



Concept de gestion des avenants Prestations de mandataire

Contenu

1	OBJET, BUT ET CHAMP D'APPLICATION	2
2	MÉTHODOLOGIE	2
2.1	Principes, domaine d'application	2
2.2	Amélioration de la qualité des documents d'appel d'offres (module 1)	4
2.3	Évaluation approfondie de l'offre jusqu'à la séance de lancement (module 2)..	4
2.4	Accélération et uniformisation des avenants dans la phase contractuelle (module 3)	5
3	OUTIL DE CONTROLLING PLANIFICATEUR	5
4	DOCUMENTS	6
4.1	Guide Planification des acquisitions	6
4.2	Processus	7
4.3	Formulaires	Error! Bookmark not defined.
5	ANNEXE	8
5.1	Glossaire	8
5.2	Liste des modifications	8

Auteurs : Andri Sinzig, Philippe Schär, Vivian Welten, Marcel Ruchti, Bruno Widmer

Responsable du projet : Vivian Welten

Date : octobre 2024

Document disponible sur Internet à l'adresse :

www.ofrou.admin.ch/gestion-avenants.html

1 Objet, but et champ d'application

Le présent concept sert à l'établissement et à la gestion des contrats de mandataire dans les phases de conception, d'appel d'offres et de réalisation pour les projets de nouvelles constructions, d'aménagement, de transformation et de réfection de routes nationales à l'intérieur et à l'extérieur des zones urbanisées ainsi que pour les projets de déconstruction.

Il est complété par le guide Planification des acquisitions.

Le concept et le guide correspondant fournissent des indications sur le déroulement des projets d'infrastructure, de la génération du projet à l'élaboration d'une procédure avec un concept d'acquisition en passant par le mandat de projet. Par ailleurs, les documents contiennent des aides pour la planification des délais, la répartition des phases, l'allotissement ainsi que pour le choix de modèles de mandataire et de rémunération appropriés avec des estimations d'après la dépense et d'autres indications sur le déroulement du projet, de la séance de lancement à la clôture du projet.

Les demandes d'adaptation de la rémunération, qui entraînent des coûts supplémentaires non prévus dans le crédit du projet, sont un sujet majeur. Les motifs sont multiples. Les avenants ne sont souvent remis qu'avec la facture finale ou une fois le montant du contrat atteint ou le budget validé. La nécessité d'agir ayant été reconnue à cet égard, la gestion des avenants a été globalement professionnalisée et uniformisée à l'OFROU.

Les avenants ne peuvent jamais être exclus et doivent rester possibles. Toutefois :

- a) Grâce à des documents d'appel d'offres de bonne qualité, un projet doit être suffisamment clair, compréhensible et documenté. Sur cette base, le soumissionnaire peut effectuer un calcul fiable.
- b) En cas d'avenants, leur traitement doit être garanti de manière ciblée, compétente et rapide, sur la base de processus et de responsabilités définis.

Dans le cadre de la « gestion des avenants », divers documents spécifiques ont été élaborés pour les prestations de mandataire.

Tous les documents sont disponibles sur la [page d'accueil de l'OFROU](#), à la rubrique Gestion des avenants :

- Modèles spécifiques aux mises en soumission dans le domaine de la construction (appel d'offres et évaluation)
- Modèles spécifiques aux mises en soumission dans le domaine des EES (appel d'offres et évaluation)
- Modèles spécifiques aux mises en soumission des mandataires (appel d'offres et évaluation)

Les dispositions du manuel sur les marchés publics doivent impérativement être prises en considération. D'autres indications précieuses peuvent être tirées du document « Guide pour la gestion des avenants aux contrats portant sur l'étude ou la réalisation de projets de construction » de la KBOB, V 2.0 du 1^{er} mai 2022.

[Manuel sur les marchés publics Routes nationales OFROU](#)

[Guide pour la gestion des avenants aux contrats portant sur l'étude ou la réalisation de projets de construction KBOB](#)

2 Méthodologie

2.1 Principes, domaine d'application

Le concept est divisé en trois modules :

1. Amélioration de la qualité des documents d'appel d'offres
2. Évaluation approfondie de l'offre jusqu'à l'établissement du contrat de mandataire compris
3. Accélération et uniformisation des avenants dans la phase contractuelle

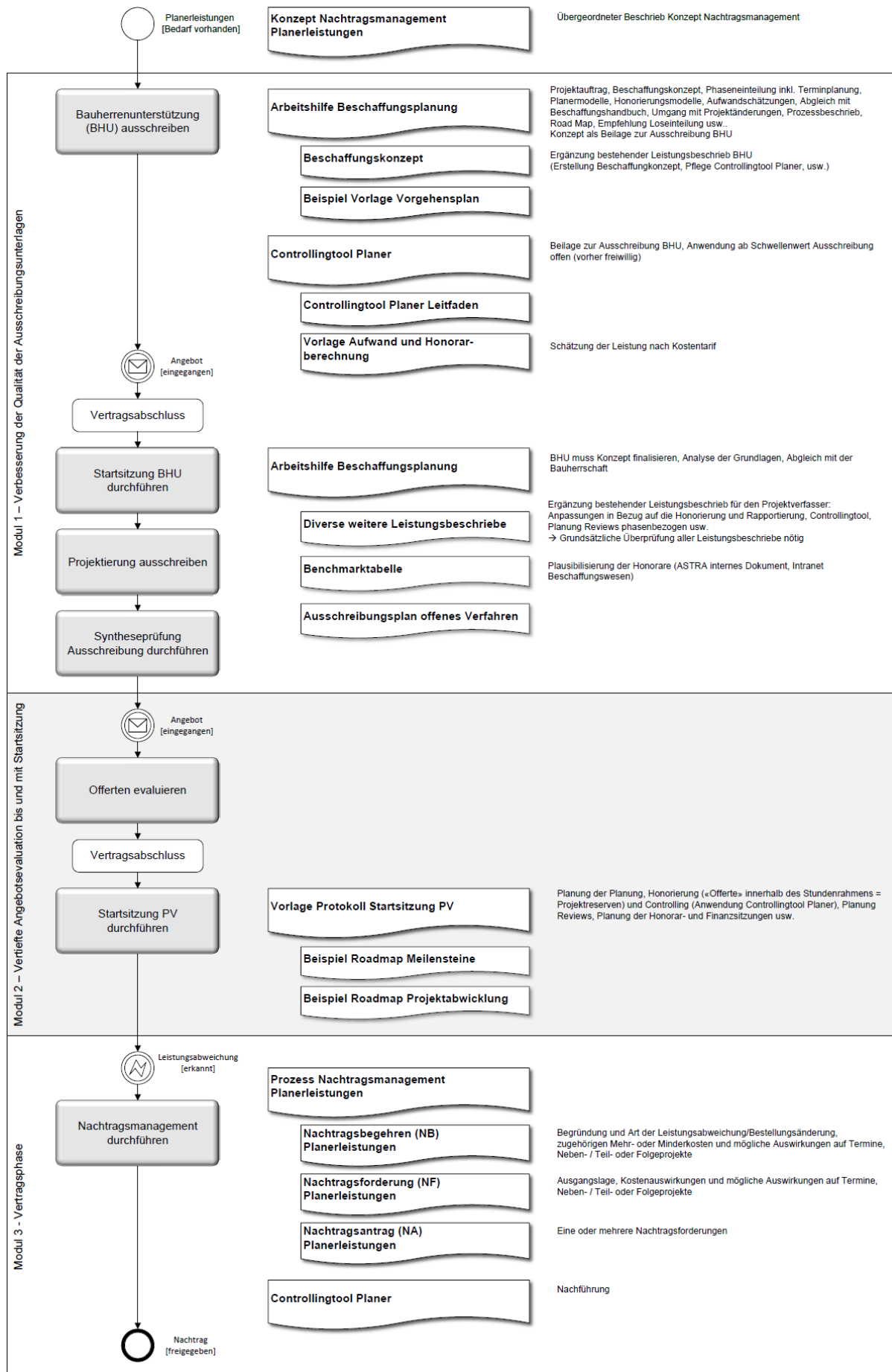


Fig. : Vue d'ensemble des modules 1 à 3 du concept de gestion des avenants

Il est recommandé que les contrats de mandataire d'un montant égal ou supérieur à 230 000 francs (en particulier lors d'acquisitions de prestations sur plusieurs phases) soient traités conformément aux directives du présent document (Concept de gestion des avenants Prestations de mandataire ; module 3). En ce qui concerne les modules 1 et 2, il doit être décidé au cas par cas quels documents sont pertinents pour le projet spécifique. L'application du document aux contrats inférieurs à 230 000 francs est laissée à l'appréciation du chef du domaine Gestion des projets à l'OFROU.

Les trois modules sont brièvement décrits ci-après.

2.2 Amélioration de la qualité des documents d'appel d'offres (module 1)

En remettant des documents d'appel d'offres complets et cohérents, on peut s'attendre à des offres plus durables et donc à des bases contractuelles plus fiables. Le module 1 couvre le processus allant de l'initialisation du projet à l'élaboration des documents d'appel d'offres pour les prestations de mandataire. Une procédure et un concept d'acquisition sont élaborés sur la base de la génération de projet et du mandat de projet. En général, les prestations à fournir sont rémunérées d'après la dépense selon un tarif horaire. En plus des prestations à fournir, il est possible de lancer un appel d'offres pour les « réserves du maître d'ouvrage »¹.

L'outil de controlling planificateur, qui est prérempli par le chef de projet ou le BAMO et remis avec les documents d'appel d'offres, revêt une importance capitale. Les soumissionnaires disposent ainsi d'une aide complète pour calculer leurs dépenses. Cela inclut la possibilité de soumettre les offres d'honoraires directement sur la base de l'outil de controlling planificateur (voir à ce sujet le chap. 3). Un modèle de contrat est disponible sur la page Internet Achats et contrats.

2.3 Évaluation approfondie de l'offre jusqu'à la séance de lancement (module 2)

Un examen complet de l'offre permet de limiter les avenants potentiels. En principe, l'évaluation de l'offre se fait conformément aux explications du manuel sur les marchés publics. Une liste de contrôle « Examen de l'offre » présente différents thèmes importants pour une gestion durable des contrats, tels que l'égalité de traitement, la plausibilité, les heures prescrites, la fiabilité du prix, la qualification du personnel engagé, la gestion des prix d'éviction et des sous-enchères, etc.

Les résultats pertinents de l'évaluation de l'offre et de la séance de lancement sont documentés dans le contrat de mandataire.

Lors de la séance de lancement, l'adjudicataire vérifie avec l'adjudicateur l'estimation des heures prévues. Les éventuelles « réserves de projet »² sont déterminées ensemble. Le chef de projet valide ensuite les heures disponibles pour le déroulement du projet et définit les réserves de projet que le maître d'ouvrage doit gérer.

L'outil de controlling planificateur est mis à jour sur la base des résultats de la séance de lancement et du contenu du contrat de mandataire signé. Sur la base de cet outil, le mandataire documente périodiquement, en général chaque mois, les prestations fournies. Il est ainsi possible de consulter à tout moment l'état actuel du contrat de base, des prestations supplémentaires et des avenants, l'état de la planification et les prestations actuellement fournies. Les principaux chiffres clés sont présentés dans des graphiques clairs.

¹ Le terme « réserves du maître d'ouvrage » désigne les réserves qui sont déjà acquises explicitement en tant que telles par le maître d'ouvrage dans le cadre de l'appel d'offres.

² Le terme « réserves de projet » désigne le montant qui est éventuellement considéré comme une « surbudgétisation » à l'occasion de la séance de lancement avec le mandataire, lors de la discussion détaillée de l'offre adjugée. Par mesure de sécurité, ce montant est maintenu dans le projet au profit d'une gestion simplifiée et sur la base de la validation effective du crédit. Il est considéré comme « retenu » dans le projet et n'est explicitement validé (y compris la documentation correspondante) que sur demande du mandataire et après examen par le maître d'ouvrage.

2.4 Accélération et uniformisation des avenants dans la phase contractuelle (module 3)

Les modifications des prestations doivent être traitées de manière ciblée, compétente et rapide. Si des modifications des prestations sont identifiées, elles sont traitées ou signalées au moyen des trois étapes suivantes :

1. Avis de modification des prestations (AM)
2. Demande d'adaptation de la rémunération (OC)
3. Demande d'avenant (AV)

En cas d'identification d'une modification des prestations, le mandataire établit un avis de modification des prestations dans un délai de cinq jours ouvrables. Après examen de l'avis de modification des prestations et accord du maître d'ouvrage, le mandataire établit une demande d'adaptation de la rémunération dans un délai de quinze jours ouvrables. La demande d'adaptation de la rémunération fait l'objet d'un examen matériel de la part du maître d'ouvrage. En cas d'approbation, le chef de projet détermine si l'adaptation sera financée par les réserves du projet, par les réserves du maître d'ouvrage ou dans le cadre d'un avenant. Si la demande d'adaptation de la rémunération évaluée positivement ne peut pas être financée par les réserves du projet ou par les réserves du maître d'ouvrage, le BAMO ou le chef de projet établit une demande d'avenant dans un délai de dix jours ouvrables.

3 Outil de controlling planificateur

L'outil de controlling planificateur permet à ce dernier de planifier les charges, les coûts et les délais. Pour l'adjudicateur, cet instrument sert à contrôler les contrats. Les données du contrat de base, des phases du projet, des réserves du maître d'ouvrage, les « prestations validées »³ et les réserves du projet (prestations non validées) y sont documentées et mises à jour. Par ailleurs, une distinction est faite entre les prestations supplémentaires, les modifications des prestations et les avenants. Pour l'OFROU et le BAMO éventuel, l'instrument sert au contrôle des contrats grâce à la saisie constante des dépenses engagées (comparaison entre l'objectif et la réalité).

Les données sont saisies par le chef de projet ou le BAMO dans la phase d'appel d'offres et peuvent être utilisées pour calculer l'offre. Après la conclusion du contrat de mandataire, la maintenance de l'outil de controlling incombe au mandataire. La saisie et l'évaluation des données peuvent être effectuées séparément selon les phases du projet. Si nécessaire, la répartition du budget peut se faire séparément par module et être attribuée aux personnes clés ainsi qu'à d'autres catégories de rémunération.

Dans l'onglet Controlling I, les informations suivantes sont présentées sous la forme de graphiques synthétiques pour le contrat de base et les différents modules :

- Les lignes signalant une exploitation à 100 % / 80 % / 50 % du contrat de base ont un caractère indicatif.
- Prestations validées
- Prestations non validées
- Avenants sollicités
- Coûts effectifs

Les réserves libérées et non libérées, les coûts annexes, les prestations supplémentaires et les avenants ainsi que l'utilisation des heures pour les personnes ou groupes de personnes souhaités y figurent également. Le mandataire peut y indiquer ses remarques sur l'état d'avancement du projet, les coûts, les délais, les bases, les interfaces (avec un système de feux tricolores par catégories) ainsi que l'évaluation de l'avancement des travaux par module en pourcentage et d'éventuelles explications écrites.

L'onglet Controlling II présente l'évolution prévue et effective des coûts dans une comparaison objectifs/réalité sur l'axe temporel ainsi que les crédits budgétaires annoncés et effectivement utilisés par année.

Le modèle de document n'est pas obligatoire. Il peut servir de base à un instrument de controlling. L'utilisation d'outils comparables spécifiques au projet est également autorisée.

[Guide outil de controlling planificateur](#)

³. « Prestations validées » : montants dont l'utilisation a été expressément validée par le maître d'ouvrage.

[Outil de controlling planificateur](#)

4 Documents

Le présent concept de gestion des avenants pour les prestations de mandataire est un document cadre stratégique, complété par le guide mentionné ci-après.

4.1 Guide Planification des acquisitions

[Le guide Planification des acquisitions](#) définit les exigences minimales relatives aux documents d'appel d'offres pour les prestations de mandataire. Dès la phase d'acquisition, il convient de tenir compte des principes régissant le déroulement du projet, du mandat à la clôture du projet. Cela permet de garantir l'établissement d'une description durable des prestations et donc d'une estimation fiable des dépenses. Le guide contient également des indications et des exemples pour l'élaboration des documents suivants :

- Mandat de projet
- Procédure
- Concept d'acquisition
- Planification des délais
- Répartition des phases
- Allotissement
- Modèles de mandataire
- Modèles de rémunération
- Estimations des dépenses
- Examen de synthèse des documents d'appel d'offres
- Séance de lancement
- Feuille de route pour le déroulement du projet

Le choix d'un modèle de rémunération approprié, assorti d'une estimation fiable des prestations de mandataire à fournir, constitue la base d'un déroulement ordonné et stable du projet. En observant les mesures suivantes, il est possible de limiter les modifications des prestations et, par conséquent, les demandes d'adaptation de la rémunération :

- Définition claire des conditions générales et des directives à respecter lors de l'établissement du projet
- Respect des phases du projet avec des délais réalistes pour la planification
- Qualité des documents d'appel d'offres conforme aux exigences
- Délais réalistes avec prise en considération des événements susceptibles de se produire
- Analyse détaillée de la description des prestations par le soumissionnaire avec établissement d'une offre complète sur la base d'hypothèses réalistes
- Établissement, sur la base de modèles de documents, d'un contrat bien structuré

Le guide Planification des acquisitions présente les modèles de rémunération courants et à appliquer en règle générale. Un modèle de tarification horaire est recommandé comme base pour un suivi durable des projets (voir aussi les explications dans le manuel sur les marchés publics, chap. 9.1.14). L'estimation des prestations à mettre en submission doit être déterminée de manière indépendante à l'aide de trois méthodes différentes :

- Estimation des dépenses sur la base de la procédure et du concept d'acquisition
- Estimation des honoraires selon le tarif des coûts
- Contrôle de plausibilité à l'aide de points de référence (pour l'instant uniquement pour les projets de maintenance)

En plus des prestations à fournir, des réserves du maître d'ouvrage peuvent être définies en fonction de la durée de la procédure, du nombre et de l'ampleur des phases du projet, des conditions spécifiques au projet, du contexte politique, etc.

4.2 Processus

Les raisons des avenants sont multiples. Une gestion de projet durable commence, après la génération du projet, par l'établissement des documents d'appel d'offres et se termine par la clôture du projet. Une description complète et sans faille des prestations dans les documents d'appel d'offres permet de limiter les demandes d'adaptation de la rémunération. Le guide Planification des acquisitions contient des aides pour son élaboration.

Le [processus gestion des avenants pour prestations de mandataire](#) doit contribuer à ce que les demandes d'adaptation de la rémunération soient traitées systématiquement et dans les meilleurs délais. Il décrit le déroulement depuis les modifications des prestations jusqu'à l'acceptation d'une demande d'adaptation de la rémunération et à la décision de financement, en passant par le traitement administratif et le processus d'examen.

En principe, les modifications des prestations peuvent avoir différentes raisons :

- Modification du projet (le facteur déclencheur est toujours le maître d'ouvrage)
- Modifications par rapport à la charge horaire prévue
- Prestations manquantes qui ne figurent pas dans les documents d'appel d'offres
- Adaptations du projet liées à la procédure
- Variante de l'entrepreneur (le facteur déclencheur est toujours lié à l'entreprise)
- Etc.

La légitimité des modifications des prestations doit être examinée et soutenue dans les cas justifiés. Les prestations insuffisantes ou défectueuses fournies par le mandataire ne constituent pas des modifications des prestations et doivent être corrigées par ce dernier sans frais. Elles peuvent tout au plus faire l'objet d'un litige contractuel.

Les modifications des prestations sont en principe traitées en trois étapes :

- Avis de modification des prestations (AM)
- Demande d'adaptation de la rémunération (OC)
- Demande d'avenant (AV)

4.3 Formulaire

L'[avis de modification des prestations de service \(AM\)](#) indique la justification et la nature de la modification des prestations / de la commande, l'impact sur les coûts et les éventuelles répercussions sur les délais, les projets annexes, partiels ou subséquents. Ensuite, les avis des instances de contrôle et la décision de l'instance compétente sont documentés en tenant compte de la réglementation des compétences. L'avis est examiné « sur le fond » par le BAMO (facultatif) et par le chef de projet, et acceptée, rejetée motifs à l'appui ou renvoyée pour révision.

L'avis de modification des prestations doit être inscrit dans l'outil de controlling planificateur par le BAMO / chef de projet.

La demande d'adaptation de la rémunération ([modèle offre complémentaire \[OC\]](#)) confirme ou, si nécessaire, adapte la situation initiale, l'impact sur les coûts, les éventuelles répercussions sur les délais, les projets annexes, partiels ou subséquents, ainsi que les avis des instances de contrôle qui se réfèrent à l'avis de modification des prestations. En cas de décision positive de l'instance chargée de rendre la décision, compte tenu de la réglementation des compétences, la demande d'adaptation de la rémunération est acceptée.

Si le requérant n'est pas d'accord avec le rejet de son avis de modification des prestations, il peut soumettre de nouveau ce dernier dans une demande d'adaptation de la rémunération, assortie d'une description et d'une justification complémentaires de la modification des prestations.

La demande d'adaptation de la rémunération doit être inscrite dans l'outil de controlling planificateur par le BAMO / chef de projet. Si elle doit être publiée, la validation se fait sous réserve de l'obtention de la force exécutoire.

Dans la [demande d'avenant \(AV\)](#) relative aux prestations de service, une ou plusieurs demandes d'adaptation de la rémunération peuvent être documentées de manière groupée. La validation est le fait du chef de projet. La suite du processus d'approbation se déroule conformément à l'outil d'acquisition (« base de données marchés publics ») de l'OFROU ou aux formulaires des filiales.

La demande d'avenant doit être inscrite dans l'outil de controlling planificateur par le BAMO / chef de projet.

5 Annexe

5.1 Glossaire

AC I	Chef de la division Infrastructure
BAMO	Bureau d'appui au maître d'ouvrage
BL PM	Responsable du domaine Gestion des projets
CP OFROU	Chef de projet de l'Office fédéral des routes (OFROU)
EES	Équipements d'exploitation et de sécurité
FC	Chef de la filiale
KBOB	Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics
OFROU	Office fédéral des routes

5.2 Liste des modifications

Version	Modification
1.0	Nouveau document créé
2.0 / Octobre 2024	Diverses petites adaptations. Suppression des descriptions de processus : elles peuvent être consultées dans le diagramme de processus, via le lien fourni.