



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

INITIATIVE DE L'USAID POUR LA RÉFORME DU SECTEUR ET LA COMMERCIALISATION DES SERVICES PUBLICS

Soutien aux transactions au projet de réseau électrique de Caracol à Haïti

**Exemples de documentation relative aux appels d'offres et critères de classement
pour les soumissions retenues**

Élément livrable n° 10

Janvier 2017

Ce rapport a été rendu possible grâce au soutien du peuple américain par l'intermédiaire de l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité du contrat d'exécution du SRUC et ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

RÉFORME DU SECTEUR ET DE LA COMMERCIALISATION DES SERVICES PUBLICS DE L'USAID (SRUC)

Soutien aux transactions au projet de réseau électrique de Caracol à Haïti

**Exemples de documentation relative aux appels d'offres et critères de
classement pour les soumissions retenues**

ÉLÉMENT LIVRABLE N° 10

Janvier 2017

Document préparé en vertu du contrat d'exécution de l'USAID / SRUC

Préparé pour : USAID/Haïti

N° de contrat : AID-OAA-I-13-00018; n° de contrat d'exécution : AID-OAA-TO-14-00006

Avertissement :

Ce document a été préparé par Deloitte Consulting LLP pour l'Agence américaine pour le développement international en vertu d'un contrat entre Deloitte Consulting LLP et l'Agence américaine pour le développement international. Ce document ne présente pas nécessairement l'opinion de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis. Les renseignements présentés par l'USAID et par de tierces parties peuvent avoir été utilisés dans la rédaction de ce document sans toutefois avoir été vérifiés de façon indépendante par Deloitte. Ce document peut être fourni à de tierces parties à titre informatif seulement, et les renseignements qu'il contient ne doivent en aucun cas être considérés par de tierces parties comme un avis professionnel ou une recommandation

formelle. Deloitte Consulting LLP ou ses sociétés affiliées ou ses entités concernées ne pourront en aucun cas être responsables de toute perte encourue par toute partie qui dépend des renseignements contenus dans le présent document.

TABLE DES MATIÈRES

Listes des abréviations	4
Contexte d'élaboration du programme	5
Exemples de documentation relative aux appels d'offres et critères de classement .	5
Aperçu des documents essentiels de transaction du PPP	6
Note d'information.....	6
Documentation de présélection.....	7
Appels d'offres	7
Exemples d'une procédure d'évaluation et de critères d'attribution	9
Demande de manifestation d'intérêt	9
Appel d'offres.....	10

LISTES DES ABRÉVIATIONS

PPPBOOT	Construire, posséder, exploiter, transférer
REC	Réseau électrique de Caracol
PIC	Parc industriel de Caracol
GOH	Gouvernement d'Haïti
BID	Banque interaméricaine de développement
PE	Protocole d'Entente
PPA	Entente d'achat d'électricité
PPP	Partenariat public-privé
REFiT	Règlement tarifaire en matière d'énergie renouvelable
REIPPPP	Programme de production indépendante d'énergie renouvelable
REOI	Demande de manifestation d'intérêt
RFP	Appel d'offres
ROI	Rendement des investissements
UCG-PPP	Unité centrale de gestion des partenariats public-privé
USAID	Agence américaine pour le développement international

CONTEXTE D'ÉLABORATION DU PROGRAMME

Le contrat d'exécution relatif au programme de réforme du secteur et de la commercialisation des services publics (SRUC) de l'Agence américaine pour le développement international appuie la commercialisation des services publics en améliorant la viabilité financière et la durabilité à long terme desdits services à l'échelle mondiale. La majeure partie du travail réalisé dans le cadre du SRUC sera effectuée directement avec les services publics d'électricité dans les pays en développement dans le but d'adopter les modèles de marché du secteur privé, d'établir un cadre relatif à une stratégie de commercialisation à long terme et de mettre en œuvre des démarches axées sur le marché afin de réduire les pertes techniques, et valoriser le capital humain.

En 2010, des donateurs internationaux se sont réunis pour établir le Parc industriel de Caracol (PIC) dans la région du Nord-Est. Dans le cadre de cet effort, l'USAID a financé la construction d'une installation de production d'électricité de 10 MW fonctionnant au diesel ou au mazout lourd, ainsi que d'une infrastructure de distribution afin de fournir de l'électricité au PIC et aux communes environnantes. L'usine dessert à l'heure actuelle quelque 7 250 clients.

Les objectifs de Deloitte dans le cadre de cet énoncé de travail consistaient à fournir des services consultatifs au gouvernement haïtien afin d'évaluer la faisabilité d'un partenariat public-privé (PPP) et de faciliter éventuellement sa mise en œuvre pour la gestion du réseau électrique de Caracol (REC). Le présent rapport vise à fournir des exemples de documentation relative aux appels d'offres ainsi que les critères de classement pour les soumissions retenues.

EXEMPLES DE DOCUMENTATION RELATIVE AUX APPELS D'OFFRES ET CRITÈRES DE CLASSEMENT

L'élément livrable n° 10 a été élaboré pour présenter des exemples de mises en œuvre réussies des principes de PPP. Il fait suite à l'élément livrable n° 9 qui identifie les bonnes pratiques d'approvisionnement les plus prometteuses en matière de PPP. Les exemples qui y sont proposés revêtent une grande importance pour démontrer que les principes qui appuient un processus d'approvisionnement équitable et transparent peuvent être mis en œuvre avec succès. Les leçons tirées de pratiques d'approvisionnement semblables appliquées dans des régions géographiques similaires peuvent apporter des renseignements précieux qui peuvent être incorporés dans la documentation et dans le processus d'appels d'offres pour ainsi éviter des problèmes majeurs.

Le manuel de PPP élaboré par l'Unité Centrale de Gestion des Partenariats Public-Privé (UCG-PPP) du Ministère de l'Économie et des Finances du gouvernement haïtien (MEF) servira de guide à ce processus d'approvisionnement. Les exemples ci-dessous visent à fournir des pratiques exemplaires sur la façon dont les principes d'un processus d'approvisionnement équitable et transparent peuvent être appliqués à une infrastructure de PPP dirigée par Haïti. Actuellement, le projet de loi de PPP et ses dispositions réglementaires en vigueur n'ont pas été adoptés par le Parlement ou par le président, et ne peuvent donc être utilisés de manière officielle.

Toutefois, l'ébauche du manuel de PPP du gouvernement haïtien est conforme aux normes internationales approuvées par la Banque interaméricaine du Développement (BID) et par la Société financière internationale (SFI) puisqu'elle correspond aux pratiques internationales en matière d'approvisionnement. À cet égard, le SRUC travaillera dans ce cadre réglementaire pour conseiller les représentants du gouvernement haïtien dans la préparation et le lancement de l'appel d'offres du REC.

APERÇU DES DOCUMENTS ESSENTIELS DE TRANSACTION DU PPP

La section ci-dessous décrit le contenu et l'objectif de la documentation juridique essentielle, telle que définie dans les principaux manuels d'approvisionnement utilisés par les organisations internationales et par les banques multilatérales, et qui sont généralement exigés pour toute transaction de PPP équitable et transparente. La note d'information, la documentation de présélection et la demande de proposition constituent les éléments essentiels qui permettent aux gouvernements de guider le processus de PPP décrit en détail ci-dessous.

NOTE D'INFORMATION

La note d'information est préparée par l'autorité contractuelle pour accompagner l'appel d'offres. L'objectif de la note d'information est de fournir aux investisseurs intéressés des renseignements qui appuieront considérablement leur évaluation du projet ainsi que leurs offres en réponse à l'appel d'offres. La note d'information peut comporter ce qui suit, tout en soulignant le fait que les soumissionnaires seront responsables de leurs propres évaluations économiques du projet.

- L'occasion d'investissement – la note d'information devrait préciser les obligations de l'investisseur et les sources de sa rémunération éventuelle
- Une description du projet – une description claire et concise du projet est nécessaire pour permettre aux soumissionnaires d'évaluer le niveau d'effort exigé de leur part
- Les dispositions contractuelles
- Les risques associés au projet et les facteurs atténuants
- Le contexte du secteur de l'électricité en Haïti
- Une évaluation de la demande
- Les études de disposition à payer
- Les plans des ressources intégrées ou les projets d'expansion à long terme
- Le cadre institutionnel, juridique et réglementaire
 - La base juridique du projet
 - D'autres considérations juridiques
 - Les permis, les licences et les exigences d'approbation
 - Les considérations environnementales
- Le statut, la mission et l'attribution de l'autorité contractuelle
- L'emplacement du projet et l'infrastructure existante
- Les renseignements propres au contexte du pays

DOCUMENTATION DE PRÉSÉLECTION

L'appel de présélection devrait au minimum comporter les éléments ci-dessous :

1. Une description du contexte plus large du projet
2. Un aperçu du projet, y compris l'affectation prévue des risques majeurs et les responsabilités envisagées de chaque partie
3. Une liste et un résumé des principales études qui seront mises à la disposition des soumissionnaires concernant le projet
4. Le processus d'approvisionnement prévu
5. Les qualifications que les entreprises doivent posséder (par exemple, les qualifications des sociétés mères, des filiales ou des entreprises formant un consortium)
6. Les critères et les tests qui seront utilisés pour évaluer l'énoncé de présélection (**mais pas nécessairement les détails précis à utiliser** lors du processus de classement ou de notation, car cela pourrait conduire à une certaine manipulation de la part des candidats), et
7. Un calendrier du projet

Renseignements exigés de la part des soumissionnaires potentiels, y compris les membres du consortium, le cas échéant, comme :

- Les états financiers vérifiés
- Les propriétaires et les administrateurs
- Dans le cas d'un consortium proposé, les rôles des membres et l'accord juridique
- Dans le cas des sociétés affiliées participantes, l'instrument juridique établissant le lien entre eux
- L'expérience acquise dans des projets similaires

L'APPEL D'OFFRES

1. Avertissement

2. Conditions d'émission de l'appel d'offres

3. But de l'émission de l'appel d'offres

4. Aperçu du contenu de l'appel d'offres

5. Renseignements concernant le projet

- La description, le contexte et l'aperçu du projet
- Les questions foncières
- Les exigences socioéconomiques
- Les spécifications du service : les paramètres de rendement définis
- Les exigences minimales essentielles :
 - Les exigences juridiques et les cadres réglementaires liés au PPP clairement définis
 - Les besoins de financement et les questions connexes clairement identifiés
 - Les exigences juridiques et l'ébauche de l'accord de PPP
 - Les engagements exigés des soumissionnaires

- Le mécanisme de paiement et le régime de pénalités
 - Les paramètres de revenus identifiés, selon la disponibilité
- Le résumé du transfert des risques envisagés
- Les exigences de l'institution pour la participation au consortium

6. Processus d'approvisionnement

- Les étapes et les échéanciers
- Les processus de clarification et les notes d'information
- L'identification de toute modification apportée à la composition des consortiums depuis le processus de présélection
- La participation à plus d'un consortium
- Le cautionnement de soumission

7. Instructions pour les répondants

- Le format des demandes, y compris les formes de réponse obligatoires en tant qu'aide à l'évaluation
- Les soumissions tardives
- Le statut et la composition des répondants
- La politique d'absence de contact
- Les informations complémentaires
- La divulgation des procédures juridiques en cours qui affectent les consortiums soumissionnaires
- Les motifs d'exclusion
- Les coordonnées de l'institution

■ Processus d'évaluation

- La procédure
- Les critères d'évaluation

EXEMPLES D'UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET CRITÈRES D'ATTRIBUTION

Les exemples suivants illustrent comment divers types de documents, de conceptions de programmes et de dispositions contractuelles relatives au PPP peuvent servir de plateforme permettant d'obtenir des appels d'offres transparents et efficaces. La section ci-dessous est divisée en deux parties : la demande de manifestation d'intérêt et l'appel d'offres. Ces exemples d'études de cas ont été sélectionnés, car le contexte du pays, les défis ou l'actif présentaient des caractéristiques similaires à celles du REC et, par conséquent, illustrent comment les gouvernements de pays en voie de développement ont été en mesure de s'engager à respecter des principes directeurs transparents dans un PPP. Ils ne sont pas destinés à être des recommandations de reproduction, mais se veulent plutôt une compilation des meilleurs exemples.

DEMANDE DE MANIFESTATION D'INTÉRÊT

Entreprise d'approvisionnement et de distribution d'électricité de la République du Kosovo (KEDS) – projet de privatisation

Dans le cadre du projet de privatisation de la KEDS, la République du Kosovo a établi des documents et des critères de présélection dans le cadre du projet de privatisation proposé. Les critères énoncés dans la documentation de présélection ont permis d'identifier les soumissionnaires « favoris », et l'appel d'offres a été distribué uniquement aux entités ou aux consortiums qui répondaient aux critères techniques et financiers. La présélection était ouverte aux soumissionnaires individuels et aux groupes membres d'un consortium. Dans le deuxième cas, un membre responsable a été identifié. Dans le cadre des projets de privatisation de la KEDS, les critères de présélection étaient les suivants :

Critères techniques

- a) Les volumes d'électricité vendue – la quantité d'électricité vendue, mesurée sur la base des données de vente de 2009 doit s'élever à au moins 10 millions d'euros
OU
- b) Les investissements effectués dans les projets d'infrastructure réglementés de plus de 100 millions d'euros et la gestion de ceux-ci collectivement au cours des dix années précédentes
OU
- c) Une expérience éprouvée et des antécédents en matière de gestion et d'exploitation des réseaux de distribution d'électricité de 0,4 kV jusqu'à 110 kV exclusivement

Critère financier

- Le soumissionnaire ou le consortium éventuel doit disposer de capitaux propres, d'actifs sous gestion ou d'engagements d'au moins 100 millions d'euros à la fin de leur période de déclaration d'états financiers prévus par la loi au cours des trois années civiles précédentes

Afin de sensibiliser le public à la privatisation et d'attirer les investisseurs, la République du Kosovo a publié des annonces dans le magazine *The Economist*. Les soumissionnaires disposaient d'un mois et demi après la publication des annonces pour présenter leur demande.

APPEL D'OFFRES

Afrique du Sud - Programme d'approvisionnement d'énergie de producteurs indépendants d'énergie renouvelable (REIPPPP)

L'Afrique du Sud peut servir d'exemple positif de la façon dont un pays peut améliorer et redéfinir les processus existants pour fournir de l'électricité de manière concurrentielle.

L'Afrique du Sud a d'abord développé le Règlement tarifaire en matière d'énergie renouvelable (REFiT) en 2009, qui consistait à attribuer certains tarifs pour couvrir les coûts de production et pour générer un RCP de 17 %. Le processus a donné lieu à des tarifs très généreux qui, en 2011, ont été réduits de façon considérable pour l'ensemble des technologies. Il en a résulté une approche d'approvisionnement non concurrentielle qui a été soumise à des examens juridiques rigoureux. À la fin de 2011, l'Afrique du Sud a lancé le REIPPPP, et le REFiT a été officiellement annulé. Six ans plus tard, le REIPPPP a été salué comme l'un des instruments politiques les plus efficaces pour accélérer les investissements privés et soutenus dans les énergies renouvelables.

En août 2011, une première demande de propositions a été émise. Dès novembre 2011, plus de 53 offres de capacité de production de 2128 MW ont été reçues. En fin de compte, 28 soumissionnaires « favoris » capables de produire 1416 MW ont été sélectionnés pour un investissement total de près de 6 milliards \$ US.

Le processus d'appel d'offres du REIPPPP comprenait les caractéristiques suivantes :

- Plusieurs rondes d'appel d'offres
- Un avis d'intention de soumettre une offre
- Le droit de soumettre une autre offre lors des rondes subséquentes
- Le plafonnement des prix
- La possibilité de réaffecter des MW parmi les différentes technologies
- La possibilité de concurrencer pour l'attribution des capacités et la connexion au réseau
- Des ententes normalisées
- Un équilibre des d'investissement et des résultats en matière de développement

L'accord contractuel comprenait un producteur indépendant (IPP) pour établir une entente d'achat d'électricité (PPA) avec Eskom, le service public d'électricité d'Afrique du Sud, et une garantie souveraine du gouvernement de l'Afrique du Sud en cas de défaut d'Eskom. Le processus d'approvisionnement a contribué à une diminution importante des prix des technologies d'une année sur l'autre.

Tableau 1 : Prix moyen des offres du REIPPPP, valeurs de 2011 (SAc/kW)

	Round 1	Round 2	Round 3
Wind	114.3	89.7	65.6
Reduction from previous round		-21.5%	-26.9%
Total reduction from round 1			-42.6%
Solar PV	275.8	164.5	88.1
Reduction from previous round		-40.4%	-46.4%
Total reduction from round 1			-68.1%
Concentrated solar power	268.6	251.2	146.0*
Reduction from previous round		-6.5%	-41.9%
Reduction from previous round			-45.6%

L'évaluation des offres pour les programmes du REIPPPP a été réalisée en deux phases distinctes :

Phase 1 – Seuils de qualification

- L'obtention des permis et des autorisations
- Les acceptations de la PPA – soutenu par le modèle financier
- La participation et la dette engagée
- Le cautionnement de soumissions (R100k / MW)
- La trousse de documents substantielle
- Les autres éléments

Phase 2 – Analyse comparative

- 70 % attribué au prix de l'offre (R/MWh – indexé)
- 30 % attribué au développement économique

En vertu du REIPPPP, plusieurs facteurs essentiels de réussite ont été identifiés qui peuvent s'appliquer à Haïti :

- **Structure institutionnelle** – l'unité des producteurs indépendants (IPP) du département de l'Énergie exerce ses activités en mode « projet » de façon indépendante du département de l'Énergie comme responsable des politiques
- **Équipe de gestion** – une vaste expérience de collaboration avec le secteur privé

- **Style de gestion** – un niveau de confiance et un respect entre les soumissionnaires et l'unité des producteurs indépendants (IPP) du département de l'Énergie – largement soutenu par un processus et des documents d'appel d'offres bien conçus et bien gérés
- Conseillers en transaction chevronnés
- **Taille du programme** – une reconnaissance à l'échelle nationale
- **Perspective d'un bon rendement des investissements** – basé, à l'origine, sur la promesse d'un REFiT
- **Pression à la baisse sur les prix** – facilitée par le passage de REFiT à un processus concurrentiel d'appel d'offres. Cela a permis de rendre les technologies renouvelables plus « acceptables » en plus de favoriser un soutien supplémentaire du gouvernement
- **Plusieurs rondes d'appels d'offres** – renforcer la confiance, réduire le risque, et stimuler la concurrence
- **Ententes normalisées (non négociables)** – simplification du processus et amélioration de la certitude pour le vendeur et pour l'acheteur
- **Exigences de développement économique** – meilleur soutien politique pour le programme
- **Garanties souveraines** – malgré la bonne cote de crédit d'Eskom, une garantie souveraine a été fournie. (Une telle garantie ne sera pas offerte en Haïti.)

2. Contrat BOO de gestion des déchets dangereux en Jordanie

Il s'agissait d'un projet pilote et du premier projet en PPP réalisé en Jordanie relatif à la conception, à la construction, à l'exploitation et à l'entretien d'une usine de production d'énergie renouvelable à partir de déchets médicaux et dangereux, qui comprenait une technologie de pointe de combustion, de récupération d'énergie et d'épuration des fumées.

L'appel d'offres relatif au projet concernant le mécanisme de paiement et le régime de pénalité comprenait les éléments suivants :

1. Un seul paiement indivisible pour la pleine disponibilité et le rendement du traitement des déchets dangereux, à savoir, les frais de traitement par unité de déchets dangereux spécifiques liés à une garantie ferme fournie par le gouvernement.
2. Le régime de pénalités en cas de mauvais rendement de l'opérateur, ayant comme conséquence des ajustements de la rémunération ferme garantie.
3. Un mécanisme pour remédier à la défaillance partielle ou complète de la disponibilité et du rendement des services (les événements de force majeure et la modification de la loi ou des circonstances sont imputables en fonction de l'attribution des risques).
4. Une indexation appropriée aux fins d'ajustements des tarifs ou des revenus (indice des prix à la consommation, à moins qu'une autre forme d'indexation permette de démontrer un meilleur rapport coût-efficacité).
5. Un mécanisme pour faire face aux changements en matière d'exigences de service.

Les soumissionnaires ont présenté une offre commerciale et une offre technique.

Conditions de l'offre commerciale

Les exigences des soumissionnaires comprenaient les dispositions de l'information suivantes :

1. Une documentation claire et détaillée pour justifier la base de leurs tarifs offerts par flux de déchets pour la période intermédiaire d'exploitation et pour la période initiale d'exploitation. Pour éviter tout doute, cette information relative à la justification du tarif par flux de déchets est à des fins de surveillance seulement. Toute autre information fournie dans cette section ne peut en aucun cas améliorer ou modifier la note de l'offre commerciale.
2. Dans l'éventualité où un tarif semble être déraisonnable et ne peut donc être justifié, l'équipe du projet d'approvisionnement peut, à sa seule discrétion, exiger des éclaircissements au soumissionnaire. Si une telle demande ne correspond pas aux exigences de l'équipe du projet d'approvisionnement ou qu'elle n'est pas fournie dans un délai raisonnable, l'offre sera déclarée comme irrecevable par l'équipe de projet.

3. Les soumissionnaires doivent indiquer le prix de leur offre pour l'ensemble des travaux et des services sur une base de « responsabilité unique » de telle sorte que le prix total de l'offre couvre l'ensemble des obligations du soumissionnaire ou de l'exploitant mentionnées dans ou raisonnablement déduites des documents d'appel d'offres en ce qui concerne l'exécution des obligations de l'opérateur tel qu'énoncé dans le contrat BOOT (le « prix de l'offre »). Cela comprend toutes les exigences en vertu des responsabilités de l'opérateur en matière d'approvisionnement, d'exploitation, d'entretien et de services administratifs ainsi que les autres éléments et les services qui peuvent être indiqués dans les documents d'appel d'offres et requis par les lois applicables dans le pays hôte, le tout en accord avec les exigences du contrat BOOT.
4. Le prix de l'offre doit comprendre toutes les taxes, les droits, les redevances ou les frais applicables en Jordanie conformément au contrat BOOT. Les tarifs sont fixés au cours de la période intermédiaire d'exploitation du soumissionnaire et durant la période initiale d'exploitation du projet, et seront sujets à une augmentation en fonction de l'inflation seulement [pour éviter tout doute, le prix de l'offre ne comprendra pas l'inflation].

Les critères d'évaluation étaient basés sur les paramètres suivants :

1. L'équipe du projet d'approvisionnement procédera à une évaluation détaillée des offres techniques durant la période indiquée dans les documents d'appel d'offres pour déterminer si elles sont de qualité acceptable et si elles correspondent aux exigences énoncées dans les documents d'appel d'offres. Aux fins de cette détermination, une offre technique substantiellement conforme est une offre qui est conforme à toutes les conditions des documents d'appel d'offres sans les écarts, les objections, les réserves ou les conditions. On définit comme divergence, objection, condition ou réserve d'article tout élément qui (i) affecte de manière substantielle la portée, la qualité ou l'exécution du contrat BOOT; (ii) limite de manière substantielle, et de façon incompatible avec les documents d'appel d'offres, les droits de l'autorité contractante ou les obligations du soumissionnaire retenu dans le cadre du contrat CPET; ou (iii) dont la modification affecterait injustement la position concurrentielle des autres soumissionnaires.
2. L'équipe du projet d'approvisionnement évaluera les soumissions techniques sur une base de notation prédéterminée sur cent (100) points, dont la note technique minimum sera établie à quatre-vingts (80) points.
3. La note totale de l'offre sera calculée sur la base d'un facteur de pondération de 70 : 30, c'est-à-dire que la note de l'offre technique compte pour 70 %, et la note de l'offre commerciale pour 30 %.