

Délégation de surveillance  
de la NLFA  
CH-3003 Berne

## **Directives de la Délégation de surveillance de la NLFA**

### **Mesures en cas de dépassements de crédit lors des adjudications des lots NLFA**

du 8 février 2001

**abrogées le 30 novembre 2019 par décision de la DSN du  
23 octobre 2019**

#### **1. Situation actuelle**

Les soumissions concernant les premiers grands lots au Gothard sont sur le point d'être adjudgées. Quant aux premières adjudications, elles sont attendues dans le courant du printemps 2001.

La Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) part de l'idée, qu'il y aura – ne serait-ce qu'en raison de l'augmentation des prix qui se dessine dans le secteur de la construction de tunnels – une augmentation massive des coûts supplémentaires des lots par rapport aux crédits initialement inscrits.

#### **2. Histoire**

La Délégation de surveillance de la NLFA a décidé lors de sa *réunion des 8 et 9 novembre 2000* de définir à titre préventif des critères clairs pour le cas où les offres pour certains lots se situeraient nettement au-dessus des devis (calcul établi sur la base de l'indice des constructions de logement de Zurich) ou du nouvel indice NLFA. Un document de travail a pour but de servir de base aux réactions de la Délégation de surveillance de la NLFA lors de l'évaluation des futures adjudications.

Lors de sa *réunion du 5 décembre 2000*, elle a discuté un premier projet des directives du président et du secrétariat donnant une esquisse des développements possibles et établissant un catalogue de mesures à tous les niveaux décisionnels. Elle a demandé des examens juridiques supplémentaires concernant la faisabilité des mesures surtout dans le domaine des adjudications.

Lors de sa *réunion des 7 et 8 février 2001*, elle a examiné un rapport supplémentaire de l'Office fédéral des transports (OFT) et la prise de position favorable du Chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Elle a adopté ces directives et les a publiées.

### 3. Questions fondamentales

Au vu des premiers signes avant-coureurs d'une augmentation importante des frais supplémentaires, la Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis qu'il faut rapidement traiter les questions suivantes :

- a) *Conditions* : Quels sont les développements ou quelles sont les conditions qui doivent motiver une intervention immédiate de la Délégation de surveillance de la NLFA et obliger les responsables à prendre des mesures spéciales ?
- b) *Système de rapports* : En ce qui concerne les informations nécessaires au sujet de la situation et des frais supplémentaires prévisibles, qui doit les faire parvenir à la Délégation de surveillance de la NLFA à quel moment et comment ?
- c) *Mesures* : Quelles sont les mesures adéquates qui peuvent et qui doivent être prises afin d'améliorer la situation à court, moyen et long termes ?
- d) *Décideurs* : Qui est compétent pour décider – si nécessaire à l'instigation de la Délégation de surveillance de la NLFA – et qui est responsable de la mise en œuvre des décisions adéquates ?
- e) *Stratégies de la surveillance concomitante* : De quelles possibilités la Délégation de surveillance de la NLFA dispose-t-elle pour recommander la prise de décision et la mise en œuvre des mesures correspondantes ?
- f) *Effets* : Quels sont les effets attendus de chaque mesure sur la NLFA (notamment en matière de prestations, de délais, de coûts et de financement) ainsi que sur l'environnement politique (notamment sur l'objectif de transfert) ?

### 4. Conditions

Après avoir évalué différentes hypothèses de risques et s'être penchée sur les critères pouvant entrer en ligne de compte pour leur évaluation, la Délégation de surveillance de la NLFA part de trois *scénarios de base* :

**Par rapport aux chiffres correspondants initialement inscrits au budget et adaptés, conformément à la FTP, aux valeurs de 1991, l'évaluation des soumissions concernant un lot particulier mises à un niveau comparable permettent d'estimer que l'augmentation des coûts**

#### a) **ne dépassera pas 2 % par an (scénario 1)**

Le renchérissement, la TVA et les intérêts intercalaires sont financés en dehors du crédit d'ensemble des NLFA. Le Parlement a délégué la compétence en la matière au Conseil fédéral qui a la possibilité de débloquer les *crédits d'engagement* (extension de crédit) supplémentaires nécessaires. Cette réglementation correspond à celle d'autres projets ferroviaires comme la construction du tunnel de la Vereina.

En ce qui concerne la prise en charge du financement des coûts supplémentaires dus au renchérissement (renchérissement « gris » et renchérissement dans le domaine de la construction), le Fonds pour les grands projets ferroviaires comporte une réserve implicite de 2,1 à 2,5 milliards de francs dans le cadre des *crédits de paiement*. Cette réserve est calculée en fonction d'un renchérissement annuel moyen de 2 % sur environ 20 ans.

Le renchérissement constaté jusqu'ici entre les chiffres initialement inscrits au budget et les adjudications opérées à ce jour se situent largement *dans la limite des réserves* destinées à la couverture du renchérissement. Jusqu'à présent, dans le cadre de ses réunions ordinaires, à l'occasion des rapports semestriels sur l'état des travaux et par une surveillance régulière de l'évolution de la situation, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est soigneusement tenue informée de l'évolution de ce renchérissement « couvert ». A ses yeux, il n'y avait aucune raison d'intervenir jusqu'ici.

Pour ce qui est du crédit d'ouvrage du Gothard, en tenant compte d'un renchérissement annuel hypothétique de 2 %, *les coûts supplémentaires correspondraient à environ 150 millions de francs par an depuis 1991.*

**b) se situera entre 2 et 3 % par an (scénario 2)**

Si l'augmentation des prix devait se situer entre 2 et 3 %, les coûts supplémentaires probables dépasseraient la réserve implicite de 2 % du Fonds pour les grands projets ferroviaires. Un tel dépassement se situerait toutefois dans une zone grise de 1 %. Cette zone tient compte de divers *facteurs liés à l'incertitude* :

- Des *erreurs lors du calcul des coûts à l'occasion de l'établissement du budget* peuvent conduire à un renchérissement « gris » (voir adjudication du lot Ferden).
- Actuellement, aucun *indice* permettant de mesurer le *renchérissement dans le domaine des constructions souterraines* n'est encore en vigueur. Dès l'introduction de cet indice, les prévisions de renchérissement du Fonds pour les grands projets ferroviaires, partiellement basées sur l'indice zurichois du coût de la construction (ZIW), devront être revues à la hausse.

Étant donné ces incertitudes, la Délégation de surveillance de la NLFA devra, *cas par cas*, analyser la situation avec beaucoup de soin.

Pour ce qui est du crédit d'ouvrage du Gothard, en tenant compte d'un renchérissement annuel hypothétique de 3 %, *les coûts supplémentaires correspondraient à environ 225 millions de francs par an depuis 1991.*

**c) dépassera 3 % par an (scénario 3)**

La Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis qu'un dépassement du seuil des 3 % se situerait au-delà de la marge de fluctuation des incertitudes mentionnées ci-dessus et

déclencherait dans tous les cas une *intervention politique immédiate* auprès des responsables.

Pour ce qui est du crédit d'ouvrage du Gothard, en tenant compte d'un renchérissement annuel hypothétique de plus de 3 %, *les coûts supplémentaires correspondraient à plus de 225 millions de francs par an depuis 1991.*

## **5. Système de rapports**

Pour accomplir pleinement son mandat, la Délégation de surveillance de la NLFA doit pouvoir disposer d'informations et de comptes-rendus complets et clairs de l'OFT, documents qui doivent lui être fournis à temps (cf. Principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) du 6 décembre 2004).

Le système de rapports du maître d'oeuvre et de l'OFT est réglé au chapitre 6 des *directives en matière de controlling des NLFA* (n'existent qu'en allemand).

En cas de survenance des scénarios 2 ou 3 (augmentation des coûts devant 2 %), la Délégation de surveillance de la NLFA attend l'application de la procédure suivante, fondée sur l'instrument central du rapport événementiel :

- Les responsables informent immédiatement le président et le secrétaire de la Délégation de surveillance de la NLFA, dès que les différences importantes apparaissent
- Les responsables font parvenir un rapport écrit circonstancié à la Délégation de surveillance de la NLFA et à son secrétariat dans les meilleurs délais
- La Délégation de surveillance de la NLFA s'entretient avec les responsables
- Les organes concernés déclenchent les mesures appropriées (voir ci-dessous)

## **6. Compétences dans le domaine des adjudications**

Les *maîtres d'ouvrage* sont – en leur qualité d'entreprises de transports ferroviaires ou d'organisations chargées par elles de l'exécution des projets – compétents pour l'établissement des projets et la construction des projets NLFA en vertu de l'article 1 de l'ordonnance sur le transit alpin (Otransa) et de l'article 3 des conventions. Ils ont la responsabilité d'assumer vis-à-vis de la Confédération l'accomplissement de leurs tâches et de faire un usage ménager des fonds alloués par la Confédération (art. 2 Otransa et art. 4 des Conventions).

L'adjudication des lots de constructions de grande ampleur ou les décisions intermédiaires prises dans le cadre de la procédure d'adjudication en question relèvent, selon le mode d'organisation des maîtres d'ouvrage, du *Conseil d'administration*. C'est à celui-ci qu'incombe en premier lieu, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, de trancher sur les mesures telles que l'arrêt des adjudications, l'interruption des adjudications notamment. Le Conseil d'administration est lié par le droit des actionnaires, par rapport auquel toute instruction émanant de l'autorité de surveillance a un caractère subsidiaire.

Les achats auxquels procèdent les maîtres d'ouvrage doivent, en vertu de l'article 13 de l'arrêté sur le transit alpin et l'article 4 Otransa, se conformer à la législation fédérale sur les marchés publics.

## 7. Mesures

Indépendamment des scénarios mentionnés et du montant probable des coûts supplémentaires, la Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis que les responsables doivent, entre autres, examiner ou mettre en œuvre les mesures suivantes :

### 7.1 Maître d'ouvrage

#### a) dans la phase de planification

Mesure	Contrainte	Remarques
Planification temporelle des adjudications	Délai pour la mise en service dates-clés (commande de la Confédération)	En accord avec le maître d'ouvrage des modifications de la commande de la Confédération sont possibles.
Attribution/réattribution des lots	art. 7 al. 1 LMPu	Les mandats et lots ne peuvent pas être divisés dans le but de « tourner » la loi ou les valeurs-seuil contenues dans cette dernière.  Dans l'attribution des lots, il convient de tenir compte non seulement des critères de logistique mais aussi de possibles effets de synergie.  Au cas où les procédures d'adjudication pour les lots en question sont déjà en suspens, il faut que les conditions relevant de la législation en matière de marchés publics existent pour interrompre l'adjudication (cf. ci-dessous).
Renonciation et compensation	Art. 3 Otransa Commandes de la Confédération	Les maîtres d'ouvrage doivent <ul style="list-style-type: none"><li>- constamment prévoir les mesures visant au respect des crédits pour chaque objet et, sous réserve de modifications soumises à autorisation, les mettre en œuvre;</li><li>- proposer des mesures de compensation s'il est prévisible que des crédits ne seront pas respectés.</li></ul>

*b) dans la phase d'adjudication*

Mesure	Contrainte	Remarques
Interruption de la procédure d'adjudication et, le cas échéant, reprise  (renonciation)  (arrêt)	Art. 30, al. 1 et 2 OMPu	Possible uniquement si <ul style="list-style-type: none"> <li>- le projet n'est pas réalisé;</li> <li>- aucune offre ne répond aux exigences techniques;</li> <li>- des offres plus avantageuses sont possibles suite à des changements dans les conditions techniques ou en raison de la disparition des distorsions de concurrence</li> </ul>
Négociations avec les entreprises	Art. 20 LMPu et Art. 26 OMPu	Les négociations doivent être annoncées dans la soumission ; ou il s'avère qu'aucune offre n'est la plus avantageuse économiquement. Il faut garantir la transparence et l'égalité de traitement.
Adaptation / Modification des documents de soumission	Art. 30 al. 3 OMPu	Les adaptations/modifications ne sont autorisées que dans certaines limites (à partir d'une certaine ampleur la procédure peut être interrompue) et doivent être soit publiées, soit portées à la connaissance de chaque soumissionnaire.
Révocation de l'adjudication	Art. 11 LMPu	Admis en cas de carences graves de la part de l'entreprise retenue

*c) dans la phase d'exécution*

Mesure	Contrainte	Remarques
Suspension/interruption anticipée de l'élaboration du contrat	moyens d'investissement disponibles (crédits d'engagement, FTP)	Les exigences contractuelles minimales dans les instructions controlling NLFA prescrivent une clause selon laquelle toute décision prise par la Confédération sur laquelle les maîtres d'ouvrage n'ont aucune prise ne donne pas droit à des indemnités supplémentaires.
Modification de contrat	Art. 13 OMPu (évtl.)	Toute extension du contrat en tant que soumission de gré à gré n'est admise que sous certaines conditions.  Une condition obligatoire pour tous les cas est l'existence d'un accord entre les parties au contrat.

## 7.2 Conseil fédéral, Département, Office fédéral des transports

Mesure	Contrainte	Remarques
Planification temporelle des adjudications	Délai pour la mise en service	Modification de la commande de la Confédération possible avec l'accord du maître d'ouvrage est possible.
	Art. 10bis, alinéa 2 AF transit alpin	Le lancement de la 2 <sup>e</sup> phase NLFA relève du Conseil fédéral (déblocage du crédit d'objet)
Renonciation et compensation	Commande de la Confédération	La Confédération examine toute adaptation par rapport aux normes posées.
Arrêt dans les extensions de crédits dues au renchérissement	Art. 3 lettre d arrêté fédéral sur le nouveau crédit d'ensemble NLFA	Le Conseil fédéral gère le crédit d'ensemble. Il peut l'augmenter dans une proportion correspondant au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires.

## 7.3 Parlement

Mesure	Contrainte	Remarques
Planification temporelle des adjudications	Art. 10bis, al. 2 AF transit alpin	Le lancement de la 2 <sup>e</sup> phase NLFA relève du parlement (déblocage du crédit d'objet)
	Moyens d'investissements disponibles (crédits d'engagement, FTP)	Des moyens d'investissements pourraient manquer si, p.ex. au vu d'une simulation effectuée par le Fonds pour les grands projets ferroviaires, le besoin en crédits ne peut pas être couvert dans le cadre du règlement du Fonds.
Plafonnement/réduction des crédits de paiement annuels	Art. 3 Règlement du Fonds FEP	En même temps que l'arrêté fédéral sur le budget, l'Assemblée fédérale fixe les moyens financiers annuels qui seront mis à la disposition des projets relevant du FTP.
Modification du seuil pour les subsides	Art. 6 al. 2 règlement du Fonds FTP	L'Assemblée fédérale décide les adaptations nécessaires du plafond de 4,2 milliards de francs.
Crédit suppl. au crédit d'ensemble NLFA		Le Parlement peut, par voie de motion, demander la présentation d'un message sur un crédit supplémentaire complétant le crédit d'ensemble NLFA.



## **8. Stratégies de la surveillance concomitante**

Pour accomplir sa tâche, en sa qualité d'organe de surveillance concomitante parlementaire, la Délégation de surveillance de la NLFA dispose des mêmes droits que ceux des Commissions de gestion (CdG) et de la Délégation des finances. Ceux-ci sont inscrits à l'article 47, 4<sup>e</sup> alinéa et à l'article 50 de la loi sur les rapports entre les Conseils.

En particulier, elle a le droit dans le cadre de son activité d'obtenir toutes les informations des organes responsables. Elle peut leur faire des suggestions et donner des recommandations mais non leur fournir des instructions. Elle peut, sous réserve d'informations simultanées des commissions dont elle émane, adresser des contestations et des recommandations au Conseil fédéral ou procéder au travers d'une de ses commissions. En fournissant des recommandations et des contestations, elle n'assume aucune responsabilité directe pour les décisions qui en découlent et pour la surveillance immédiate sur l'administration et les tiers. Cela reste la tâche du Conseil fédéral.

Si, au vu des informations disponibles, des mesures devaient s'avérer nécessaires, la Délégation de surveillance de la NLFA pourrait en particulier suivre cas par cas les trois voies suivantes pour déclencher la mise en route de mesures adéquates :

- a) Intervenir auprès de *l'Office de surveillance* et ou du *Conseil d'administration* du construction, soit lors d'un entretien organisé par la Délégation de surveillance de la NLFA soit par lettre
- b) Faire des recommandations et des suggestions au Conseil fédéral dans le cadre d'une discussion avec le *Chef de département* ou au moyen d'une lettre adressée au même chef de département ou au Conseil fédéral

Le Conseil fédéral pourrait par exemple, être invité à

- donner des instructions aux deux représentants de la Confédération au sein des conseils d'administration des maîtres d'ouvrage au sujet des mesures à prendre ;
  - ne plus accorder d'extension rétroactives des crédits en matière de renchérissement durant une période donnée ;
  - rédiger un message au sujet d'un crédit additionnel au crédit d'ensemble des NLFA à l'attention du Parlement.
- c) Faire des propositions aux commissions dont elle émane sur des affaires relevant de leur domaine d'attribution, et cela à l'attention du Parlement

## **9. Répercussions**

Les simulations et les calculs exacts et détaillés des répercussions des mesures sur la politique des transports dans son ensemble et sur les NLFA en particulier du point de vue des prestations, des délais, des coûts et du financement incombent aux services concernés de l'administration fédérale (DETEC, OFT, AFF, maîtres d'ouvrage) ; ces opérations comprennent notamment le suivi des pronostics quant à l'évolution du fonds, y compris les hypothèses quant au renchérissement.

## Directives de la DSN: Mesures en cas de dépassements de crédit lors des adjudications des lots NLFA

Scénarios / critères	Système de rapports			Mesures											Décision		Conséquences						
Par rapport aux chiffres correspondants initialement inscrits au budget avec adaptation, conformément à la FTP, aux valeurs de 1991, l'évaluation des soumissions concernant un lot particulier permettent d'estimer que l'augmentation des coûts	Rapport immédiat du maître d'œuvre à l'OFT et à la DSN (rapport de type E)	Entretien de la DSN avec l'OFT et le maître d'œuvre	Rapports semestriels de l'OFT à la DSN sur l'état des travaux	financement des investissements			Phase de la planification				phase de l'adjudication				phase d'exercice			Intervention auprès de l'office et des maîtres d'ouvrage (lettre ou entretien) recommandation aux chef du département ou au Conseil fédéral Propositions au commissions dont la DSN émane à l'attention du Parlement	Calculs à partir du modèle				
				Plafonnement ou réduction des crédits de paiement annuels	stop des élargissements des crédits de renchérissement	Adaption de la limite d'avance	Arrêté fédéral pour un crédit supplémentaire au nouveau crédit d'engagement NLFA	Prolongation des délais dans les accords avec les maître d'ouvrage	déclenchement t différé de la 2 <sup>e</sup> phase NLFA	Nouvelle subdivision des lots	Planification de compensations et de renoncements	Renoncement ou stop des adjudications	Nouvelles négociations avec les entrepreneurs	Modification es documents pour la soumission	Révocation	Suspension de l'élaboration du contrat	Changement du contrat		Objectif de transfert	Prestations	Délais	Coûts	Financement
<u>Scénario 1</u> <b>ne dépassera pas 2 % par an</b>			DSN OFT																				
<u>Scénario 2</u> <b>se situera entre 2 et 3 % par an</b>	DSN OFT MdO	DSN OFT MdO	DSN OFT	PA CF	CF	PA CF	PA CF DETEC OFT MdO	PA CF	MdO	OFT MdO	MdO	MdO	MdO	MdO	MdO	DSN OFT MdO	DSN CF DETEC	PA CdE DSN	AFF / OFT				
<u>Scénario 3</u> <b>dépassera 3 % par an</b>	DSN OFT MdO	DSN OFT MdO	DSN OFT	PA CF	CF	PA CF	PA CF DETEC OFT MdO	PA CF	MdO	OFT MdO	MdO	MdO	MdO	MdO	MdO	DSN OFT MdO	DSN CF DETEC	PA STA DSN	AFF/ OFT				

### Abbréviations

PA	Parlement
CdE	Commissions dont la DSN émane
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
CF	Conseil fédéral
DETEC	Département de l'environnement, de transport, de l'énergie et de la communication
OFT	Office fédérale des transports
AFF	Administration fédérale des finances
MdO	Maître d'ouvrage (AlpTransit Gotthard SA, BLS AlpTransit SA, SBB SA, BLS SA, SOB, MOB, RhB)