fait remarquer ce paradoxe, "des spécialistes techniques ne pouvant pas offrir l'expérience d'assistance au maître d'ouvrage". En définitive, la prestation principale exigée dans le mandat n'est pas véritablement chiffrable dans l'annexe 5, dans la mesure où il n'est pas fait mention d'un spécialiste en assistance au maître d'ouvrage. Selon mes collaborateurs, ce manque de cohérence dans les documents d'appel d'offres peut entraîner des difficultés au niveau des soumissionnaires pour remplir et chiffrer l'offre, mais peut également générer des complications à l'adjudicateur pour formuler des critères d'évaluation non discriminatoires, car l'homogénéité des offres remises n'est pas garantie. Les écarts de prix de plus de 100% entre l'offre la moins chère et l'offre la plus chère démontrent bien la difficulté de chiffrer une prestation qui n'est pas cohérente dans sa définition. Une définition claire et précise des critères d'aptitude aurait permis de sélectionner une seule catégorie de soumissionnaires ayant de l'expérience dans les prestations d'assistance au maître de l'ouvrage. Or, sur les sept offres remises à l'OMPI, mes collaborateurs ont relevé que trois sociétés n'avaient pas donné de références probantes en tant qu'assistance au maître d'ouvrage. Par contre, les quatre autres sociétés ont toutes apporté des références en relation directe avec le mandat d'assistance au maître d'ouvrage.

¹² architecte/urbaniste, ingénieur électricien, ingénieur CVC, ingénieur sanitaire, ingénieur civil, géologue, géotechnicien, spécialiste domotique, spécialiste en sécurité de chantiers, économiste, spécialiste sécurité physique, spécialiste assurance

Recommandation no 3: Définir avant l'appel d'offres, les critères d'aptitude applicables à l'évaluation des soumissionnaires.

Recommandation no 4: Etablir une cohérence dans la définition des mandats et entre la définition du mandat et le chiffrage de la prestation.

Critères d'adjudication

18. Un descriptif des critères d'adjudication a été établi par la Division des bâtiments en date 5 février 2003, soit après l'ouverture des offres effectuée le 6 janvier 2003. Ce processus inhabituel ne permet pas de garantir une totale transparence dans le processus d'adjudication. Les règles en la matière préconisent que les documents d'appel d'offres doivent contenir les critères d'adjudication par ordre d'importance, ainsi que leur pondération, qu'ils doivent indiquer la méthode d'évaluation du critère du prix et que les méthodes d'évaluation des critères d'adjudication doivent être obligatoirement arrêtées avant le retour des offres.
19. Toutes les conditions qui déterminent les règles au niveau de l'appel d'offres et, en particulier, le choix et la pondération des critères d'évaluation, ainsi que la méthode de notation des prix, doivent impérativement être définies à l'avance et être mentionnées. L'échelle des notes doit être arrêtée avant l'ouverture des offres. Mes collaborateurs ont constaté qu'aucune de ces conditions n'a été respectée dans le cadre de cet appel d'offres.

Recommandation no 5: Fixation de toutes les conditions qui déterminent les règles au niveau de l'appel d'offres à savoir, le choix et la pondération des critères d'évaluation, la méthode de notation des prix et l'échelle des notes.

Choix des critères

20. En date du 20 janvier 2003, la Division des bâtiments a remis au Service des achats ses considérations sur l'appel d'offres. Elle recommande l'attribution du mandat au bureau Honegger & Müller Architectes SA. La Division des bâtiments a établi un tableau comparatif dont les critères reposent sur les offres de prix, la présentation du dossier, la référence des architectes et la référence des partenaires. Il n'y a pas d'échelle de notation et pas de pondération du prix, donc pas de classement. Les appréciations des critères d'évaluation reposent uniquement sur le terme "ok". Devant la faiblesse de cette analyse, le Service des achats a demandé une évaluation plus détaillée à la Division des bâtiments. Le 5 février 2003, cette dernière a réexaminé les propositions des sept bureaux et elle a défini un nouveau système d'évaluation.
21. Arrêté à la date du 5 février 2003, le classement amène les observations suivantes:
 - Les caractéristiques et avantages de l'offre retenue, respectivement les motifs pour lesquels les autres n'ont pas été retenues ne sont pas documentés.
 - La justification des notes données à chaque soumissionnaire n'est pas documentée. Le caractère aléatoire de l'attribution des notes données par la Division des bâtiments et le Service des achats a d'ailleurs conduit à plusieurs classements totalement contradictoires, la société retenue étant première selon les notes données par la Division des bâtiments et sixième selon un tableau qui a été produit par le Service des achats. Ces résultats n'ont pas été mis en confrontation par une commission d'évaluation composée de représentant de chaque Division. C'est pourtant ce dernier scénario qu'il aurait fallu respecter dans l'adjudication des travaux. En effet, un rééquilibrage des notes en fonction d'une analyse détaillée des offres conduisant à une vision objective de celles-ci place le soumissionnaire qui a reçu le mandat en cinquième position sur sept soumissionnaires.

Recommandation no 6: Justifier et documenter toutes les décisions prises. Améliorer la coordination entre le Service des achats et la Division des bâtiments. Créer une commission d'évaluation avec des représentants de ces deux entités et le Contrôleur financier. Etablir un rapport d'évaluation dûment documenté permettant de motiver les décisions prises. Etablir un procès verbal mentionnant les résultats des négociations.

22. En ce qui concerne l'offre retenue, mes collaborateurs ont constaté l'absence de référence à une expérience passée en matière de représentation du maître d'ouvrage¹³; en conséquence, il n'est pas possible de déterminer si cette entreprise dispose de compétences supérieures par rapport aux autres soumissionnaires. La Division des bâtiments lui a pourtant attribué 18 points sur 20, alors que les autres sociétés n'ont reçu que 8, respectivement 6 points. Une seule a bénéficié, à juste titre d'ailleurs, du maximum de 20 points. L'écart entre cette dernière société et celle qui a obtenu le mandat n'est pas logique. La première dispose d'une longue et large expérience dans l'assistance au maître d'ouvrage, alors que le soumissionnaire sélectionné ne dispose, selon un Conseiller d'Etat de la République et canton de Genève que "d'une petite structure mise en place en 2000". Cette société n'aurait donc pas été en mesure de mentionner des références équivalentes à celle qui a obtenu les 20 points. En conclusion, mes collaborateurs n'ont pas été en mesure de comprendre la raison pour laquelle l'entreprise retenue s'est vue octroyer un score de 18 points.
23. Les critères, de même que leur pondération, ont été modifiés entre le premier et le deuxième tableau établi. En effet, le premier indique une pondération de respectivement 30% et 70% pour les critères "prix et technique", alors que le second mentionne 40% et 60%. Ces derniers pourcentages laissent encore un pouvoir d'appréciation large au critère "technique". Les critères du premier tableau étaient certainement davantage en corrélation avec le cahier des charges (qualification, expérience, effectif), alors que ceux du deuxième s'orientent fortement sur les références produites. Ceci est d'autant plus paradoxal que la société qui a obtenu le marché disposait des moins bonnes références, dans la mesure où elle a bénéficié de celles de l'ancienne société dont elle est issue.

Recommandation no 7: Ne pas modifier les critères et leur pondération en cours de processus. Définir des critères, non seulement en fonction du prix et de la valeur technique, mais également en fonction de la qualité et de la convenance de la prestation (respect du cahier des charges). Une évaluation ne reposant que sur des critères liés aux références pourrait sembler discriminatoire. Introduire des critères non discriminatoires implique qu'ils doivent être précisément liés aux spécificités du marché et à la prestation à offrir. Ils doivent permettre une mise en concurrence cohérente de tous les soumissionnaires. Mentionner dans les documents la volonté d'évaluer les références des sous-traitants.

24. Mes collaborateurs ont relevé un doublon entre le critère A relatif à "l'organigramme et les références produites du pool" de soumissionnaires et le critère C concernant "les références du pool". La définition exacte et les différences entre ces critères ne sont pas précisées. Il est d'ailleurs étonnant qu'un critère d'évaluation relatif à l'expérience en assistance au maître d'ouvrage n'ait pas été produit alors que c'est le paramètre qui répond au mieux à la définition du mandat de l'annexe 1 de l'appel d'offres.
25. Concernant le critère B, aucune référence individuelle du personnel n'a été donnée par la société qui a reçu le mandat bien qu'elle ait reçu le maximum de points et que, parallèlement, d'autres sociétés soumissionnaires ayant par contre fait mention de compétences spécifiques relatives à la gestion économique de projet n'ont pas bénéficié d'un même maximum de points. La référence produite par le pool adjudicataire relative à l'économiste ne semble pas répondre aux spécificités d'un économiste de la construction, dans la mesure où il s'agit plutôt d'une société de promotion

¹³ voir annexe II §2 de l'offre

immobilière ayant bien évidemment des intérêts dans chacune de ses réalisations. Il importe que les tâches d'un économiste de la construction ne soient pas liées à un bureau d'études ou à un entrepreneur, ni à un fournisseur et que, dès lors, son indemnisation ne soit pas fonction de facteurs sur lesquels il peut influencer directement. Cette indépendance ne peut être garantie par cette société, dans la mesure où elle est liée à une entreprise de construction et qu'elle est issue de la liquidation d'une société en deux sociétés dont l'une est justement celle qui a reçu le mandat de conseillers externes.

Recommandation no 8: Afin d'assurer toute l'objectivité indispensable dans les procédures de passation de marché, il est nécessaire de mettre en place rapidement des processus qui tiennent compte de la législation en vigueur actuellement. Des objectifs de mise en concurrence efficaces et d'égalité de traitement entre tous les soumissionnaires permettront sans aucun doute d'instaurer la transparence indispensable à toute procédure de passation de marché. L'instauration de critères d'aptitude et d'adjudication pertinents permettra de désigner l'entreprise présentant l'offre économiquement la plus avantageuse tenant compte notamment de la qualité, du prix, de la convenance de la prestation, des délais, de la valeur technique, etc.

26. Dans le but de mettre en place un management externe de projet dans les meilleures conditions possibles et si l'OMPI en fait la demande, je me suis déclaré disposé à donner mon avis sur le cahier des charges établi définitivement ainsi que sur la liste des sociétés à qui une offre sera demandée, ceci avant que la procédure d'appel d'offres ne débute. Je serais également prêt à donner une appréciation sur le rapport d'évaluation qui sera établi avant l'adjudication finale.

Projet définitif

Adéquation des besoins dans le nouveau bâtiment avec les projections d'effectifs

27. Le paragraphe 24 du rapport de la 5ème session du Comité du programme et budget du 19 septembre 2002¹⁴ mentionne l'intervention de la délégation des Etats-Unis d'Amérique relative aux projections des demandes déposées selon le PCT. Cette délégation fait remarquer que "pour la première fois depuis de nombreuses années, l'Office des brevets et des marques des Etats-Unis a connu un fléchissement du nombre de dépôts de l'ordre de moins 1% par rapport à la même période de l'année dernière. La croissance des dépôts pourrait ne pas dépasser un taux annuel de 6% voire se situer à 4% des estimations de 4% à 6% étant réalistes pour le moment". Elle demande encore de faire "confirmer la validité de ces prévisions de recettes avant d'entreprendre un projet d'investissement de l'ampleur de celui de la nouvelle construction". Le Secrétariat de l'OMPI s'appuyait sur une projection qui traduisait une approche prudente établie à 10% en 2002 pour baisser ensuite jusqu'à 7% en 2006. La délégation des Etats-Unis d'Amérique avait estimé que les projections de l'OMPI en ce qui concerne les recettes étaient trop optimistes¹⁵.
28. En 2003, le Secrétariat de l'OMPI a révisé ses projections dans le rapport de la 7ème session du Comité du programme et budget¹⁶. "Les projections relatives au PCT font état d'un taux de croissance de 5.2% en 2003, de 8.8% en 2004 et de 9.6% en 2005".

¹⁴ voir document A/37/9

¹⁵ Voir document A/37/14, § 256

¹⁶ voir document A/39/6 du 19 septembre 2003, § 13

29. Le paragraphe 49 du document WO/PBC/IM/05/2 du 14 janvier 2005 de la Session informelle du Comité du programme et du budget précise que "la demande en faveur du PCT devrait augmenter à un rythme modéré (3%) à compter de 2006", soit un taux nettement inférieur à celui indiqué en 2003.
30. L'évaluation du projet de construction d'un nouveau bâtiment administratif effectué en 2002 retenait un pourcentage de 7% concernant la projection des demandes déposées selon le PCT pour les années 2002 à 2007¹⁷. Ce scénario évoquait un besoin total en places de travail de 1622 places. J'avais alors suggéré d'augmenter de 60 places la capacité du nouveau bâtiment afin que l'OMPI puisse abriter l'ensemble de ses collaborateurs dans ses propres bâtiments, après la construction du nouveau bâtiment administratif.
31. Les projections actuelles sont fondées sur "une croissance modérée des systèmes d'enregistrement à moyen terme ¹⁸". Elles font état d'un besoin de 1500 places de travail d'ici 2009 (dont une réserve de 100 places) soit 7.5 % de moins que ce qui avait été envisagé en 2002. Cette estimation est basée, selon le Bureau du Contrôleur financier, sur une absorption du travail par une automatisation des procédures. Le maintien de 560 places dans le nouveau bâtiment devrait permettre de "répondre intégralement aux besoins de l'OMPI sans qu'il soit nécessaire de louer d'autres locaux à usage de bureaux¹⁹".
32. Le besoin en place de stationnement repose sur la même démarche "de mettre fin à la quasi-totalité des aires de stationnement extérieures²⁰". Avec la construction du nouveau bâtiment, 280 places de stationnement sont prévues dans les niveaux -2 et -3. A cela s'ajoute encore la construction de 5 niveaux de sous-sol supplémentaires permettant d'abriter 260 places de stationnement, soit 540 places au total. En additionnant ce chiffre au 361 places déjà propriété de l'OMPI, on constate une proportion de places de parc par employé de 60%, ratio qui correspond bien à celui indiqué au paragraphe 21 de mon rapport d'évaluation en 2002.
33. J'ai pris note que le besoin en places de parc supplémentaires ou de stockage répond à une demande exprimée par les délégués de l'OMPI en 2002 et approuvée lors de la 7ème session du Comité du programme et budget du 19 septembre 2003²¹.

Mise à jour du projet

34. Mes collaborateurs ont constaté que les documents établis par le Bureau du Contrôleur financier et présentés au Comité de programme et budget étaient désormais validés préalablement par la Division des bâtiments. La qualité des informations et des données transmises au Comité de programme et budget est par conséquent meilleure.

Mise à jour des surfaces et des volumes

¹⁷ voir document Wipo inputs for the evaluation of the building project by the swiss federal audit office - Report I - Needs for office space and parking, § 65

¹⁸ voir documents WO/PBC/IM/05/3, § 21 et WO/PBC/8/INF/1, § 34

¹⁹ voir documents WO/PBC/IM/05/3, § 21 et WO/PBC/8/INF/1, § 34

²⁰ voir document WO/PBC/8/INF/1, § 37

²¹ voir document A/39/6, § 45

35. Un projet et un devis révisés ont été remis à l'OMPI par l'architecte en charge du dossier en date du 7 juillet 2004. Cette mise à jour prévoyait un certain nombre de suppressions et de modifications. La salle de conférence, le stockage supplémentaire, la galerie de liaison entre le nouveau et l'ancien bâtiment, le 6ème étage, la chaufferie et l'aménagement du stockage ont été supprimés du projet. L'équipement du 5ème étage était en option. Le projet ainsi proposé était budgété à 122.7 millions de francs, soit une réduction de coût de 67.8 millions de francs par rapport au budget de 190.5 millions de francs approuvé par les Etats membres.
36. Au mois d'octobre 2004, le Secrétariat de l'OMPI a décidé de présenter aux Etats membres le projet redimensionné comprenant l'aménagement du 5ème étage qui permettait d'offrir un total de 560 places de travail et des sous-sols supplémentaires pour l'aménagement des places de stationnement.
37. La diminution du volume de l'ensemble du complexe est essentiellement à porter au compte de la suppression de la salle de conférences et du 6ème étage du bâtiment administratif. Le tableau présenté en annexe 2 donne l'évolution du volume SIA depuis 2001.
38. Le document présenté au Comité de programme et budget²² indique un coût par m³ de 660 francs suisses pour le projet révisé comprenant un bâtiment administratif et des sous-sols supplémentaires. Cette diminution du coût a été rendue possible par la suppression de la salle de conférence. Si l'on compare uniquement l'évolution du coût du bâtiment administratif par rapport au projet initial, on constate une diminution du prix au m³ SIA d'environ 8%, soit de 743 francs suisse à 684 francs suisse. La moyenne pour un objet similaire à Genève étant d'environ 700 francs par m³ SIA, un coût de 660 francs par m³ est à considérer comme favorable.
39. Le coût total rapporté à la place de travail se situe actuellement aux environs de 224'000 francs suisses pour le projet révisé. Ce chiffre traduit une diminution de plus de 37% par rapport au ratio initial du projet d'avril 2003, diminution provenant fortement de la suppression d'un étage. Cette constatation va dans le sens de ma recommandation du rapport d'évaluation de juin 2002, lorsque j'avais signalé que le projet dégageait "des surfaces de représentation trop importantes" et qu'il serait judicieux "de retrouver des rapports plus comparables avec ceux des bâtiments d'organisations internationales". Cependant, ceci ne signifie pas que le projet révisé soit à considérer comme économique; le ratio par place de travail indiqué traduit encore le standing élevé du bâtiment, la moyenne de ce ratio étant plutôt aux alentours de 160'000 francs par place de travail (voir l'annexe 4). Il est vrai que la principale diminution des coûts est à mettre sur le compte de la suppression de la salle de conférence.

Gestion globale du contrôle des coûts

Modifications de projet

40. L'architecte a présenté en date du 7 juillet 2004 un projet réduit ainsi qu'un devis général. Celui-ci proposait un projet réduit de la salle de conférence et du stockage supplémentaire pour un montant devisé à 86.6 millions de francs. L'OMPI y a ajouté l'option relative à l'aménagement du 5ème étage pour un montant de 3 millions de francs. Pour tenir compte de la demande des délégués d'aménager des places de stationnement, un parking supplémentaire a été également ajouté pour un montant estimé par la Division des bâtiments à 8.9 millions de francs. Cette

²² voir document WO/PBC/8/INF/1, § 8

nouvelle configuration permet de renoncer au passage piétons et à la liaison parking en sous-sol d'un montant devisé à 1.3 million de francs.

41. Il convient de mentionner que le devis du projet révisé de juillet 2004 n'inclut pas l'aménagement du 5ème étage et la construction des sous-sols supplémentaires. La Division des bâtiments a actualisé les prix du devis général apuré de juillet 2003 et les a réadaptés avec l'offre de l'entreprise générale. Comme le stipule la Division des bâtiments dans le document du 5 novembre 2004, "il sera nécessaire, le moment venu de confier un avenant au contrat des mandataires pour inclure le descriptif du sous-sol supplémentaire dans l'appel d'offres". Le mandat qu'il conviendra de donner aux mandataires pour actualiser le devis et intégrer les compléments nécessaires à l'appel d'offres pour l'entreprise générale se monte à 400'000 francs. Ces études ont été bloquées dans l'attente de la décision du Comité de programme et budget sur la suite à donner au projet.

Recommandation no 9: Finaliser les études du projet redimensionné et actualiser le devis en conséquence.

Devis général projet réduit

42. L'annexe 1 du document relatif à la 8ème session du Comité du programme et budget, du 10 mars 2005²³, établit une comparaison entre le "Budget voté par les Etats membres" au mois de septembre 2002 (190.5 millions de francs suisses, sur la base de mon rapport d'évaluation de juin 2002²⁴) et le devis/estimation du projet réduit du 29 avril 2005. Les chiffres relatifs au budget présenté ont été adaptés grâce à des synergies imputées sur la salle de conférences (voir mon rapport du 28 octobre 2004²⁵, chiffre 27). Sous cette forme, additionné du montant du stockage supplémentaire, il correspond au découpage de l'appel d'offres rédigé pour la sélection de l'entreprise générale le 27 octobre 2003.
43. Cette comparaison reflète deux états distincts du projet. Le premier correspond à l'état du projet au mois de novembre 2001 (à la base de mon rapport d'évaluation), respectivement à l'état dépendant du devis général du 28 mars 2002, soit la construction d'un bâtiment administratif, d'une salle de conférences et de stockages supplémentaires. Le second état correspond au projet redimensionné en avril 2005 avec uniquement le bâtiment administratif et un parking en sous-sol. Entre ces deux états, il convient de mentionner encore deux situations:
- le devis général apuré du 7 juillet 2003 qui tient compte des modifications apportées au projet, suite à mon évaluation du mois de juin 2002, et
 - le devis révisé après l'adjudication des travaux à l'entreprise générale pour un montant de 132 millions de francs pour la construction du bâtiment administratif, de la salle de conférence et du stockage supplémentaire, pour un devis correspondant à 147 millions de francs suisses.
44. Au chiffre 38 de mon rapport du 20 juin 2003²⁶, j'avais établi un tableau comparatif entre les coûts approuvés en septembre 2002 et les estimations révisées d'avril 2003 tirées du modèle du rapport de progrès remis au Comité de programme et budget. L'annexe 1 du document présenté cette année à ce comité mentionne encore un autre modèle de présentation du budget. Les

²³ Voir document WO/PBC/8/INF/1

²⁴ voir document A/37/10 du 24 juin 2002

²⁵ voir rapport no 1.4241.944.00330.04

²⁶ voir rapport 3023/944.00.1.22/01

différentes structures de budget présentées aux Etats membres ne permettent pas d'établir un lien direct entre les différentes évolutions du projet.

45. En conséquence, mes collaborateurs ont dressé une comparaison entre le budget de l'état correspondant au budget voté par les Etats membres en 2002 avec celui de l'état actuel. Ceux-ci, complétés du coût d'achat du terrain, de tous les frais de concours, de voyage, de représentation, de salaires et des coûts hors budget (expertise de la parcelle, assurance et surveillance des villas existantes sur la parcelle, etc.), sont de:

- **206.6 millions de francs** pour le projet initial
(190.5 millions de francs + 16.1 millions de francs)

et de

- **152.2 millions de francs** pour le projet réduit
(125.5 millions de francs + 26.7 millions de francs), compte tenu des honoraires pour le premier projet

soit une diminution de budget de 26.3 %, ou 54.4 millions de francs.

46. Les coûts inhérents à l'organisation du concours international d'architecture pour l'extension du siège administratif en 2000 avaient été estimés à 1.5 million de francs. Le décompte final arrêté à ma demande par la Division des finances est de 1'693'788 francs, soit un dépassement de 193'788 francs. La Division des bâtiments a validé ces chiffres. L'établissement de ce décompte a permis de rectifier la mauvaise répartition et imputation de coûts de certains postes entre les objets, respectivement leur nature comptable.

47. Les frais d'audits effectués depuis l'évaluation du nouveau bâtiment en 2002 ont été chargés, à tort, sur la comptabilité de ce projet. Ils ne devraient pas rentrer dans le cadre de la nouvelle construction mais plutôt être imputés au code budgétaire "Coopération avec les auditeurs externes" au lieu du code budgétaire de la Division des bâtiments.

Recommandation no 10: Etablir une cohérence et une uniformité dans la présentation des budgets présentés dans les rapports destinés aux Etats membres. Mieux coordonner l'imputation des coûts inhérents au projet du nouveau bâtiment entre le Bureau du Contrôleur financier, les Divisions des bâtiments et des finances, afin d'établir davantage de rigueur dans leur imputation à l'enveloppe budgétaire du projet.

Etats des paiements

48. Au 31 décembre 2004, les paiements effectués s'élevaient à 18'335'156 francs alors qu'ils étaient de 15'762'940 francs une année plus tôt, soit un volume des paiements pour l'année 2004 de 2'572'216 francs. Les Divisions des finances et des bâtiments ont contrôlé la répartition des paiements en date du 14 avril 2005. L'état des paiements était alors de 18'907'697 francs pour des engagements passés de 21'002'991 francs et un devis de 24'626'190 francs suisses. Ces montants incluent les prestations liées au premier projet pour un montant estimé par la Division des bâtiments à 10'584'141 francs, soit 8'941'000 francs pour les honoraires et 1'643'141 francs pour les frais.

CONCLUSION

49. Les actions positives engagées dernièrement par l'OMPI relatives à la mise en place d'un management externe de projet ne suffisent pas totalement à dissiper mon inquiétude quant à l'attribution de ce mandat au vu des procédures de passation de marchés que mes collaborateurs ont eu l'occasion de constater, dans le cadre du présent audit²⁷. Je suggère au Secrétariat de l'OMPI de mettre au plus vite au concours les prestations du management de projet externe selon mes recommandations afin que ce dernier puisse rapidement collaborer à la finalisation des études du projet, respectivement du devis général, ainsi qu'à l'élaboration du contrat et à l'appel d'offres pour l'entreprise générale. Parallèlement, des procédures de passation de marché devront être définies et immédiatement appliquées aux appels d'offres évoqués plus haut. C'est à cette condition qu'il sera possible d'instaurer la transparence indispensable à ces processus. Afin que l'OMPI puisse disposer des meilleures chances d'obtenir la collaboration d'une société qui réponde au mieux à ses besoins spécifiques, je rappelle que je suis disposé, à donner mon avis sur la procédure de passation de marché relative au management externe²⁸.

K. Grüter

Directeur du

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES
DE LA CONFEDERATION SUISSE

(Vérificateur des comptes)



Annexes:

- 1 Organigramme de la structure d'un management externe de projet
- 2 Evolution du volume SIA du projet de 2001 à 2005
- 3 Comparaison des prix au m³ SIA tous CFC confondus
- 4 Coût total rapporté à la place de travail

²⁷ Voir paragraphes 15 à 26

²⁸ voir paragraphe 26

[L'appendice 1 suit]

APPENDICE 1

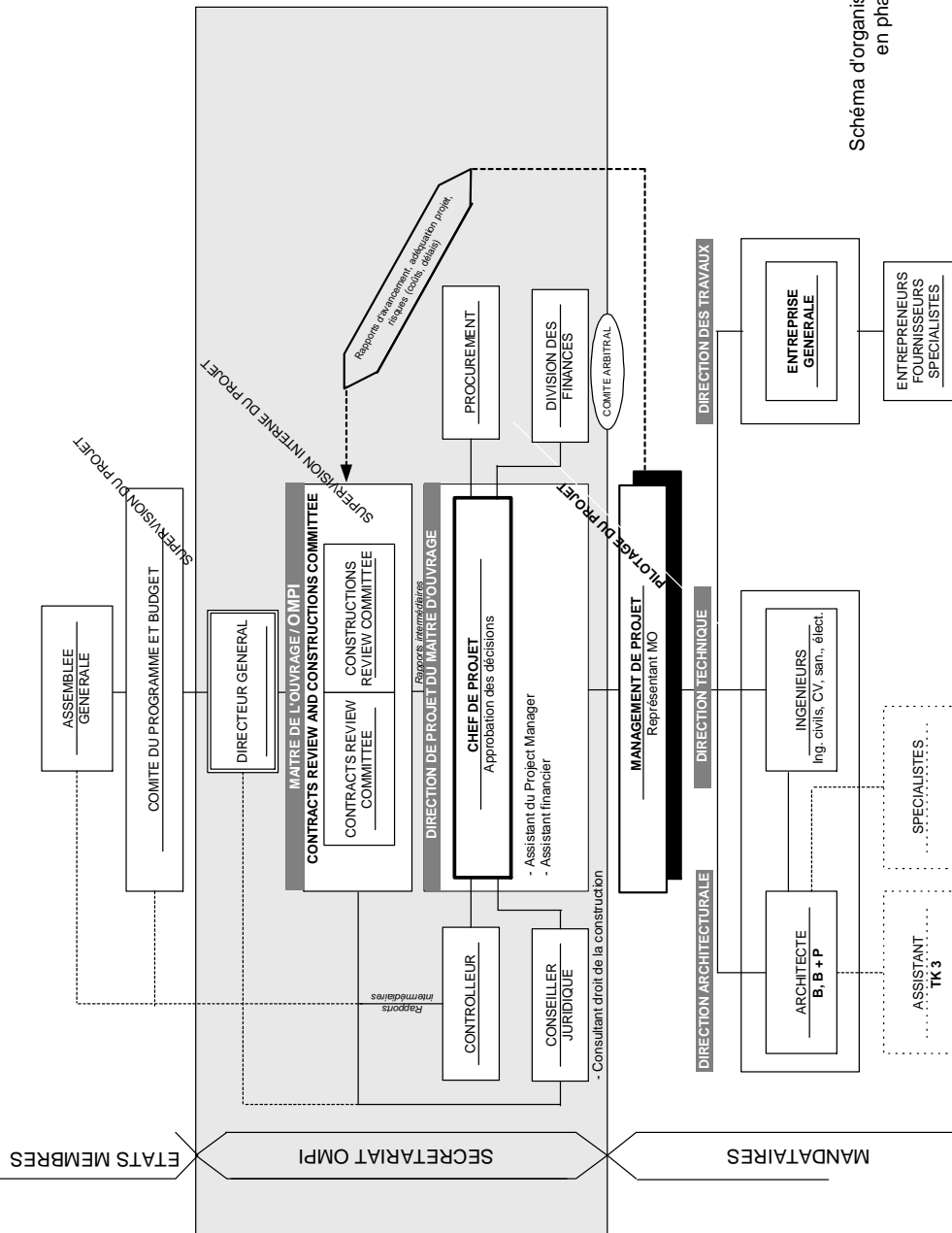


EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTROLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

Annexe no 1 à 1.5229.944.00330.04

Organigramme de la structure d'un management externe de projet

ANNEXE 1: Organigramme de la structure d'un management externe de projet

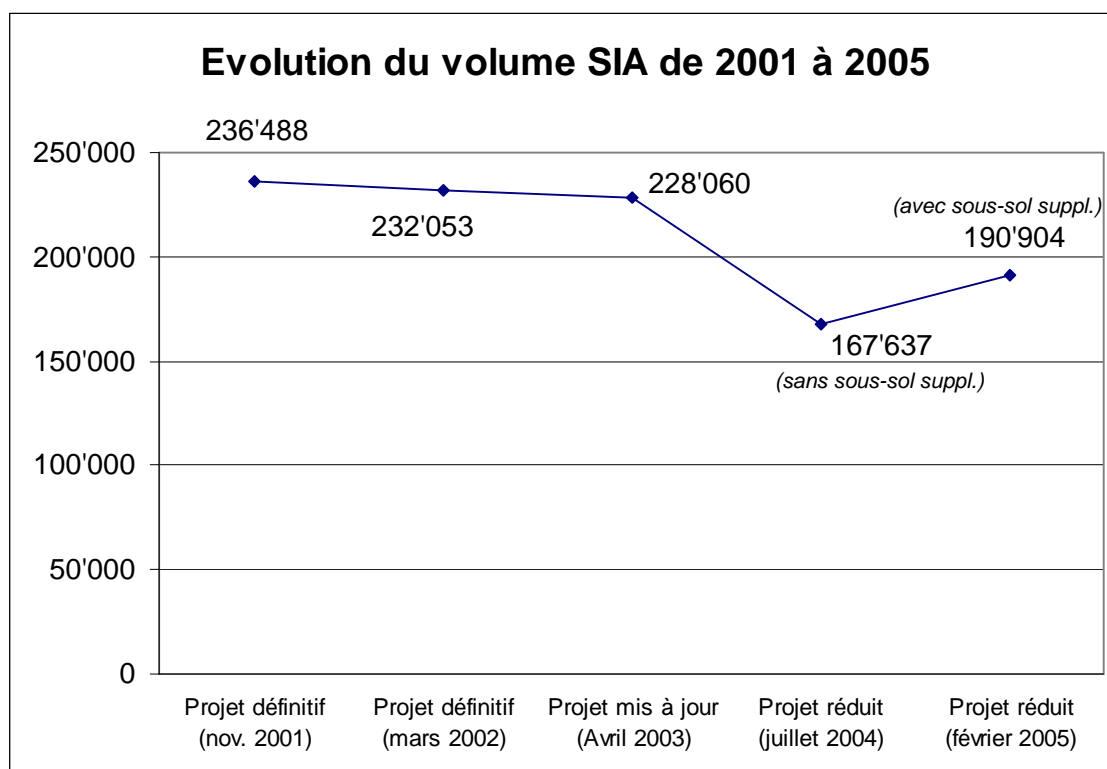


OMPI
Schéma d'organisation du projet
en phase d'exécution
22.04.2005

[L'appendice 2 suit]

APPENDICE 2

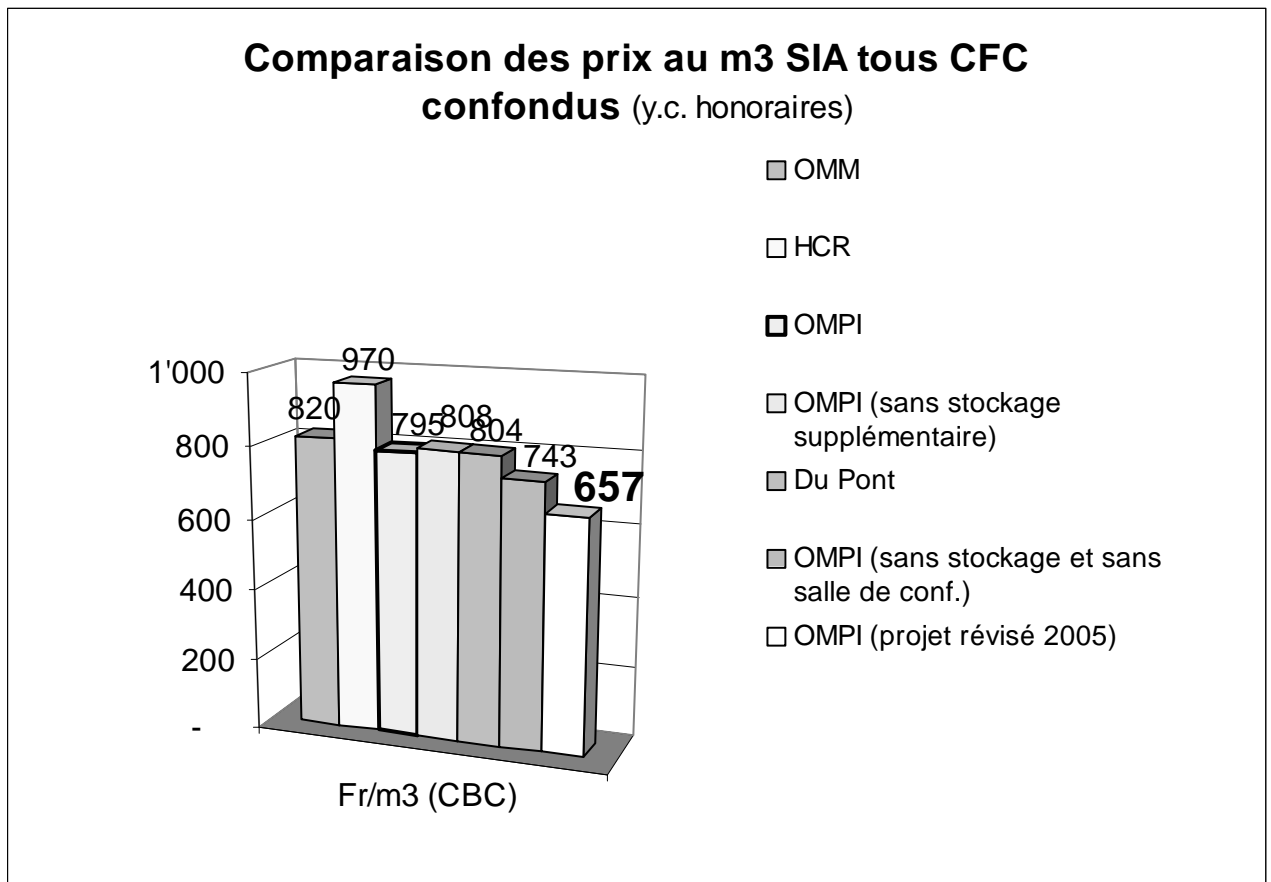
Annexe n° 2 à 1.5229.944.00330.04



[L'appendice 3 suit]

APPENDICE 3

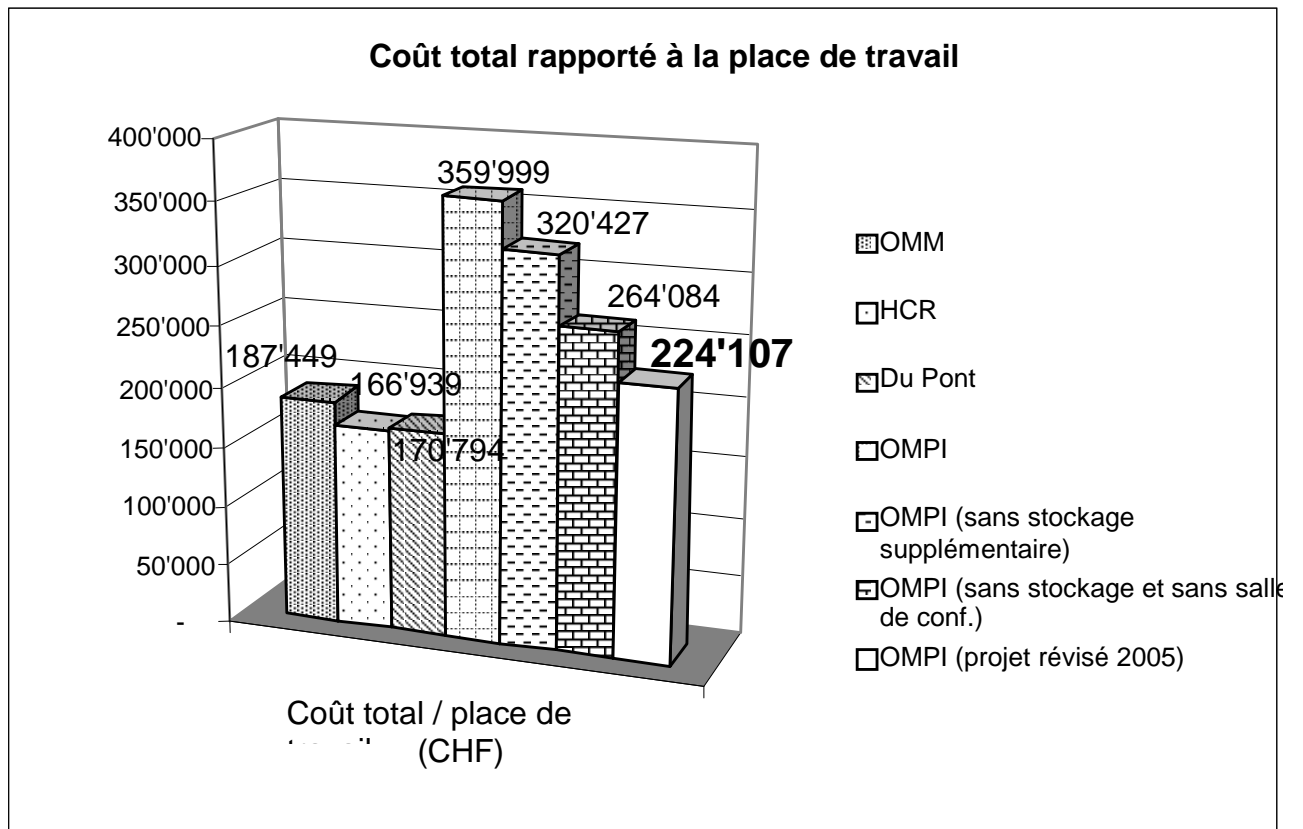
Annexe n° 3 à 1.5229.944.00330.04



[L'appendice 4 suit]

APPENDICE 4

Annexe n° 4 à 1.5229.944.00330.04



[Fin de l'annexe et du document]