



Monsieur le Directeur général
de l'Organisation mondiale de la
propriété intellectuelle (OMPI)
34, ch. des Colombettes
1211 Genève 20

Date 3 septembre 2007
Votre référence
Notre référence 1.7073.944.00330.03
nede/dapi

**Audit intermédiaire du projet de construction du nouveau bâtiment
administratif et stockage supplémentaire de l'Organisation mondiale de la
propriété intellectuelle
Suivi de l'audit 2006**

Monsieur le Directeur général,

Suites aux derniers entretiens avec vos collaborateurs, j'ai le plaisir de vous remettre, en annexe à la présente, deux exemplaires du rapport d'audit intermédiaire du projet mentionné sous rubrique, document daté du 27 juin 2007.

En vous souhaitant bonne réception de la présente et de ses annexes, je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, à l'assurance de ma haute considération

K. Grüter
Directeur du
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
(Vérificateur des comptes)

Annexes: 2 exemplaires du rapport



**ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIETE INTELLECTUELLE
GENEVE**

**AUDIT INTERMEDIAIRE
du projet de construction du nouveau bâtiment administratif et
stockage supplémentaire
Suivi de l'audit 2006**

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

*No enreg. 1.7073.944.00330.02
nede/rede*

27 juin 2007

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 audit intermédiaire du projet de construction du nouveau bâtiment administratif et du stockage supplémentaire. Cette analyse s'est déroulée du 17 avril au 14 mai 2007.
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. Mon précédent rapport¹ traitait essentiellement de la demande de l'OMPI de réaliser un examen des coûts du projet de construction en tenant compte de la révision du projet et de l'évolution des coûts et des contraintes de la construction. La deuxième partie de ce même rapport a succinctement permis de faire le point sur la mise en place des recommandations formulées dans mes derniers rapports. Il m'a ainsi été permis de constater la rédaction d'une charte spécifique au projet de construction² et la mise en place d'un pilotage externe de projet associé à une organisation interne efficiente. A cette occasion, les procédures de passation de marché avaient non seulement été précisément définies, mais aussi respectées.
5. Le présent rapport concerne le suivi des recommandations du précédent rapport et permet de faire le point de la situation s'agissant de:
 - La documentation du projet,
 - L'organisation interne et externe du projet,
 - La mise à jour du projet révisé du mois de septembre 2005,
 - La gestion globale du contrôle des coûts,
 - L'analyse du devis général de construction par le Pilote et
 - L'enveloppe financière actuelle de la nouvelle construction.

¹ Voir rapport no 1.6085.944.00330.06

² Charte no 2 du 19 juin 2006

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 Mlle Boutillon, Directeur conseiller et secrétaire du Comité de construction, M. Favatier, Directeur du Département des finances et son collaborateur M. Vitry, M. Favero, consultant et coordinateur de l'Equipe interne de suivi du projet, Division des bâtiments et Messieurs Fehr et Alaterre de la société Burckhardt + Partner SA, Pilote du projet, respectivement Directeur général du projet et Directeur associé.

VERIFICATIONS ET CONSTATATIONS

Généralité

7. L'analyse de ce rapport repose non seulement sur différents entretiens avec les fonctionnaires de l'OMPI et le Pilote du projet, mais également sur la documentation préparée par le secrétariat du Comité de construction, documentation remise au début de l'audit.

Documentation

8. La documentation remise³ illustre les liens de compte rendu entre:
 - le Comité de construction et le Comité du programme et budget,
 - le Comité de construction et le Comité d'audit,
 - le Pilote du projet et le Comité de construction et
 - le Pilote du projet et le Comité d'audit.

L'Equipe interne de suivi du projet, le Pilote, de même que le Comité de construction rédigent leurs propres procès-verbaux de séances. Cette documentation répond pleinement à l'article 44 de la charte no 4 du 8 mars 2007.

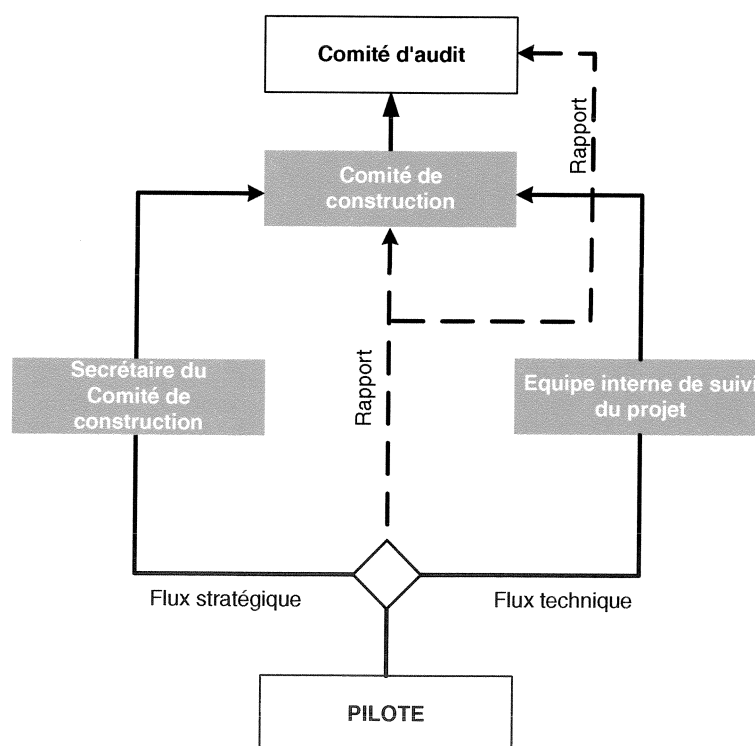
9. La documentation remise par le secrétariat du Comité de construction, notamment les différents rapports périodiques et protocoles de séance, permet d'illustrer le fonctionnement de l'organisation en fonction des différents intervenants défini dans la 4ème version de la charte (voir schéma ci-dessous). Le Comité du programme et budget apparaît comme le représentant des Etats membres de l'OMPI, le Comité d'audit assure quant à lui la supervision du projet. Un Jury a été chargé de la présélection et de la sélection du Pilote, de l'entreprise générale de construction et de l'établissement financier pour le financement du projet. Le Comité de construction a pour fonction, non seulement l'approbation de la charte et l'examen des contrats et de ses clauses contractuelles, mais il assure également le suivi de l'exécution globale du projet et de l'évaluation de ses risques. Il fonctionne véritablement comme le représentant du Maître d'ouvrage de l'OMPI. Ses compétences financières se limitent à celles validées par les Etats membres dans le cadre de l'enveloppe financière du projet. Enfin, la Direction opérationnelle du projet est assurée par le Pilote, le suivi étant effectué par l'Equipe interne de suivi du projet, respectivement un représentant de la Division des bâtiments, de la Division des achats et des contrats, du Bureau du contrôleur, du Bureau du conseil juridique et du Département des finances.

³ Voir annexe no 1, chiffres 2, 4 et 6

10. La documentation remise permet également d'effectuer le suivi des missions qui ont été effectuées par le secrétariat de l'OMPI dans le cadre de la planification de la nouvelle construction depuis le mois de novembre 2006. Il est ainsi possible d'y constater:

- la signature du contrat avec le Pilote du projet au mois de novembre 2006,
- l'établissement d'un registre des risques par le Pilote et par le secrétariat du Comité de construction,
- le dépôt de la demande de modification du permis de construction effectué au mois d'octobre 2006,
- la préparation de l'appel d'offres pour l'entreprise générale de construction avec l'Institut du droit suisse et international de la construction à Fribourg et avec le Pilote du projet,
- l'appel à manifestations d'intérêt pour l'entreprise générale, la procédure de sélection et l'envoi de l'appel d'offres au début du mois d'avril 2007 (un décalage de 4 semaines est à constater par rapport au programme initial; il est prévu de compenser ce retard en ne modifiant pas la date de retour des offres),
- la mise à jour de la charte,
- l'avancement du dossier concernant les mesures de sécurité à introduire dans le projet,
- le rapport d'analyse du devis de construction par le Pilote,
- l'invitation faite au Pilote de participer au Comité d'audit du mois de mars 2007,
- l'appel à manifestations d'intérêt pour un crédit pour la nouvelle construction qui a été lancé le 7 mai 2007. Les réponses devront parvenir à l'OMPI jusqu'au 2 juillet 2007. Quant au retour des offres concernant la sélection de l'entreprise générale de construction, il a été agendé au 23 juillet 2007,
- le début des travaux de construction est prévu au début du mois de février 2008, conformément au calendrier établi dans la charte.

Organigramme de fonctionnement du projet interne / externe



11. L'organigramme de fonctionnement du projet distingue les relations "techniques" du Pilote avec l'Equipe interne de suivi du projet de celles plus "stratégiques" avec le Comité de construction, respectivement son secrétariat. Il convient ici de mentionner le rôle essentiel du secrétariat du Comité de construction dans ce processus. En effet, celui-ci coordonne un grand nombre d'activités liées au projet entre les nombreux intervenants à savoir, à l'interne le Comité de construction, le Comité d'audit et le Comité du programme et budget et, à l'externe, le Vérificateur extérieur des comptes et le Pilote. Il anticipe grandement les démarches essentielles à entreprendre, il a un rôle dynamisant dans tout le processus.
12. La deuxième recommandation de mon précédent rapport demandait "d'assurer une suppléance à la fonction du représentant de la Division des bâtiments dans l'équipe interne de suivi du projet". Cette recommandation bien que répertoriée dans le registre des risques de l'OMPI était encore à l'étude au moment de l'audit. Il est prévu d'y répondre avant le début de la construction. Je suis d'avis qu'il convient de la mettre en place le plus rapidement possible en y incluant également les autres fonctions pour lesquelles un risque prédomine au sein des organes de l'OMPI.

Recommandation no 1: Assurer une suppléance aux fonctions clés liées à l'équipe interne de suivi du projet, au secrétariat du Comité de construction et au Comité de construction.

Gestion des risques

13. Les registres des risques établis aussi bien par le Pilote du projet que par le Comité de construction mettent en évidence l'importance d'une prise de décision rapide autant en ce qui concerne l'organisation et le cahier des charges du projet que concernant ses délais et ses coûts.
14. Les compétences relatives notamment à la fixation des délais, des critères de qualité, à l'approbation de dérogations aux plans établis et surtout concernant le plafond des dépenses, sont attribuées au Comité de construction, pour autant que les dépenses restent dans "les limites globales fixées par les Etats membres"⁴. Par conséquent, "si des changements avaient des incidences qui dépasseraient la marge de manoeuvre préalablement autorisée dans le cadre du budget approuvé, le Comité de construction doit renvoyer en temps voulu la question aux Etats membres par l'intermédiaire du Comité du programme et budget et du Comité d'audit"⁵. La même procédure est applicable en ce qui concerne les incidences sur le cahier des charges approuvé qui "iraient au-delà de ce que le Pilote considérerait comme une modification acceptable"⁶.
15. L'article 51 de la charte no 4 stipule que "le Comité de programme et budget passera en revue tous les aspects du projet ayant des incidences budgétaires". L'annexe III de la même charte précise encore à l'article 2, alinéa v) que "le Comité d'audit a le mandat de superviser le projet relatif à la nouvelle construction".
16. Le Pilote estime qu'une limite de 5'000 francs pour une commande sans procéder à un appel d'offres "est trop basse et ne permet pas une efficacité réelle"⁷. De plus, "la structure actuelle de responsabilité de l'OMPI ne permet pas de prendre des décisions de Maître d'ouvrage"⁸.

⁴ Voir art. 91 al. c de la charte no 4 du 8 mars 2007

⁵ Voir art. 103, alinéa b de la charte no4 du 8 mars 2007

⁶ Voir art. 103, alinéa c de la charte no 4 du 8 mars 2007

⁷ Voir procès-verbal de Direction de projet du 8 février 2007

⁸ Voir procès-verbal de Direction de projet du 19 avril 2007

17. Il pourrait être utile de mettre en place une procédure "d'engagement cadre" à l'attention du Pilote ou du coordinateur de l'équipe interne de suivi du projet afin d'assurer la gestion du projet au quotidien. Cette problématique de prise de décision concerne non seulement la gestion quotidienne du projet, mais vise également des décisions ayant des incidences sur l'enveloppe financière du projet. Le partage des compétences n'attribue actuellement aucune responsabilité financière au Pilote, pas plus d'ailleurs qu'à l'équipe interne de suivi du projet. De plus, sachant que le Comité de programme et budget ne se réunit qu'une à deux fois par an et le Comité d'audit environ quatre fois, un risque important de blocage concernant la nécessité de prises de décisions rapides existe. Le délai de 40 jours, prévu dans le projet de contrat avec l'entreprise générale⁹ pour que l'OMPI puisse donner son approbation sur des décisions technico-financières et ceci dès réception de la communication correspondante, pourrait ne pas être toujours respecté. Les craintes du Pilote du projet de se voir obligé de prendre des décisions rapidement dans l'intérêt de l'avancement du projet, alors même qu'il n'en n'aurait pas les compétences et dans la mesure où ces décisions devaient revêtir un caractère financier, ne doivent pas être sous-estimées.
18. Conscient des problèmes en ce qui concerne la gestion des changements, le secrétariat du Comité de construction a inscrit ce point dans la dernière version de la charte sans cependant le solutionner. "Des informations plus détaillées ainsi qu'un diagramme de la gestion du changement figureront dans une future version révisée de la présente charte¹⁰".
19. Le secrétariat du Comité de construction est d'avis qu'un certain nombre de demandes de changement peuvent rentrer dans le cadre normal d'un contrat. Elles pourraient ainsi faire l'objet d'un avenant sans recourir à un nouvel appel d'offres. Cette possibilité existe uniquement dans la mesure où l'avenant ne dépasserait pas le montant du contrat de plus de 20%¹¹. Tous les autres cas ne sont pour l'instant pas solutionnés et il semble évident qu'il ne sera pas toujours possible d'anticiper les demandes afin de disposer d'un délai suffisant pour les traiter à l'interne comme le suggère le secrétariat du Comité de construction.
20. J'avais mentionné dans un précédent rapport¹² que "la supervision du projet de construction ne devrait pas être confiée au Comité d'audit, dans la mesure où cela ferait double emploi avec le rôle du Comité de construction de l'OMPI. De plus, une instance de contrôle ne devrait pas s'occuper de tâches d'exécution". En l'occurrence, le partage de compétences financières entre le Comité de construction et le Comité d'audit en fonction d'un plafond de dépenses préterite le bon déroulement du projet.
21. La marge de manoeuvre, dont il est question dans la charte no 4, se réfère au degré de précision du devis de +/- 10%, conformément à la norme SIA 102¹³. Selon cette charte¹⁴, cette marge de manoeuvre est dans la compétence du Comité de construction. L'enveloppe financière approuvée par les Etats membres ne comprend cependant actuellement qu'environ un million de francs en réserve (voir le chapitre y relatif ci-dessous), 3 millions de francs ayant été utilisés pour couvrir une partie du renchérissement comme déjà mentionné dans mon précédent rapport¹⁵. Ce montant ne représente qu'un peu moins de 1% de l'investissement total. Il ne permettrait pas de couvrir un dépassement de 10% du devis. Il pourrait par conséquent être judicieux d'augmenter à 5% la Réserve pour Divers et imprévus dans le devis selon la définition donnée par le Pilote (voir le chapitre y relatif ci-dessous). C'est d'ailleurs ce que suggère le Pilote dans l'analyse du devis. Cette solution aurait l'avantage de palier à une prise de décision trop longue. Le Comité de construction qui se réunit tous les mois aurait ainsi les moyens de prendre rapidement les décisions qui s'imposent en informant le Comité d'audit et le Comité de programme et budget dans le cadre des rapports de situation périodiques.

⁹ Voir article 7.4 du projet de contrat avec l'entreprise générale

¹⁰ Voir articles 102 et 103 de la charte no 4

¹¹ Voir article 3, alinéa b) du mandat du Comité d'examen des contrats

¹² Voir rapport no 1.6110.944.00333.06, § 26

¹³ SIA, Société suisse des ingénieurs et des architectes

¹⁴ Voir art. 103, alinéa b de la charte no 4 du 8 mars 2007

¹⁵ Voir rapport no 1.6085.944.00330.06, §31

22. L'établissement d'un tableau synthétique de répartition des compétences dans les différentes phases du projet de construction apporterait également davantage de clarté au projet. J'adhère également pleinement à la mise en place d'un planning décisionnel à l'attention du Comité de construction comme le suggère le Pilote.

Recommandation no 2: Mettre en place un tableau synthétique de répartition des compétences concernant le projet de construction, en tenant compte des suppléances, ainsi qu'un planning décisionnel à l'attention du Comité de construction.

Mise à jour du projet révisé

Mesures de développement durable

23. Au mois d'octobre 2005 déjà, le Comité de construction avait approuvé des études concernant l'utilisation de l'eau du lac comme système de refroidissement du bâtiment. La décision avait alors été prise d'introduire ces mesures en variante dans l'appel d'offres en entreprise générale. Cette mesure devrait permettre de réduire les coûts d'environ 0.75 million de francs.
24. Au début de l'année 2007, l'architecte a encore demandé d'introduire dans le projet d'autres mesures relatives au développement durable, en particulier une ventilation naturelle des façades avec des stores extérieurs. Par contre, cette variante n'a pas été retenue, sous réserve des façades des bureaux sur les atrioms qui seront équipées d'ouvrants. La plus-value a été estimée à environ 0.25 million de francs. Cette modification fera l'objet d'un cahier séparé qui sera envoyé ultérieurement aux entreprises présélectionnées dans le cadre de la procédure d'appel d'offres.

Modification des façades

25. L'architecte a également fait part de son souhait de retravailler les façades du bâtiment. Il propose d'y introduire un socle. Cette option architecturale ne devrait pas avoir d'incidence sur les coûts.

Etudes géotechniques

26. Sur le conseil du Pilote, le Comité de construction a accepté d'entreprendre des études préventives concernant un risque de glissement de plaque géologique sur la partie nord de la parcelle. Ces mesures avaient déjà été intégrées dans l'appel d'offres, il suffira d'en modifier au besoin les quantités et ainsi d'adapter le prix.

Centre informatique

27. Un espace de 250 m² a été réservé dans le sous-sol du nouveau bâtiment pour l'installation d'un futur espace informatique. Celui-ci constituera le "Master" pour l'OMPI, les autres centres secondaires y seront reliés. Un budget d'un million de francs avait été prévu dans l'enveloppe financière approuvée. Il comprend les installations électriques (non compris les éléments actifs), les installations de chauffage, ventilation, climatisation et sanitaires ainsi que les aménagements intérieurs.

Sécurité

28. Un concept global concernant la sécurité de tous les bâtiments de l'OMPI est actuellement à l'étude¹⁶. Il inclut toute la sécurité périphérique des bâtiments de l'OMPI, y compris celle de la nouvelle construction. Il conviendra d'inscrire le montant correspondant dans le devis des éléments de sécurité concernant la nouvelle construction. J'avais estimé dans mon précédent rapport ces mesures à 1.5 million de francs.
29. La tenue d'une séance conjointe entre le Comité de construction de l'OMPI et le Comité de coordination de la sécurité a permis d'apporter certaines précisions quant au besoin en matière de sécurité concernant la nouvelle construction. Tous les vitrages de la nouvelle construction devront être feuilletés. Cette mesure implique une modification de toutes les battues des façades initialement prévues. De plus, les vitrages des façades du rez-de-chaussée et des deux premiers niveaux du bâtiment devront non seulement être feuilletés mais également sécurisés. Le choix définitif qui fera l'objet d'un cahier séparé devra encore être approuvé par la section de sécurité.
30. Sur la base de ces informations, ma précédente estimation de 4.5 millions de francs pour l'adaptation des façades extérieures et des façades sur les atriums sur tous les niveaux devrait, par conséquent, être réduite, dans la mesure où les vitrages feuilletés faisaient déjà partie du descriptif de la soumission.
31. Il conviendra de supprimer 3 à 4 bureaux à l'angle nord ouest du bâtiment afin d'édifier un mur de protection à l'intérieur du bâtiment jusqu'au contrecœur du deuxième niveau. Les places de travail seront récupérées aux angles des atriums et sur les jardins. Cette dernière variante a l'avantage d'offrir le nombre de modules compensatoires pour un coût minimum.

Agrandissement du hall d'entrée et transformation des sous-sols du bâtiment existant

32. Dans la mesure où la salle de conférence avait été supprimée et avec elle l'agrandissement du hall dans le bâtiment principal, le devis du projet réduit du 7 juillet 2004 proposait de réintroduire en option l'agrandissement de ce hall afin de procurer davantage de confort d'espace lors de l'organisation de manifestations. Cette opération a principalement des répercussions sur les façades puisqu'il est nécessaire de déplacer les vitrages de l'entrée nord pour les aligner à la façade du premier étage. Sont également touchés les installations de chauffage et de ventilation, les revêtements de sol, les faux-plafonds, la lustrerie et les aménagements extérieurs. En 2004, ils avaient été estimés à 1.6 million de francs.
33. La transformation du premier et deuxième sous-sol du bâtiment principal concerne des adaptations de la zone du quai de livraison existant. Une estimation sommaire de ces travaux a été effectuée par un mandataire qui les a chiffrés à environ 0.3 million de francs, non compris les aménagements intérieurs.
34. Ces différents travaux ont été intégrés en option A et B dans l'appel d'offres pour l'entreprise générale bien qu'ils ne soient pas directement liés à la nouvelle construction. Par conséquent, ils ne font pas partie de l'enveloppe financière du projet approuvé. Une décision concernant la réalisation de ces travaux devra être prise dès qu'ils auront été chiffrés dans le cadre de l'appel d'offres en entreprise générale.

¹⁶ Voir document du mois de septembre 2006, *Strengthening Security Project*, Andrew Turk

35. Sans tenir compte de la sécurité, la mise à jour du projet laisse apparaître une moins-value estimée actuellement à environ 0.5 million de francs. Comme déjà signalé, une décision définitive concernant l'engagement de ces travaux devra être prise dès que les coûts précis seront connus. Le coordinateur de l'équipe interne de suivi du projet précise que les équipements qui ont été mis en soumission se réfèrent aux standards actuels de l'OMPI. Une modification de ces standards, inhérente à un besoin non décelé avant la signature du contrat avec l'entreprise générale, engendrerait bien évidemment la production d'avenants par l'entreprise générale, ce qui ne serait certainement pas dans l'intérêt de l'OMPI. J'encourage l'OMPI à identifier rapidement et précisément tous ses besoins, à les intégrer dans la soumission de l'entreprise générale et dans la mesure du possible, à éviter toute modification des besoins durant la phase de réalisation.

Recommandation no 3: Identifier précisément tous les besoins de l'OMPI en rapport avec la nouvelle construction avant la signature du contrat à prix forfaitaire avec l'entreprise générale.

Analyse du devis général de construction par le Pilote

36. La première recommandation de mon précédent rapport demandait à l'OMPI de faire contrôler par le Pilote du projet la concordance du devis général révisé avec le descriptif précis et le métrage de chaque élément de construction. L'OMPI, respectivement le Pilote du projet, a répondu à ma demande avec l'établissement d'un document intitulé "L'analyse du devis de construction du 22 septembre 2005 et du budget du 9 novembre 2006".
37. De l'avis du Pilote, le devis du 22 septembre 2005 est "réaliste mais ne se situe pas du côté de la sécurité". En effet, certaines positions pour un montant total de 5.8 millions de francs (étanchéité toiture, faux plafonds, faux planchers et peinture) sont à considérer dans "une limite inférieure". Un montant de 0.9 million de francs pour les rideaux antifumée pourrait s'avérer insuffisant.
38. L'audit du coût du projet effectué par mon collaborateur au mois de novembre 2006 indiquait dans sa synthèse que "la prise en compte du ratio du prix au m³ SIA montre que la nouvelle construction de l'OMPI s'apparente davantage à des objets plutôt économiques¹⁷". "Le devis du projet réduit permet la réalisation du bâtiment administratif et du stockage moyennant un contrôle du descriptif et des métrés par le Pilote". Sous réserve de la position relative aux façades (voir le chapitre y relatif ci-dessous), le Pilote du projet rejoint mes conclusions, étant entendu que la nouvelle construction se situe dans une catégorie d'objet plutôt économique.

Façades

39. Le Pilote estime que le prix des façades apparaît comme un point faible du devis, compte tenu qu'il ne sera pas possible de les modifier pour en réduire les coûts. Il suggère un supplément de 2 millions de francs sur cette seule position.
40. J'avais également indiqué dans mon précédent rapport qu'il "conviendra d'observer le comportement des positions regroupant notamment les façades qui pourraient sembler inférieures aux autres objets comparables¹⁸". Une seconde analyse non plus sur la base des parts proportionnelles de chaque CFC par rapport à l'ensemble de l'offre, mais sur une comparaison des prix au m³ SIA, respectivement m² par CFC¹⁹, "confirmait la bonne tenue des valeurs du devis de l'OMPI".

¹⁷ Voir rapport no 1.6085.944.00330.06, § 27 et annexes 4, 5 et 7

¹⁸ Voir rapport no 1.6085.944.00330.06, § 21

¹⁹ Codes de Frais de Construction

41. Il est cependant vrai qu'un supplément d'environ 200 francs par m² de façade en fonction du degré de sa complexité semble tout à fait cohérent par rapport au 1'100 francs indiqués dans le devis.

Indexation

42. Généralement, les calculs d'indexation du coût de la construction en Suisse utilisent l'index zurichois. Cet index a valeur de référence nationale. Selon le Pilote, il doit cependant être pondéré avec les "conditions locales de marché, soit une conjoncture très haute à Genève avec une augmentation des coûts plus sensible qu'ailleurs", comme le montre le tableau suivant:

	Indexation indice zurichois (Vérificateur extérieur)	Indexation indice genevois (Pilote du projet)
2003-2006:	+ 5.3%	+ 7.9%
2007 :	+ 1.0%	+ 1.0%
	+ 6.3%	+ 8.9%

43. L'estimation du renchérissement sur la base de ces deux indices permet de déterminer une fourchette comprise entre 7 et 11.1 millions de francs. Compte tenu d'une éventuelle indexation anticipée que l'entreprise générale pourrait faire valoir jusqu'à la fin de son contrat à prix forfaitaire, le Pilote a encore ajouté la somme de 2.7 millions de francs au renchérissement déjà calculé, soit au total 13.8 millions de francs.

Réserve pour Divers et imprévus

44. Selon le Pilote, une réserve budgétaire d'environ 1 million de francs, telle qu'elle se présente aujourd'hui dans le devis, est insuffisante dans un projet de cette nature. "Normalement, à un devis ou budget établi sur une base de +/- 10%, il est nécessaire de créer une réserve budgétaire de 5% soit environ CHF 7'000'000". Par réserve pour Divers et imprévus, le Pilote comprend d'une part "les imprévus de construction ou de marché, les modifications ou compléments techniques nécessaires en cours d'exécution ne pouvant pas être connus au stade de projet" et d'autre part, "les imprécisions ou lacunes du cahier des charges entraînant des travaux complémentaires". "Les changements de système, matériel ou matériaux" ne devraient par contre pas être pris en compte dans cette réserve.
45. J'avais précisé dans mon précédent rapport²⁰ qu'étant donné que le devis général avait été révisé sur la base des offres issues de l'appel d'offres en entreprise générale, le degré de précision en était renforcé. Une marge de manœuvre de 5% serait par conséquent plus appropriée. J'avais encore signalé²¹ que mon collaborateur n'avait pas tenu compte d'une réserve mis à part celle déjà considérée dans le devis d'environ 1 million de francs, ce paramètre étant spécifique à chaque objet et maître d'ouvrage.

²⁰ Voir rapport no 1.6085.944.00330.06, §14

²¹ Voir rapport no 1.6085.944.00330.06, §13

46. Un respect strict de la définition du Pilote concernant l'utilisation d'une réserve, étant entendu qu'elle ne pourrait en aucun cas permettre de couvrir des besoins qui ne feraient pas partie de l'enveloppe financière approuvée par les Etats membres, respectivement du contrat signé avec l'entreprise générale, pourrait permettre l'intégration d'une réserve pour Divers et imprévus dans l'enveloppe financière du projet tel que la conçoit le Pilote. Les compétences financières du Comité de construction seraient ainsi renforcées, dans la mesure où il pourrait gérer plus efficacement et plus rapidement toutes les prises de décisions. Il est bien évident que la sollicitation de la réserve devra être dûment documentée et utilisées uniquement pour couvrir des dépenses exceptionnelles et imprévisibles. Le Comité de construction tiendra systématiquement informé le Comité d'audit de l'utilisation de la réserve.

Recommandation no 4: Intégrer une réserve pour Divers et imprévus dans l'enveloppe financière du projet afin de ne pas prêter des prises de décision indispensables à l'avancement du projet. Cette réserve ne devra être utilisée que pour palier à d'éventuels imprévus de construction ou de marché, à des modifications ou compléments techniques nécessaires en cours d'exécution n'ayant pas pu être mis à jour lors du projet, ainsi qu'à des imprécisions ou lacunes du cahier des charges entraînant des travaux complémentaires.

Enveloppe financière de la nouvelle construction (voir annexe no 2)

Coûts liés au projet initial²²

47. J'avais déjà mentionné dans mon rapport du 6 juillet 2005 que les prestations liées au premier projet s'élevaient à 10'584'141 francs, selon une estimation de la Division des bâtiments devaient, et devaient être considérées comme "perdus" par rapport au projet réduit. Dans le détail, 8'941'000 francs se rapportaient à des honoraires et 1'643'141 francs à des frais divers (autorisations, taxes, échantillons, reproductions, maquettes).
48. Les honoraires payés pour le projet initial jusqu'à l'arrêt des travaux à la fin de l'année 2003 se montaient à 15.4 millions de francs. Ensuite, 2.4 millions de francs ont été engagés pour étudier le nouveau projet appelé "projet réduit" et l'estimation des honoraires encore à payer jusqu'à la fin des travaux du projet réduit est de 6.7 millions de francs, soit un total de 9.1 millions de francs. Considérant, par hypothèse, une estimation des honoraires à payer d'environ 16 millions de francs sur le seul "projet réduit", montant sur lequel on retrancherait les 9.1 millions de francs engagés, on obtiendrait 6.9 millions de francs, somme qui correspond aux honoraires récupérés du "projet initial" pour le "projet réduit". Cette méthode a ainsi permis d'estimer un montant correspondant aux honoraires propres au "projet initial" de 8.9 millions de francs. Ce calcul reste théorique et ne s'appuie pas sur des pièces comptables.

Salaires des consultants

49. J'avais également indiqué dans mon précédent rapport du 9 novembre 2006²³, qu'à la date du 30 juin 2006, l'ensemble des salaires payés par l'OMPI depuis 2001 pour le projet de construction s'élevait à 1'693'788 francs.
50. Compte tenu de deux retraitements effectués sur des montants qui n'auraient pas dû être inclus dans l'état des dépenses de la nouvelle construction, le total corrigé des salaires payés à la date du 30 juin 2006 est de 1'845'594 francs au lieu de 1'897'368 francs comme indiqué dans mon précédent rapport.

²² Voir rapport no 1.5229.944.00330.04, § 48

²³ Voir rapport no 1.6085.944.00330.06, § 38

51. Au 31 décembre 2006, date de la consolidation des dépenses entre l'équipe interne de suivi du projet et le Département des finances, l'ensemble des salaires payés atteint 1'932'250 francs. Compte tenu de l'application des normes comptables internationales, les salaires identifiés relatifs aux personnes occupées uniquement sur ce projet à l'OMPI se montent à 833'002 francs. L'estimation de ces salaires jusqu'à la fin du projet (fin 2010) se monte à 1.44 million de francs.

Financement

52. Evoqué lors de mon dernier audit, le projet de financement reposait sur un emprunt hypothécaire qui supposait un taux de 2.7% pendant la période de consolidation de 26 mois, le taux d'intérêt final étant fixé après cette période. L'option qui a fait l'objet de l'appel à manifestations d'intérêt s'est orientée sur un prêt opérationnel, solution qui ne requiert pas la constitution d'une garantie, démarche qui aurait pu entrer en conflit avec l'immunité de juridiction dont jouit l'OMPI. Cette solution ne nécessite pas non plus de période de consolidation, les fonds sont tirés au fur et à mesure des besoins, dans ce cas, le taux d'intérêt à considérer avoisine les 4.5%, soit environ 6.5 millions de francs au lieu des 3.3 millions de francs précédemment calculés pour la seule période de consolidation.

Enveloppe financière de la nouvelle construction

53. Afin de donner les moyens au Comité de construction d'assurer une gestion efficace du projet, il serait judicieux d'augmenter la réserve pour Divers et imprévus d'environ 7 millions de francs. La prise en compte de l'indice genevois concernant le calcul du renchérissement sur le devis du projet réduit, plutôt que de l'indice zurichois, augmente l'enveloppe financière de 4.1 millions de francs. L'entreprise générale pourrait encore, selon le Pilote du projet, ajouter à ses prix un renchérissement sur la durée du chantier, auquel cas il faudrait encore ajouter 2.7 millions de francs. L'actualisation de l'enveloppe financière selon ces nouvelles estimations est de plus de 13.8 millions de francs dont 7 millions pour l'augmentation de la Réserve, le solde étant à considérer comme la marge de manœuvre liée au retour des offres de prix des entreprises présélectionnées. La nouvelle estimation de l'enveloppe financière du projet est de **145.5 millions de francs** au lieu des **129.8 millions de francs** indiqués pour mémoire dans l'annexe no 2 du présent rapport.

Mise à jour de l'estimation de l'enveloppe financière de la nouvelle construction

54. Au montant de 145.5 millions de francs, il convient d'ajouter les mesures de sécurité additionnelles estimées à 8 millions de francs, le financement du projet pour 5.5 millions de francs, les honoraires du Pilote du projet pour 2.45 millions de francs et les salaires pour 1.45 millions de francs, soit un total de **163.9 millions de francs** correspondant à l'estimation de l'enveloppe financière qu'il conviendra de faire approuver par les Etats membres. Le financement du projet et les honoraires du Pilote ont été intégrés dans le budget régulier de l'Organisation.
55. Cette estimation devra bien évidemment être consolidée sur la base des offres de l'entreprise générale et de la société de financement qui auront été sélectionnées au mois de novembre 2007. Les prix détaillés du concept de sécurité seront également connus.

Enveloppe financière globale de la nouvelle construction

56. Enfin, l'estimation de l'enveloppe financière globale du projet tenant compte de l'achat de la parcelle pour 13.5 millions de francs, des frais de concours pour 1.7 million de francs se monte à **179.1 millions de francs**. Les coûts perdus liés au projet initial sont de 10.6 millions de francs.

Normes IPSAS²⁴ 17, § 26 et 28

57. Dans l'optique d'une prochaine mise en place des normes comptables internationales pour le secteur public par l'OMPI, il conviendra de tenir compte des points suivants relatifs à la comptabilisation des immobilisations corporelles:
- Le paragraphe 26 stipule que "Le coût d'une immobilisation corporelle est constitué de son prix d'achat, y compris les droits de douane et taxes non récupérables et de tous les frais directement attribuables engagés pour mettre l'actif en état de marche en vue de l'utilisation prévue; toutes les remises et rabais commerciaux sont déduits dans le calcul du prix d'achat. Les exemples de frais directement attribuables sont entre autres les honoraires de professionnels tels que ceux des architectes et ingénieurs".
 - Le paragraphe 28 précise que "Les frais administratifs et autres frais généraux ne sont pas un élément du coût des immobilisations corporelles, à moins qu'ils puissent être spécifiquement attribués à l'acquisition de l'actif ou à la mise en état de fonctionnement de l'actif. De même, les frais de démarrage et les frais similaires n'entrent pas dans le coût d'un actif, sauf s'ils sont nécessaires pour mettre l'actif en état de fonctionnement. Les pertes opérationnelles initiales encourues avant que l'actif parvienne à la performance prévue sont comptabilisées en charges".
58. L'application de ces normes demande non seulement de faire apparaître l'ensemble des coûts liés à la planification et à la réalisation du projet, mais aussi le montant de l'achat de la parcelle, les frais de concours et les frais administratifs, respectivement les salaires de toutes les personnes qui sont engagées à l'interne uniquement sur ce projet. Les honoraires des mandataires et ceux du Pilote du projet doivent également être considérés. Par contre, les coûts liés au projet initial ne font plus partie de l'actif.

Dépenses

59. Compte tenu de l'achat de la parcelle, des frais de concours, des coûts perdus liés au projet initial, de paiements pour 11.8 millions de francs sur le projet, de 0.86 million de francs pour les honoraires du personnel interne et du Pilote du projet, l'ensemble des paiements effectués à la date du présent audit se monte à 38.5 millions de francs.

Gestion globale du contrôle des coûts

Engagements / paiements

60. Une annexe au rapport des procès-verbaux du Comité de construction tient à jour la situation des bons de commande établis en relation avec les contrats ou les avenants passés ainsi que les factures s'y rapportant. Une séance a lieu une fois par mois entre le coordinateur de l'Equipe interne de suivi du projet et le Département des finances afin d'assurer le contrôle et l'exactitude des données ainsi que l'évaluation de chaque poste financier concerné tel qu'il apparaît dans l'annexe au procès-verbal du Comité de construction.

²⁴ International Public Sector Accounting Standards

61. L'état des engagements issu du procès-verbal du Comité de construction du 6 novembre 2006 laisse apparaître sur une position des paiements pour un peu moins de 40'000 francs alors que l'engagement n'est que de 10'000 francs. Ce dernier montant correspond au paiement d'avance convenu dans le contrat avec le mandataire concerné. Il aurait été plus judicieux que cet engagement de dépenses soit adapté avant de procéder aux autres paiements. Le contrat prévoit également un taux de 350 francs de l'heure. Par contre, il ne mentionne aucun montant plafond pour les prestations à exécuter ce qui, selon mes collaborateurs, aurait été plus prudent.

Controlling et reporting

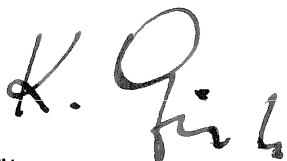
62. Comme déjà signalé, l'annexe au procès-verbal du Comité de construction, qui fait l'objet d'un contrôle mensuel, tient à jour l'état des engagements et des paiements. Cette annexe n'est pas suffisante dans le cadre de la gestion financière du projet puisqu'elle ne permet pas un controlling des coûts qui mettrait en relation les engagements et les paiements avec le devis général, et ceci pour chaque éléments du projet. Il n'est pour l'instant pas possible de connaître véritablement l'enveloppe financière globale du projet. Il conviendra de mettre rapidement en place ce controlling en coordination avec l'Equipe interne du suivi de projet, le Pilote et le Département des finances. Une consolidation régulière devra non seulement s'effectuer entre la comptabilité du maître d'ouvrage (Equipe interne de suivi du projet) et le Département des finances, mais également avec le Pilote, conformément aux articles 15 et 16 de son cahier des charges. L'article 17 de la charte no 4 du 8 mars 2007 stipule d'ailleurs que "Le secrétariat tiendra une comptabilité séparée du coût global du projet ... avec la justification de chaque élément de dépense".
63. Ce controlling servira de base pour le reporting des coûts (aperçu des coûts avec comparaison entre le devis général, le budget et les pronostics de coûts jusqu'à la fin du projet), à l'attention des différents Comités.

Recommandation no 5: Mettre en place une comptabilité de projet du Pilote selon les articles 15 et 16 de son cahier des charges. Un controlling des coûts avec consolidation devrait être mis en place entre le Pilote et l'Equipe interne de suivi du projet.

CONCLUSIONS

64. Dans mon dernier rapport, j'avais mentionné que l'OMPI disposait des conditions favorables à la mise en route du projet de la nouvelle construction. Je constate aujourd'hui que le projet est entré dans la phase d'appel d'offres pour une entreprise générale ainsi que pour une société de financement du projet. La planification du projet poursuit ainsi son développement normal en vue de débiter la phase de réalisation dès le début de l'année 2008. La documentation remise par l'OMPI illustre le fonctionnement de l'organisation et permet d'assurer le suivi des missions. L'évaluation des risques du projet a notamment mis en évidence l'importance d'une prise de décision rapide qui pourrait faire actuellement défaut en raison d'une dispersion des compétences financières entre le Comité de construction et les Etats membres. Il pourrait ainsi être judicieux d'augmenter le montant de la réserve pour Divers et imprévus afin que le Comité de construction dispose des moyens nécessaires pour répondre rapidement aux impératifs du projet, dans le respect des conditions précises que j'ai mentionnées dans ce rapport.

65. J'ai également pris connaissance de l'analyse du Pilote qui répondait à la demande émise dans mon précédent rapport. Ses conclusions s'apparentant aux miennes, il est permis de considérer que les positions du devis général du projet de septembre 2005 peuvent être respectées sous réserve d'un supplément de 2 millions de francs pour les façades. Il conviendra également de tenir compte des conditions locales concernant le renchérissement, spécificités qui pourraient influencer plus défavorablement le projet que ce que j'avais prévu. Ainsi, l'estimation de l'enveloppe financière du projet se monte actuellement à **145.5 millions de francs** contre 129.8 millions estimés en 2006. Cette enveloppe intègre déjà une réserve pour Divers et imprévus de 7.8 millions de francs. L'enveloppe financière globale subit également une augmentation due à un mode de financement différent mais aussi en fonction d'une nouvelle présentation des coûts qui répond déjà à une prochaine mise en place des normes comptables internationales par l'OMPI. L'enveloppe financière globale du projet est de **179.1 millions de francs** contre 157 millions de francs indiqués dans mon précédent rapport, ce qui est en adéquation avec la comptabilité de la Direction opérationnelle du projet. Ces chiffres qui fixent le cadre de l'enveloppe financière du projet seront confirmés avec le retour des offres des sociétés de financement en novembre 2007 et des entreprises générales de construction en juillet 2007.



K. Grüter

Directeur du
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

(Vérificateur extérieur)

Annexes:

1. Documentation remise
2. Enveloppe financière du projet

Documentation remise par l'OMPI:

17 avril 2007

1. Charte du projet relatif à la nouvelle construction de l'OMPI, version v.04 du 8 mars 2007
2. Rapports du Comité de construction:
 - no 12 du 16 octobre 2006
 - no 13 du 6 novembre 2006
 - no 14 du 30 novembre 2006
 - no 15 du 15 décembre 2006
 - no 1 du 18 janvier 2007
 - no 2 du 8 février 2007
 - no 3 du 6 mars 2007
3. Documents établis pour la 3ème session du jury pour le projet de la nouvelle construction, en date des 20 et 21 mars 2007:
 - liste des participants
 - ordre du jour
 - liste annotée des documents
 - présélection des entreprises pour le mandat d'entreprise générale: considérations générales, liste des sociétés, évaluation de l'équipe interne de suivi du projet de l'OMPI, évaluation du Pilote, décision du jury.
4. Rapport périodique sur la nouvelle construction présenté à la 4ème session du Comité d'audit des 26 au 29 mars 2007 par le Comité de construction.
5. Rapports mensuels du Pilote présentés à la 4ème session du Comité d'audit des 26 au 29 mars 2007 (décembre 2006, janvier et février 2007).
6. Comité du Programme et Budget, session informelle, des 11 au 13 décembre 2006 WO/PBC/IM/3/06/5: Rapport sur l'état d'avancement du projet relatif à la nouvelle construction.
7. Rapport conjoint du Comité de construction et du Comité de coordination de la sécurité du 26 janvier 2007.

18 avril 2007

8. Documentation d'appel d'offres pour l'entreprise générale du 5 avril 2007.

23 avril 2007

9. Analyse du devis de construction du 22 septembre 2005 et du budget du 9 novembre 2006 par le Pilote.

9 mai 2007

10. Appel à manifestation d'intérêt pour un crédit pour la construction.
11. "Strengthening Security project", rapport concernant la sécurité établi en septembre 2006.
12. Direction de projet, protocoles de séance, décembre 2006, janvier, février, mars, avril 2007.

Projet nouvelle construction			Vérificateur des comptes suivi audit 2005	Pilote du projet	Vérificateur des comptes suivi audit 2006	
	Enveloppe financière approuvée nouvelle construction 5.10.2005	Devis projet réduit 22.09.2005	Estimation enveloppe financière nouvelle construction 9.11.2006	Analyse du devis projet réduit 18.04.2007	Estimation enveloppe financière nouvelle construction 10.05.2007	Paiements au 31.12.2006
Coûts de construction CFC 1 à 5:	97'267'309	97'554'466	97'554'466	97'554'466	97'554'466	1'228'988
Compléments budget pour façades				2'000'000	2'000'000	
Total 1	97'267'309	97'554'466	97'554'466	99'554'466	99'554'466	1'228'988
Frais maître d'ouvrage (CFC 1, 2, 3, 4, 5 et 9)	24'274'305	24'274'305	24'274'305	24'274'305	24'274'305	10'577'609
Réserve «Divers et imprévus »	3'955'860	3'955'860	955'860	7'886'260	7'886'260	
Total 2	28'230'165	28'230'165	25'230'165	32'160'565	32'160'565	10'577'609
TOTAL 1 + 2	125'437'976	125'784'631	122'784'631	131'715'031	131'715'031	11'806'597
Renchérissement :						
2003 - 2006			6'000'000	9'858'000	9'858'000	
2006 - 2007			1'000'000	1'247'800	1'247'800	
2008-2009 (Indexation anticipée)				2'717'800	2'717'800	
Total 3			7'000'000	13'823'600	13'823'600	
TOTAL 1 + 2 + 3 (arrondi)			129'800'000	145'540'000	145'540'000	11'806'597
Mesures de sécurité additionnelles			8'000'000		8'000'000	
TOTAL 1 + 2 + 3 + sécurité (arrondi)			137'800'000		153'540'000	11'806'597
Programme et budget 2006-2010						
Intérêts intercalaires durant la construction (26 mois), 113'580'000 au taux de 2.7% (selon Département des finances OMPI)	3'131'000		3'300'000			
Prêt opérationnel : 113'580'000 au taux de 4.5% (26 mois) (selon Département des finances OMPI)					6'500'000	
Pilote du projet	1'500'000		2'450'000		2'450'000	60'000
Frais administratifs OMPI (salaires consultants)					1'440'000	833'002
Total 4			5'750'000		10'390'000	893'002
TOTAL 1 + 2 + 3 +4 + sécurité (arrondi)			143'550'000		163'930'000	12'699'599
Achat parcelle Steiner (1998)	13'554'123		13'554'123		13'554'123	13'554'123
TOTAL 1 + 2 + 3 +4 + sécurité+parcelle (arrondi)			157'050'000		177'484'123	26'253'722
Frais de concours (1999-2002)					1'693'788	1'693'788
TOTAL (arrondi)					179'177'911	27'947'510
Coûts perdus liés au projet initial (2004)					10'584'140	10'584'140
TOTAL (arrondi)					188'760'000	38'531'650

Envel. fin.

Envel. fin. globale

Envel. fin. mise à jour

Financement 1

Financement 2

Program. et budget