



Guide pratique pour la mise en concession des terminaux à conteneurs

Marc H. Juhel

Guide pratique pour la mise en concession
des terminaux à conteneurs

Guide pratique pour la mise en concession des terminaux à conteneurs

Marc Juhel

Juin 2017



Le SSATP est un partenariat international qui a pour mission de promouvoir la réforme et le développement des capacités dans le secteur des transports en Afrique.

De bonnes politiques garantissant un système de transport sûr, fiable et économique sain, aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à intégrer la compétition internationale.

* * * * *

Le SSATP est un partenariat de

41 pays: Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde (République de), Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gabon, Gambie (République de), Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Soudan du Sud, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe

Huit Communautés économiques régionales

Deux institutions africaines : CEA et UA/NEPAD

Les partenaires financiers du Troisième plan de développement : *Commission européenne* (principal bailleur de fonds), Secrétariat d'État suisse à la coopération, *Agence Française de Développement*, *Banque africaine de développement* et *Groupe de la Banque mondiale* (institution d'accueil)

Des organisations nationales et régionales publiques et privées

* * * * *

Le SSATP remercie les pays membres et les partenaires de leurs contributions et de leur appui.

* * * * *

Les opinions et conclusions exprimées dans le présent ouvrage n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions du SSATP ou de ses partenaires.

© 2017 La Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Groupe de la Banque mondiale

1818 H Street, NW Washington D.C. 20433, États-Unis d'Amérique

Le texte de cet ouvrage peut être reproduit intégralement ou partiellement et sous toute forme dans un but éducatif ou non lucratif, sans autorisation spéciale, à condition qu'une citation de la source soit faite. Les demandes d'autorisation de reproduire des parties dans le but de les revendre ou de les commercialiser doivent être soumises au Responsable du Programme SSATP, à l'adresse indiquée ci-dessus. Le SSATP encourage la diffusion de ses travaux et, en règle générale, accorde rapidement son autorisation. Le Responsable du SSATP apprécierait de recevoir une copie de la publication utilisant le présent ouvrage comme source, envoyée à l'adresse ci-dessus.

Crédit photo couverture : Olivier Hartmann

Illustration de la couverture : Terminal à conteneurs de Lomé



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Préface

L'Afrique a besoin de ports modernes et performants pour mettre à profit les opportunités offertes par le commerce international. Sans services maritimes fréquents, fiables et au meilleur coût, les exportations africaines perdront en compétitivité et le continent en sera d'autant moins attrayant pour les investisseurs. Comme l'indiquent les données de la CNUCED¹ sur la connectivité maritime et les coûts de transport, l'Afrique continue de payer plus cher pour le transport de son commerce international, et la plupart des pays du continent n'ont qu'une connectivité maritime réduite.

Mais cette situation est en train de changer. L'Afrique progresse dans la voie des réformes portuaires et de facilitation des échanges ; elle a aussi rattrapé son retard sur les autres continents en matière d'investissements portuaires. L'Amérique latine et l'Asie avaient dans les années 1990 et 2000 investi lourdement dans leur secteur portuaire, au départ par la réforme des ports existants en Amérique latine, et ensuite dans de nouveaux ports en Asie. Comme le montre une étude récente de la Banque mondiale *Container Terminals Concessions – Making the Most of Ports in West Africa*², le continent a fait d'importants progrès.

Reste que tous les progrès réalisés en termes de performances et de coûts ne se sont pas répercutés sur les chargeurs en leur donnant des services de meilleure qualité et à des tarifs plus bas. C'est pour cette raison que les concessions doivent être mieux préparées et mises en œuvre. Ce guide pratique sur la mise en concession des terminaux à conteneurs arrive donc à point nommé et s'inscrit parfaitement dans cet effort d'amélioration.

La plupart des ports africains ne desservent que leur hinterland domestique et peu les pays voisins. La concurrence entre ports est limitée par le manque de facilitation du transit, les obstacles aux frontières et l'absence de marché régional pour les services de transport routier. La plupart des ports sont donc de fait en situation de

¹ Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

² *World Bank Report ACS17308*

monopole, ne laissant que peu d'options aux importateurs et exportateurs. Il est donc important que les décideurs politiques planifient soigneusement la participation du secteur privé dans de telles conditions. C'est particulièrement le cas dans le présent environnement où les ports doivent s'adapter à des navires au tonnage croissant et aux changements d'alliances entre compagnies maritimes. Ce guide pratique va donc aider les autorités portuaires et les ministères en charge des transports et des infrastructures à choisir entre les différentes options pour les modes de concessions, les échéanciers à respecter, et la programmation opportune des extensions de capacité.



Jan Hoffmann

Chef de la Branche commerce et logistique,
Division de la logistique et de la technologie, CNUCED

Table des matières

Préface	vii
Remerciements	xi
Sigles and abréviations	xiii
Préambule	xv
1. Le contexte	1
Pourquoi un tel guide ?	1
Définition et contenu d'un accord de concession portuaire	2
Différents champs d'application d'une concession portuaire	3
Objectifs d'un processus de mise en concession d'un terminal à conteneurs	4
2. Le processus de mise en concession	7
Les acteurs	7
Appel à concurrence internationale ou contrat de gré à gré	12
Organiser un appel d'offres international	15
Critères de pré-qualification	20
Production et organisation des données	21
Critères de sélection	22
Préparation des offres	29
Ouverture des offres	29
Documents de pré-concession	30
Négociation et attribution du contrat	31
Principes de transparence tout au long du processus de mise en concession	32
3. Le contrat de concession	33
Conditions préalables	33
Exclusivité	34
Indicateurs de performance	35
Investissements	37
Redevance de concession	38
Redevances de volume	39
Principes de tarification et de régulation	41
Clause de non-discrimination et principe d'usage public	42
Informations requises	43
Clause de révision	44
Prolongation de la concession	44

Expiration de la concession _____	45
Résolution des conflits _____	45
4. La gestion et le contrôle de la concession _____	47
Exigences d'accès de l'autorité portuaire _____	47
Accès au site _____	47
Suivi de la performance _____	49
Retour d'expérience de la clientèle _____	51
Rôle du Conseil portuaire _____	53
Examens opérationnels annuels _____	54
Divulgence de l'information auprès du public _____	54
Adaptation des dispositions contractuelles _____	54
5. Conclusion _____	57

Figures

Figure 1 : Trafic des principaux OTC.....	9
Figure 2 : Flotte exploitée en EVP par les principales compagnies maritimes	10
Figure 3 : Exemples de durée de mises en concession	16
Figure 4 : Processus de transaction	31
Figure 5 : Exemples de structure de redevances selon l'objectif recherché.....	40
Figure 6 : Gestion de la concession	49
Figure 7 : Productivité à quai selon la capacité des navires et le volume d'escale	50
Figure 8 : Mécanisme de retour des utilisateurs.....	52

Encadrés

Encadré 1 : Risques pour une autorité portuaire d'être actionnaire de son opérateur _____	8
Encadré 2 : Concessions des terminaux portuaires au Nigéria _____	13
Encadré 3 : Terminal à conteneurs de Lomé (LCT) au Togo _____	14
Encadré 4 : Contrat de concession du TC2 d'Abidjan _____	32
Encadré 5 : Le Conseil portuaire de l'Autorité portuaire de Maurice (MPA) _____	53
Encadré 6 : Amendements de la concession du terminal à conteneurs de Dar es Salaam _	55

Tableaux

Tableau 1 : Opérateurs de terminaux à conteneurs en Afrique subsaharienne _____	10
Tableau 2 : Calendrier indicatif du processus de mise en concession _____	17
Tableau 3 : Choix des critères tarifaires _____	26
Tableau 4 : Tableau de décision pour le critère quantitatif _____	28
Tableau 5 : Exemples de tickets d'entrée _____	38

Remerciements

Deux associations de gestion portuaire, l'AGPAOC, pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et l'AGPAEA pour l'Afrique de l'Est et australe, ont sollicité le SSATP pour préparer un guide sur les concessions de terminaux à conteneurs offrant des conseils pratiques et stratégiques aux décideurs politiques et aux directions des autorités portuaires, dans leurs efforts pour attirer des partenaires privés dans l'investissement et l'exploitation des terminaux.

Le présent Guide pratique pour la mise en concession des terminaux à conteneurs a été mis au point par le SSATP en réponse à cette demande. Son auteur, Marc Juhel, consultant et ancien responsable du secteur Transport à la Banque mondiale, a bénéficié des contributions de Yaya Yedan, responsable du pôle Intégration régionale du SSATP, Olivier Hartmann, spécialiste principal en facilitation du commerce, sous la direction d'Ibou Diouf, responsable du Programme SSATP.

L'équipe du SSATP souhaite remercier l'auteur ainsi que le comité de relecture composé de Pierre Pozzo di Borgo, Ninan Biju, Martha Licetti (appartenant tous trois au Groupe de la Banque mondiale), Michael Luguje (AGPAOC) and Stefan Atchia (Banque africaine de développement).

Le SSATP est également reconnaissant envers Nozipho Mdawe (Secrétaire général de l'AGPAEA) et Michael Luguje (Secrétaire général de l'AGPAOC) pour avoir organisé les consultations avec leurs membres portuaires respectifs pendant la préparation du guide.

Cet ouvrage a également bénéficié d'un travail d'étude de la Banque mondiale *West Africa Container Terminal Concessions – Making the Most of Ports* rédigé par Kavita Sethi et Olivier Hartmann.

Le SSATP souhaite enfin remercier tous ceux et celles qui ont contribué à sa publication, Monique Desthuis-Francis, Inje Oueslati, Gregory Wlosinski, Christel Annequin, et Jan Hoffmann pour sa préface.

Sigles and abréviations

BOOT	Construction-Propriété-Exploitation-Transfert
BOT	Construction-Exploitation-Transfert
DPR	Rapport de projet détaillé
EVP	Équivalent vingt pieds
IFC	Société financière internationale
IPC	Indice des prix à la consommation
JDA	Accord de développement conjoint
LCT	Lomé Container Terminal
LOI	Lettre d'intention
OTC	Opérateur de terminal à conteneurs
PCS	Système communautaire portuaire
PIB	Produit intérieur brut
SSATP	Programme de politiques de transport en Afrique

Préambule

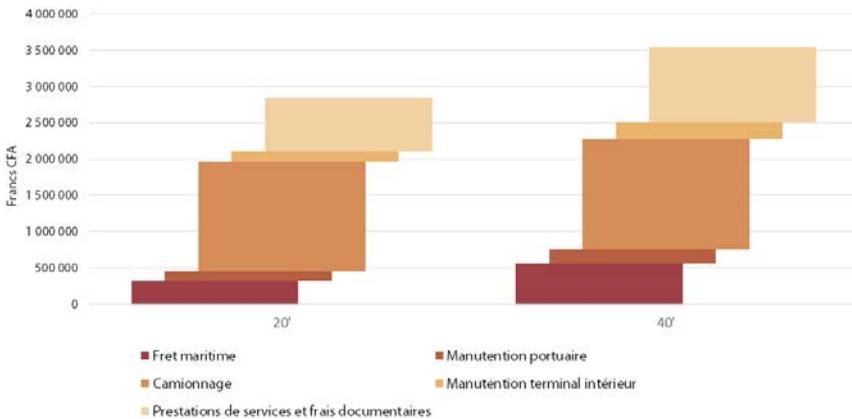
Si les terminaux à conteneurs sont importants pour soutenir efficacement les échanges extérieurs de bien des pays dans le monde, ils sont particulièrement critiques pour un grand nombre de pays africains soucieux d'améliorer la compétitivité de leurs économies.

Toutefois, les ports ne sont qu'un maillon dans les chaînes logistiques reliant le continent au reste du monde et l'optimiser est important mais loin d'être suffisant. Une attention particulière doit également être accordée à l'ensemble de la chaîne de transport, en particulier le segment de la logistique terrestre. Cette nécessité devient évidente lorsqu'on examine la répartition type des coûts de transport d'un conteneur de 20 ou 40 pieds entre l'Europe et un pays africain enclavé, qui montre que la manutention portuaire représente moins de 10 % du total des coûts dans la majorité des cas (voir l'exemple ci-dessous). Même si cette part peut être légèrement plus élevée pour un pays maritime, elle demeurera nettement inférieure au coût des transports maritimes et terrestres. Les pays côtiers peuvent agir indirectement sur les taux de fret maritime en offrant des coûts d'escale compétitifs aux compagnies maritimes. Bien que ce soit un objectif clé pour toute concession de terminal à conteneurs, les gouvernements ont d'autres moyens à leur disposition pour réduire les coûts de la logistique terrestre. Une amélioration de l'infrastructure routière, un secteur des transports et de la logistique plus concurrentiel, ainsi que l'amélioration des conditions de passage des frontières, devraient être utilisées dans le cadre d'une stratégie plus large pour accroître la concurrence entre chaînes logistiques régionales et, par conséquent, exercer une pression à la baisse sur les coûts de transport intérieur.

L'industrie des terminaux à conteneurs en Afrique subsaharienne est confrontée à un environnement en mutation – beaucoup moins de visibilité et beaucoup plus d'incertitudes sur les volumes. La conteneurisation du commerce de l'Afrique subsaharienne était en grande partie achevée au moment de la première vague d'accords de concessions (concession du terminal à conteneurs de Dar es Salaam,

contrat de gestion du port de Djibouti et concession du port de Maputo, en 2000). De 2000 à 2015, l'expansion du trafic de conteneurs a été soutenue par la forte croissance économique du continent africain, à un moment où l'élasticité du commerce par rapport au PIB était bien supérieure à 1. Même la crise mondiale de 2008-2009 n'a été qu'une période de pause temporaire et de courte durée dans ce qui a été largement perçu comme une période de croissance continue.

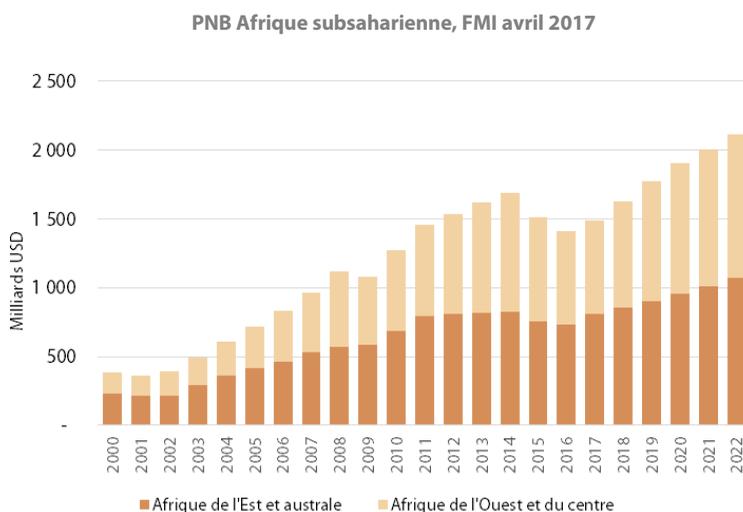
Coût total en Francs CFA pour un conteneur d'Anvers à Ouagadougou via Abidjan (par route)



Dans un tel contexte, la mise en concession de terminaux en exploitation était sans surprise puisque le trafic de base au moment de la concession ne pouvait que croître, permettant à l'opérateur entrant de moderniser l'équipement et le terminal grâce à la trésorerie générée par les recettes de la concession. Ces fortes perspectives de croissance ont également conduit à développer de nouveaux terminaux, soit actuellement en exploitation (Doraleh à Djibouti dont l'exploitation a démarré en décembre 2008, et Coega en Afrique du Sud en octobre 2009), soit encore au stade de projet (comme Lekki et Badagry à Lagos au Nigéria).

Toutefois, la crise des matières premières qui a frappé les pays exportateurs de produits pétroliers ou miniers à partir de 2015 d'une part, et le découplage de la croissance du commerce par rapport à la croissance du PIB qui voit maintenant le commerce progresser plus lentement que le PIB d'autre part, associé à la rareté relative de terrains bord à quai disponibles dans les terminaux existants, se combinent pour rendre de futurs développements de terminaux à la fois plus coûteux et beaucoup plus risqués.

En outre, le secteur vit une transition des mises en concession de terminaux existants vers le développement de nouveaux terminaux. Les opérateurs de terminaux à conteneurs (OTC) et les autorités portuaires ont augmenté la capacité des terminaux existants en investissant lourdement dans des équipements de manutention modernes, en ajoutant des portiques de quai, en densifiant le parc conteneurs grâce à des portiques de parc (RTG) et en les agrandissant en convertissant les espaces adjacents au stockage de conteneurs. Toutefois, il existe des limites au nombre de grues pouvant être ajoutées le long des quais existants, et tout accroissement significatif des capacités devra à l'avenir se faire sur de nouveaux quais, soit dans le périmètre des ports existants (comme le TC2 d'Abidjan ou le poste d'amarrage 19 à Mombasa), soit sur des sites totalement nouveaux (Lekki et Badagry au Nigéria, Lamu au Kenya, ou l'extension de Durban).



En conséquence, l'ampleur de l'investissement est de plusieurs ordres de grandeur supérieurs à de simples investissements dans des grues, allant de quelques centaines de millions de dollars pour de nouveaux postes à quai dans un port, à plus de deux milliards de dollars si une nouvelle infrastructure maritime doit être créée.

En outre, le montant de l'investissement n'est pas la seule autre complexité pour ces nouveaux terminaux, s'y ajoute aussi une différence dans le profil des flux de trésorerie. Dans les concessions de terminaux existants, les OTC fonctionnent généralement avec un flux de trésorerie positif tout au long de la concession, en finançant les mises à niveau dans l'équipement de manutention avec les recettes de

la concession. Dans les nouveaux terminaux, l'investissement vient en premier, et ce n'est que bien des années plus tard que le terminal peut enfin entrer en service et commencer à générer des revenus pour rembourser les dépenses d'investissement.

De ce fait, les OTC et les autorités portuaires auront souvent à recourir au financement par emprunt, à un moment où les prêteurs, de plus en plus préoccupés par les incertitudes sur les niveaux futurs d'activité, auront tendance à exiger un pourcentage plus élevé de financement en fonds propres pour conclure l'opération. Ce qui engendrera aussi des risques substantiels pour les gouvernements qui seront exposés à la totalité des dettes en cas de force majeure ou de résiliation anticipée de la concession, ce que ni des opérateurs privés, ni des prêteurs privés n'accepteront d'endosser.

Enfin, les gouvernements doivent bien faire leur travail et fixer des ambitions réalistes pour le projet en choisissant un port d'entrée national, régional ou une plateforme de transbordement international. Parce que par le passé, les concessions ont largement réussi à transformer des terminaux inadéquats en installations modernes tout en générant des revenus pour les autorités portuaires et les gouvernements et, dans certains cas, à développer des activités de transbordement, de nombreux ports entretiennent désormais l'ambition de devenir des plateformes de transbordement régionales ou la seule porte d'accès maritime pour leur hinterland enclavé. L'optimisme inhérent qui sous-tend les plans d'investissement dans les infrastructures est commun dans le secteur des transports et pas seulement pour les ports ; cependant, les gouvernements et les autorités portuaires doivent prendre pleinement en compte le contexte régional dans leurs prévisions de trafic. En particulier, il est conseillé de garder à l'esprit que le développement d'une plateforme de transbordement nécessite un minimum de certitude quant à l'engagement d'une ligne maritime pour que le terminal puisse bénéficier d'un trafic suffisamment important (voir par exemple les plans initiaux de MSC pour utiliser San Pedro comme plateforme de transbordement pour l'Afrique de l'Ouest, avant de passer à Lomé).

1. Le contexte

Pourquoi un tel guide ?

La décision, par un gouvernement ou une autorité portuaire, de concéder le développement et l'exploitation d'un terminal à conteneurs à un opérateur privé qualifié déclenche un processus impliquant des relations avec d'autres acteurs que ceux engagés dans l'exploitation et la gestion portuaire traditionnelles. Cela suppose souvent une modification de la fonction de l'autorité portuaire qui de fournisseur de services devient régulateur, ou d'autorité chargée de l'octroi de licences à gestionnaire de contrat à long terme, ou encore un mélange des deux. Quelles que soient les conditions locales spécifiques en jeu, une évolution claire dans la définition des rôles respectifs des acteurs publics et privés devant travailler ensemble pour fournir les services attendus par les clients du port et par l'économie nationale en général s'impose.

Pour gérer efficacement les relations avec des opérateurs privés de terminaux à conteneurs expérimentés, les autorités portuaires et les administrations publiques doivent posséder les compétences juridiques et institutionnelles nécessaires pour parvenir à des arrangements équilibrés et bénéfiques pour leurs pays. Même lorsque le cadre juridique requis a été minutieusement établi, il est parfois difficile pour les institutions en place de s'adapter à des partenaires dont les objectifs à court terme peuvent ne pas coïncider systématiquement avec les objectifs stratégiques à long terme des autorités publiques. Toutefois, l'expérience passée et présente montre que les intérêts des deux parties peuvent être préservés quand elles ont les outils et les compétences nécessaires pour parvenir à un véritable accord contractuel. En vertu de la nature des marchés dans lesquels ils opèrent, les opérateurs privés apporteront naturellement à la table de négociation des compétences juridiques très solides et des capacités de négociation réelles. Dans la mesure où ces compétences n'étaient pas jusqu'alors requises pour exercer leur mandat, de nombreuses autorités portuaires peuvent, dans un premier temps, manquer de telles compétences. Si une formation sur le terrain fait certainement partie du processus d'apprentissage, une assistance spécialisée par des professionnels des transactions

est souvent justifiée. Ce guide pratique identifie les domaines clés qui peuvent généralement nécessiter un soutien pour assurer un résultat positif.

Le présent guide n'a pas pour intention de résumer ou de remplacer les différents ouvrages et 'boîtes à outils' qui existent et qui donnent des informations et des connaissances précieuses sur le processus de mise en concession portuaire³. Il renvoie d'ailleurs à ces sources pour les informations génériques sur les définitions et les procédures, et se concentre principalement sur les étapes critiques, les dispositions contractuelles et les outils de gestion de contrat qui nécessitent une attention particulière tout au long du processus de mise en concession. Des exemples sont fournis à chaque fois que cela est possible.

Définition et contenu d'un accord de concession portuaire

La Banque mondiale définit une concession comme « un arrangement dans lequel une partie privée (cessionnaire) loue des actifs d'une entité publique autorisée (concedant) pour une période définie et s'engage à financer de nouveaux investissements fixes spécifiés pendant cette période et à fournir des services spécifiques associés aux actifs ; en contrepartie, le concessionnaire reçoit des revenus spécifiques provenant de l'exploitation des actifs ; ces actifs reviennent au secteur public à l'expiration du contrat » (*World Bank Port Reform Toolkit*).

Concession avec construction de nouvelles infrastructures (BOT et variantes)

Le financement et la construction d'infrastructures dans le cadre d'un contrat de concession d'un terminal rentrent sous plusieurs modèles d'arrangements contractuels : Construction-Exploitation-Transfert (BOT), Construction-Propriété-Exploitation-Transfert (BOOT), Construction-Transfert-Exploitation (BTO), Conception-Construction-Financement-Exploitation (DBFO), etc. Ces variantes entraînent des dispositions spécifiques dans le processus d'appel d'offres et dans le contrat de concession lui-même. Le *World Bank Port Reform Toolkit* de la Banque mondiale offre une liste de définitions détaillées de ces arrangements. Pour les terminaux à conteneurs, deux variantes sont souvent utilisées.

³ Il convient de mentionner deux ouvrages utiles : i) *The World Bank Port Reform Toolkit* 2006 Edition ; et ii) *Les concessions portuaires*, Jean Grosdidier de Matons, Éditions EMS, 2012, disponible en ligne sur le site des Éditions EMS.fr.

CONCESSION CONSTRUCTION-EXPLOITATION-TRANSFERT (BOT) : Le gouvernement ou l'autorité portuaire conserve le titre légal sur l'infrastructure portuaire nouvellement construite avec parfois d'autres actifs jusqu'à la fin de la période de concession. Le concessionnaire conclut un contrat de bail à long terme, qui donne des droits semblables à ceux conférés par un titre de propriété foncière.

CONCESSION CONSTRUCTION-PROPRIÉTÉ-EXPLOITATION-TRANSFERT (BOOT) : Il est possible aussi que le titre foncier légal soit directement acquis par le concessionnaire. Selon un modèle BOOT, les parties acceptent que le titre sur tous les actifs soit transféré à l'État au terme de la concession.

Concession d'exploitation (avec ou sans financement d'équipement)

Les concessions d'exploitation peuvent prendre les caractéristiques d'un bail sur une zone portuaire définie, complétée par des objectifs de performance pour assurer l'utilisation optimale d'une ressource publique rare. Si la concession comprend le financement d'équipements, elle doit spécifier si le matériel reste sous la propriété de l'opérateur au terme de la concession ou s'il est transféré à l'autorité portuaire, et dans quelles conditions.

Différents champs d'application d'une concession portuaire

Concession d'un terminal spécialisé

La plupart des contrats de concession s'appliquent à un seul terminal spécialisé. Les terminaux à conteneurs ainsi que les terminaux minéraliers et pétroliers constituent la plus grande partie de ces concessions. Toutefois, les terminaux minéraliers sont fréquemment concédés et exploités dans le cadre de chaînes logistiques industrielles intégrées verticalement, tandis que les terminaux à conteneurs sont principalement des installations autonomes. Les contrats de concession correspondants reflètent cette distinction, en particulier en termes de critères de performance et de suivi.

Concession d'un port entier (avec délégation d'autorité publique)

Dans cette formule, deux accords distincts sont regroupés en un : i) un contrat commercial comportant essentiellement les dispositions d'une concession traditionnelle et ii) un accord administratif qui délègue des mandats d'autorité pu-

bliques spécifiques à l'opérateur. Un contrôle et un suivi de ce type de contrat nécessitent un double niveau de supervision – opérationnel et réglementaire. Aussi, les options de recours contre des décisions réglementaires par le concessionnaire doivent être explicitement énoncées et le cadre institutionnel sectoriel suffisamment préparé pour les gérer.

Ce guide pratique se concentre sur les concessions de terminaux à conteneurs.

Objectifs d'un processus de mise en concession d'un terminal à conteneurs

La décision de concéder un terminal à conteneurs doit être prise en fonction d'objectifs explicites qui détermineront un certain nombre de décisions essentielles au cours du processus, telles que le choix des critères de sélection, des indicateurs de performance-clés, des outils de suivi et des voies de recours.

Performances opérationnelles et innovation

L'amélioration des performances et l'ouverture à des pratiques innovantes devraient généralement être au cœur du processus de concession portuaire. Indépendamment d'autres objectifs possibles, ces deux-là devraient toujours être explicitement poursuivis et les dispositions contractuelles constituer une structure incitative claire pour les atteindre. La nécessité d'optimiser l'utilisation des actifs publics existants et de tout développement qui reviendra finalement à l'autorité portuaire en est la première raison. Cette approche garantit la meilleure utilisation économique des investissements publics dans les ports et leurs actifs.

Réduction des coûts portuaires

Parallèlement à l'amélioration des performances, la réduction des coûts portuaires est le complément naturel de la rationalisation de l'exploitation. Cela renvoie à la mission principale du système portuaire qui est de servir l'économie nationale en constituant une interface mer / terre performante au moindre coût. Si les ports sont en mesure d'offrir une gamme plus large de services, un port doit d'abord et avant tout tendre vers cet objectif et une opération de concession doit aller dans ce sens. La poursuite d'un tel objectif passe en premier lieu par une évaluation fiable des coûts portuaires réels actuels et une bonne compréhension du potentiel de réduction des coûts dans la structure d'exploitation du terminal. Ce potentiel devra alors être réalisé, tant dans le processus d'appel d'offres/négociation lui-même, que dans le suivi des indicateurs de performance clés de la concession. C'est

aussi un domaine où le retour d'expérience des utilisateurs revêtent une importance primordiale, pour éviter des situations où des coûts sont simplement transférés vers d'autres parties du système portuaire, avec au final peu de réelles conséquences pour les usagers portuaires.

Mobilisation des ressources financières

Les gouvernements ou les autorités publiques voient parfois les concessions comme le moyen de financer des infrastructures en échappant aux contraintes budgétaires des finances nationales. Mais le financement privé et commercial est pratiquement toujours plus coûteux que le financement public traditionnel, et n'est intéressant que lorsqu'il permet en outre d'atteindre des objectifs de performance et de réduction des coûts portuaires. Des précautions doivent également être prises pour éviter de contracter pendant la période de concession des engagements de passif conditionnels pouvant compromettre sérieusement le résultat financier de l'opération pour les autorités publiques. Autrement dit, une concession ne doit pas être vue principalement comme une source de financement alternative des infrastructures de terminaux, au détriment de l'amélioration des performances et, en particulier, d'une réduction durable des coûts pour les usagers.

Optimisation des recettes

S'il est légitime pour l'autorité concédante d'assurer le recouvrement intégral des coûts engagés pour la construction des actifs mis en concession ou pour la préparation de la zone à développer par le concessionnaire, et d'obtenir une rémunération équitable de ses investissements, il faut veiller à ne pas transformer une concession portuaire en une « vache à lait » pour les finances publiques. Selon toute vraisemblance, cela se produirait au détriment de l'objectif de réduction des coûts portuaires et constituerait, par conséquent, un drain additionnel sur l'économie dans son ensemble. Par contre, si une autorité portuaire, en raison de circonstances particulières, décide de sélectionner un concessionnaire selon un critère de maximisation des revenus, elle doit dans le même temps garder à l'esprit deux considérations subsidiaires : i) la prise en compte des améliorations opérationnelles attendues que l'évaluation des coûts finaux est à supporter par les usagers du terminal, et l'évaluation de ces coûts si les améliorations opérationnelles attendues ne se concrétisaient pas ; mais aussi ii) la préparation d'un plan d'allocation des ressources supplémentaires générées par la concession (en sus du coût des actifs à concéder mentionnés ci-dessus) qui devraient être principalement, voire exclusi-

vement consacrées à la modernisation et à l'extension de la capacité portuaire en fonction de l'évolution anticipée de la demande.

Faciliter la croissance et le développement du port

Il s'agit là d'un objectif générique à interpréter comme partie intégrante de l'optimisation de la contribution du secteur portuaire à l'économie nationale. Dans cette perspective, cela peut vouloir dire évaluer les opportunités d'améliorer la connectivité maritime du port que le concessionnaire peut amener de par ses relations avec les compagnies maritimes et les terminaux étrangers, ou encore sa capacité à contribuer au développement de certaines zones économiques et à l'amélioration du climat national des affaires, contribuant ainsi à accroître les activités et l'emploi dans la zone portuaire. Si cet objectif peut s'ajouter officiellement aux précédents, il n'en demeure pas moins que sa traduction en critères d'évaluation pratiques risque de rester subjective et sujette à exagération, et il devrait donc être interprété plus comme une ambition que comme un critère objectif lorsqu'il s'agira d'évaluer une offre.

2. Le processus de mise en concession

Avant d'entreprendre un processus de mise en concession, il faut d'abord se soucier d'identifier clairement les multiples acteurs, locaux et internationaux, impliqués dans ce processus. Si certains seront naturellement parties prenantes, l'autorité concédante devra parfois s'adresser activement à d'autres parties pour s'assurer que sa stratégie et ses intentions sont bien comprises et, ce faisant, soulever des questions qui, si elles n'étaient pas traitées au début du processus, pourrait le bloquer ultérieurement, voire le faire totalement échouer. Une fois les parties prenantes toutes prises en compte, il faudra alors que l'autorité concédante décide du modèle de processus qu'elle entend suivre pour sélectionner un opérateur. Cette décision déclenchera ensuite une série d'étapes menant, en cas de succès, à la signature d'un contrat de concession.

Les acteurs

Pouvoirs publics

Les pouvoirs publics ont pour rôle primordial d'établir le cadre juridique et réglementaire qui rend possible le processus de mise en concession. Au-delà, il n'est généralement pas conseillé qu'ils entrent directement dans des accords de concession avec des opérateurs portuaires privés, sauf si les conditions locales en font la seule option pratique (dans des situations post-conflit, par exemple ou lorsque l'administration nationale n'est pas encore en mesure d'émettre et de gérer des contrats). Il existe plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, le gouvernement ou le ministère concerné n'est pas le lieu pour gérer des contrats au quotidien, son rôle est de définir la stratégie, non de gérer des opérations commerciales. Ensuite, par nature, il n'a pas la réactivité requise pour répondre aux demandes d'un opérateur privé, surtout quand les autorités locales y ont des intérêts (par exemple, la première concession du terminal à conteneurs à Buenos Aires, signée avec le ministère des Transports, alors que les problèmes d'utilisation des terrains pour un développement ultérieur concernaient la municipalité et l'autorité portuaire, entraînant des retards dans les décisions, voire le blocage des activités de développement).

Enfin, cette situation complique la résolution des conflits, car tout désaccord contractuel doit être traité au niveau ministériel plutôt qu'à l'échelon local.

Autorités portuaires

Les autorités portuaires locales sont généralement les autorités concédantes naturelles pour les terminaux à conteneurs. Elles mèneront la mise en concession selon le cadre défini par le gouvernement, soit selon une loi du secteur portuaire, soit selon une législation plus générique précisant la procédure à suivre et les exigences à respecter pour maximiser les avantages pour le pays. Elles seront les contreparties contractuelles du concessionnaire privé et gèreront au besoin l'ensemble des aspects de la relation contractuelle, opérationnelle, commerciale et réglementaire. Plus important encore, il est fortement conseillé qu'elles s'abstiennent de faire partie de l'actionnariat du concessionnaire. La notion d'une autorité portuaire actionnaire de l'opérateur, même en position minoritaire, contredit le principe de 'port propriétaire' selon lequel l'autorité portuaire ne devrait pas être associée à des opérations commerciales. Non seulement cela crée un conflit d'intérêts manifeste, mais pour maintenir une apparence d'équité, l'autorité portuaire doit alors être un actionnaire au même niveau que l'ensemble des futurs concessions dans son périmètre, ce qui deviendrait rapidement impraticable. La raison habituelle invoquée pour une telle participation est liée au contrôle du concessionnaire, mais la vraie réponse est d'aboutir à un bon contrat exécutoire, au suivi compétent de la performance et à la volonté d'appliquer des recours lorsque cela s'avère justifié.

Encadré 1 : Risques pour une autorité portuaire d'être actionnaire de son opérateur

En devenant actionnaire, même en position minoritaire, une autorité portuaire se met en situation de multiples conflits d'intérêts potentiels, en termes de :

Développement stratégique : À mesure que le trafic augmente, le meilleur intérêt du concessionnaire serait de faire une demande pour étendre ses installations de sorte qu'il reste dans une situation de monopole dans la zone portuaire, alors que l'intérêt stratégique de l'autorité portuaire serait de promouvoir la concurrence en attirant un autre concessionnaire lorsque les niveaux de trafic le rendent possible.

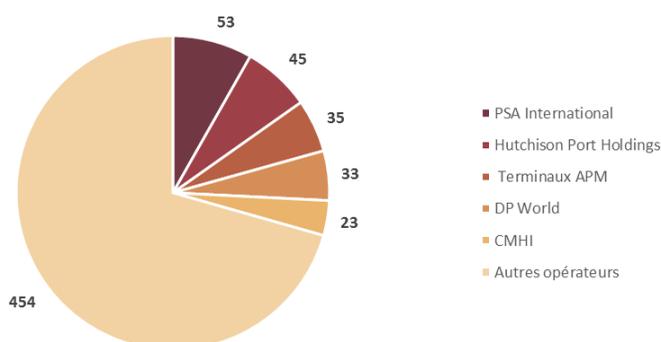
Politique tarifaire : Alors que l'objectif à court terme du concessionnaire est de maximiser les bénéfices de ses actionnaires, l'objectif primordial de l'autorité portuaire est de réduire les coûts portuaires pour ses clients.

Réclamations des clients : Alors que l'intérêt du concessionnaire serait de régler une réclamation rapidement et discrètement, la préoccupation de l'autorité portuaire est de tenir le concessionnaire responsable de tout acte répréhensible, en particulier en cas de discrimination potentielle entre des clients du terminal.

Opérateurs de terminaux à conteneurs

Les opérateurs de terminaux à conteneurs peuvent être de trois types : i) des opérateurs indépendants, sans liens institutionnels avec les compagnies maritimes (Hutchison, ICTSI, SSA, etc.) ; ii) des filiales de grandes compagnies maritimes (APMT, Cosco, TIL, Terminal Link, etc.) ; ou iii) des opérateurs liés aux autorités portuaires (PSA Corporation, DP World). Aujourd'hui, les dix premiers opérateurs internationaux de terminaux, tous types confondus, gèrent environ 37 % du trafic mondial de conteneurs. Certaines compagnies maritimes exploitent également leurs propres terminaux.

Figure 1 : Trafic (en millions d'EVP pondérés des participations en capital) des principaux OTC



Source : Drewry Shipping, Top OTC 2014

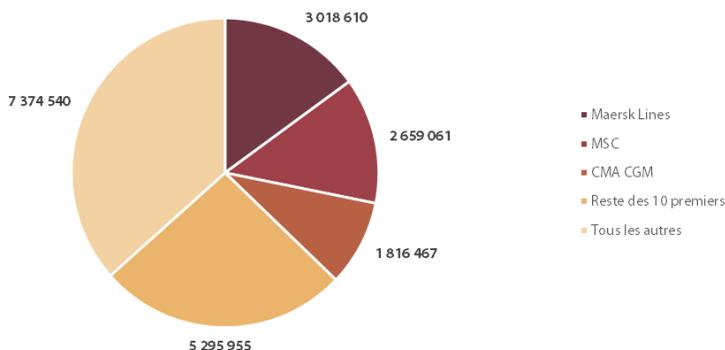
Compagnies maritimes

Les compagnies maritimes sont les clients directs des terminaux. Leur principale préoccupation est la fiabilité et le coût des escales pour leurs navires. Le respect des horaires des navires étant l'exigence primordiale des lignes maritimes, une productivité fiable et régulière dans la manutention des conteneurs, ainsi qu'un accès garanti aux terminaux au moyen de systèmes de fenêtres d'accostage détermineront leurs choix de ports d'escale, en particulier pour les navires-mères.

Tableau 1 : Opérateurs de terminaux à conteneurs en Afrique subsaharienne

Opérateurs de terminaux	
Terminaux APM	Luanda (Angola), Namibe (Angola); Douala (Cameroun); Pointe Noire (Congo); Abidjan (Côte d'Ivoire); Tema (Ghana); Monrovia (Libéria); Badagry (Nigéria), Lagos Apapa (Nigéria), Onne (Nigéria)
Bolloré Africa Logistics	Cotonou (Bénin); Douala (Cameroun); Moroni (Comores); Pointe Noire (Congo); Abidjan (Côte d'Ivoire); Libreville (Gabon); Tema (Ghana); Freetown (Sierra Leone), Conakry (Guinée), Lagos Tin Can Island (Nigéria); Lomé (Togo)
ICTSI	Matadi (DR Congo); Toamasina (Madagascar); Lekki (Nigéria)
DP World⁴	Maputo (Mozambique); Dakar (Sénégal); Berbera (Somalie), Bossasse (Somalie)
Hutchison Ports	Dar es Salaam (Tanzanie)
CMA-CGM	Tangier Med (Maroc); Lekki (Nigéria)
Portek	Libreville (Gabon), Port-Gentil (Gabon)
TIL / MSC	San Pedro (Côte d'Ivoire); Badagry (Nigéria); Lomé (Togo)
China Merchant Holding	Djibouti (Djibouti); Lagos Tin Can Island (Nigéria); Lomé (Togo)

Figure 2 : Flotte exploitée en EVP par les principales compagnies maritimes



Source : Alphaliner Top 100 2015

⁴ DP World gérait le port de Doraleh à Djibouti jusqu'à son annulation par le gouvernement en juillet 2014.

Chargeurs

Les chargeurs sont les consommateurs finaux des services portuaires mais ils ne font généralement pas pour autant partie de leur organisation. Étendre l'éventail des lignes maritimes disponibles dans un port donné est dans leur intérêt, car il augmentera normalement la pression concurrentielle sur les taux de fret et élargira simultanément le nombre de destinations économiquement accessibles pour la distribution de leurs produits ou l'approvisionnement en intrants. De plus, des coûts d'escale compétitifs et de bonnes performances pour un terminal à conteneurs sont clairement des arguments forts pour amener davantage de lignes maritimes à faire escale au port. Ainsi, les chargeurs auront un intérêt direct à voir le processus de mise en concession générer des résultats positifs en termes d'augmentation de la productivité et de réduction des coûts. Toutefois, ils pourraient s'inquiéter si la concession du principal ou unique terminal à conteneurs du pays est attribuée à une ligne maritime spécifique, car les craintes d'un éventuel risque de discrimination pourrait dissuader d'autres lignes de faire escale au port et les inciter à ne le servir indirectement que par des navires de desserte locale, réduisant ainsi la connectivité directe et rendant l'accès à leurs clients et à leur approvisionnement plus difficile.

Travailleurs portuaires

Les travailleurs portuaires ont souvent des inquiétudes légitimes au sujet des concessions dans la mesure où, dans de nombreux cas, les ports ont été utilisés dans le passé par les pouvoirs publics comme excuse sociale commode pour employer des travailleurs peu ou non qualifiés. En conséquence, les pratiques de travail n'ont progressé que lentement, en particulier lorsque la modernisation des opérations portuaires entraînait une réduction des emplois d'exploitation, ce qui est généralement le cas avec la manutention des conteneurs. La direction du port doit donc étroitement associer la main-d'œuvre portuaire au lancement d'un processus de mise en concession d'un terminal, de sorte que des mesures de transition appropriées soient définies et mises en œuvre avant de conclure l'opération elle-même. Il est donc recommandé d'impliquer dès le début les syndicats portuaires aux discussions sur la mise en concession éventuelle du terminal à conteneurs. Lorsqu'il y a lieu de s'attendre à des changements importants en matière de besoins en main-d'œuvre suite à la mise en concession, il est conseillé de constituer un groupe de travail spécifique avec la participation des syndicats pour planifier l'évolution des conditions de travail et des emplois sur le terminal (voir le module #7 du *World Bank Port Reform Toolkit*).

Appel à concurrence internationale ou contrat de gré à gré

En considérant les options pour la mise en concession d'un terminal à conteneurs, les autorités portuaires ont essentiellement deux choix : i) organiser un appel d'offres international ou ii) négocier directement un contrat de gré à gré avec un partenaire connu du port ou avec une entité ayant soumis une offre spontanée.

Avantages de l'appel d'offres international

La préoccupation primordiale des gouvernements et des pouvoirs publics lorsqu'ils s'engagent dans un partenariat public-privé, comme la mise en concession d'un terminal à conteneurs, est d'assurer et de démontrer aux parties concernées que le but est de produire une optimisation des ressources et qu'ils en tireront davantage de profit que ce qu'ils obtiendraient avec le système traditionnel d'exploitation publique, et dans le meilleur des cas, à un meilleur prix. Pour ce faire, ils doivent convaincre toutes les parties prenantes que le partenaire commercial choisi est en effet le plus capable de produire ce résultat. Un moyen très efficace d'y parvenir consiste à organiser un appel d'offres international. Bien mené, il permettra automatiquement au port d'obtenir le meilleur partenaire possible à ce moment précis. Cela évitera également le doute presque inévitable de partialité en cas de négociation directe avec un candidat. Et comme déjà évoqué, il existe à ce jour un certain nombre d'opérateurs prêts à entrer en compétition pour ces contrats de mise en concession. Ainsi, chaque fois que cela est possible, l'organisation d'un processus d'appel d'offres international devrait être l'option privilégiée pour rechercher un opérateur professionnel.

Contrat de gré à gré

Outre les objections habituelles sur l'optimisation des conditions contractuelles, le gré à gré peut également faire courir le risque de perdre une opportunité pour le port de se prévaloir de solutions innovantes pouvant se manifester lors d'un appel d'offres. Mais le plus grand risque reste, de loin, un accord sous-optimal où une bonne partie des avantages financiers revient au concessionnaire aux dépens des usagers du port. Toutefois, il existe des cas où une concession de gré à gré peut avoir un sens à condition que des précautions soient prises :

- *Lorsqu'une installation existante, exploitée jusqu'à présent sur le modèle du 'port outil' avec des manutentionnaires privés, est transformée en un terminal à conteneurs à part entière (voir encadré 2), les opérateurs historiques peuvent alors*

former un consortium pour négocier avec l'autorité portuaire un contrat de concession remplaçant les licences d'exploitation types sous lesquelles ils opéraient. Dans un tel cas, l'autorité portuaire doit, en principe, être bien armée pour cette négociation, car elle sera supposée avoir une connaissance approfondie des coûts actuels des opérations ainsi qu'une bonne compréhension des coûts liés à la transformation et à l'exploitation de la nouvelle installation. Simultanément, les opérateurs historiques, en raison de leur connaissance inhérente détaillée des conditions locales, doivent pouvoir proposer une offre concurrentielle. Mais en tout état de cause, une compréhension complète par l'autorité portuaire des coûts de la nouvelle forme d'exploitation et des objectifs de productivité à atteindre par le concessionnaire est indispensable pour la négociation de gré à gré d'un contrat de concession pour être bénéfique aux deux parties.

Encadré 2 : Concessions des terminaux portuaires au Nigéria

En 2004, les autorités nigérianes ont instauré un nouveau cadre réglementaire et juridique qui a permis de transformer l'autorité portuaire du Nigéria en une véritable autorité propriétaire et de mettre en place une commission de régulation indépendante. Les documents d'appel d'offres ont été émis en quatre lots en 2004 et 2005, pour l'attribution de vingt-cinq concessions de terminaux. Treize ont été attribuées par appel d'offres et douze de gré à gré.

Ces négociations ont fait intervenir les entreprises locales qui exploitaient déjà les terminaux sous forme de licence d'exploitation, avec ou sans la participation de nouveaux partenaires internationaux. Finalement, deux concessions ont été attribuées à des groupes locaux, et les dix autres à des consortiums constitués des premiers opérateurs locaux auxquels se sont joints des entreprises internationales.

- *Lorsqu'une compagnie de transport maritime ou un consortium comprenant une compagnie maritime, fait une proposition pour construire et exploiter un nouveau terminal à conteneurs visant notamment des activités de transbordement (voir encadré 3). Puisque de tels projets font généralement partie de la stratégie de développement commercial de la ligne maritime, ils peuvent ne pas se prêter à optimisation par appel d'offres international. Toutefois, l'autorité portuaire doit toujours chercher à optimiser les résultats par rapport à l'économie nationale. Deux considérations sont donc primordiales : i) évaluer la proposition en la comparant avec toute utilisation alternative possible du site du projet (la façade maritime est une ressource rare et doit être gérée avec précaution par les autorités nationales), et ii) s'assurer que la proposition fournira les meilleurs résultats possibles pour le pays, à la fois sur le plan financier*

(rendement des actifs concédés, c'est-à-dire le terrain portuaire) et sur le plan économique (rapport qualité/coût des services aux clients du port). Un autre problème peut surgir lorsque le projet vise à servir principalement, et parfois exclusivement, la compagnie maritime qui le finance. Dans un tel cas, et lorsqu'un terminal public existe déjà à proximité, l'autorité portuaire devrait alors juger si le retrait de cette compagnie maritime du terminal risque de mettre en péril la viabilité de l'opération. Maintenir un terminal public est bien entendu une absolue nécessité (en dehors des situations où il existe un volume de trafic suffisamment important pour que chaque compagnie maritime exploite son propre terminal, comme sur la côte ouest des États-Unis).

Encadré 3 : Terminal à conteneurs de Lomé (LCT) au Togo

À la suite d'un premier contrat de concession négocié en 2001, *Bolloré Africa Logistics* (BAL) a obtenu en 2010 une concession de 35 ans pour l'exploitation du terminal à conteneurs de Lomé au Togo). En mars 2011, des travaux d'extension ont été entrepris avec la construction d'un nouveau quai de 450 mètres et d'un parc à conteneurs de 16 hectares entrés en opération en octobre 2014.

Toutefois, une deuxième concession a été signée en décembre 2008 pour le développement d'un nouveau terminal à conteneur avec la société *Lomé Container Terminal* (LCT). LCT est la propriété de *Thesar Maritime Limited* (TML), une filiale chypriote de *Global Terminal Limited* (GTL). GTL est une société sœur de *Terminal Investment Limited* (TIL), la branche opération de terminaux à conteneurs de MSC. GTL a été absorbé en 2012 par TIL, tandis que *China Merchant Holdings International* (CMHI) a acquis une part de 50 % de TML en août 2012. Les actionnaires actuels de LCT sont donc désormais TIL/MSO et CMHI, détenant 50 % chacun. La durée de la concession est de 35 ans, avec une option de dix années supplémentaires. Le terminal est public, et non dédié à MSC, mais principalement consacrée aux opérations de transbordement. Il est entré en service en octobre 2014. La deuxième phase du développement de LCT lui permettra d'atteindre un volume de deux millions d'EVP, avec une capacité d'accueil maximale pour des navires de 14 000 EVP. Au début de l'année 2015, LCT opère avec 12 portiques de quai. Jusqu'à présent, l'activité est prometteuse et le transbordement se développe.

Propositions spontanées

En règle générale, les propositions spontanées doivent être traitées avec précaution afin d'éviter toute erreur d'interprétation par d'autres parties prenantes, quelle que soit l'issue de la proposition. Des principes d'ouverture et de transparence sont essentiels à la bonne tenue du processus, malgré les éventuelles exigences de confidentialité exprimées par le promoteur. Si le gouvernement ou l'autorité portuaire estime que la proposition comporte des avantages, il est alors conseillé de réintroduire un minimum de concurrence en utilisant le modèle *Swiss Challenge*.

Le *Swiss Challenge* est une méthode de passation de marchés par laquelle une autorité publique ayant trouvé un certain intérêt technique à une offre spontanée, décide de publier la composante technique de l'offre initiale et appelle à des contre-propositions financières. Si l'offre d'un soumissionnaire est inférieure pour le même contenu technique, le soumissionnaire initial a la possibilité de s'aligner sur cette nouvelle offre, auquel cas le contrat lui est attribué ; mais s'il refuse, c'est le moins disant qui remporte le contrat. Le *Swiss Challenge* fonctionne en fait comme un test de marché pour déterminer le rapport coût/qualité d'une proposition spontanée.

Lorsqu'une autorité portuaire envisage la possibilité d'accepter une offre spontanée sans passer par un *Swiss Challenge*, elle doit revenir aux deux considérations principales exposées ci-dessus (voir le paragraphe sur les contrats de gré à gré). Il est essentiel, en particulier, que l'autorité portuaire évalue le réalisme et la fiabilité de la structure financière de la proposition à la fois pour les phases de construction et d'exploitation, et vérifier l'adéquation des objectifs de performance proposés en les comparant aux concurrents régionaux, afin de s'assurer que tant les tarifs et la productivité sont attrayants pour les clients actuels et futurs. Une évaluation comparative s'impose donc pour ne pas se contenter d'un résultat sous-optimal.

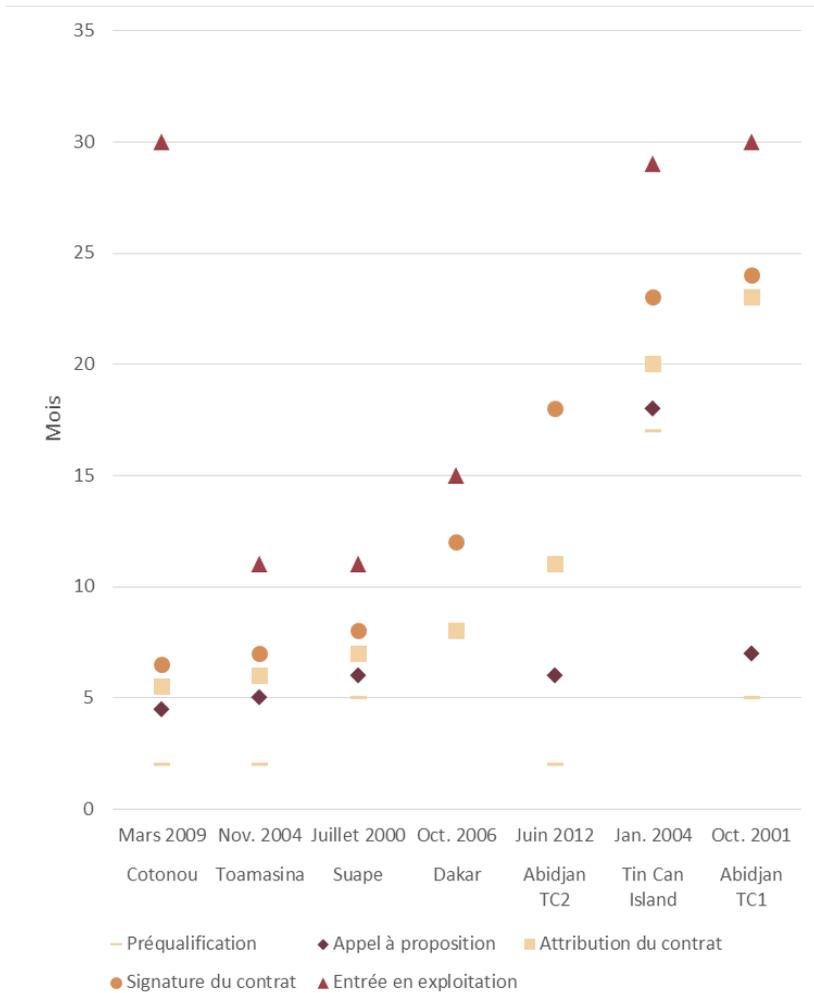
Organiser un appel d'offres international

Séquence et chronologie

Un calendrier doit être complet et réaliste dès le début pour identifier l'ensemble des tâches à accomplir et bien mener l'organisation globale du projet. Pour des raisons de crédibilité et de transparence, il faut aussi ne pas sous-estimer la durée nécessaire à l'accomplissement de chaque phase du processus. Un calendrier trop ambitieux va inévitablement avoir des effets négatifs pour l'autorité d'exécution qu'on accusera d'un manque d'efficacité alors qu'il s'agissait probablement d'un excès d'optimisme. Mais la conséquence en sera tout aussi néfaste. Il vaut donc mieux déterminer le plus précisément possible les délais requis à chaque étape en accordant une attention particulière au temps nécessaire pour que les autorités publiques donnent leur feu vert pour passer à l'étape suivante. Le mieux serait de prendre comme référence les pratiques passées d'approbation des pouvoirs publics pour guider l'élaboration du calendrier global du projet. Si l'autorité concédante ne sera guère critiquée pour avoir terminé plus tôt que prévu, elle le sera certainement dans le cas contraire. Une fois le calendrier défini, il sera rendu public afin

que l'ensemble des parties prenantes et des parties intéressées soient informées de l'état du projet et des jalons d'avancement prévus.

Figure 3 : Exemples de durée de mises en concession



La figure 3 compare les calendriers de plusieurs concessions. Le temps plutôt long de mise en concession des terminaux de Tin Can Island et du premier terminal d'Abidjan s'explique par les circonstances particulières dans lesquelles elle a été menée : la mise en concession à Abidjan a été interrompue par les troubles civils de 2002 et relancée en gré à gré, tandis qu'à Lagos, Tin Can Island faisait partie d'un

lot de concessions dont les offres étaient donc plus longues à évaluer. À l'autre extrémité, Cotonou a bénéficié d'une préparation intensive et la mise en exploitation tardive du terminal s'explique par le fait que les travaux de construction du nouveau terminal étaient financés par le *Millennium Challenge Account*.

À titre indicatif, il est raisonnable de prévoir le calendrier suivant lors du démarrage du processus en partant de zéro.

Tableau 2 : Calendrier indicatif du processus de mise en concession

Étape	Temps indicatif
Analyse juridique et préparation des documents d'appel d'offres et de pré-sélection	6 mois
Phase de pré-qualification	3 mois
Processus d'appels d'offre	
Appel d'offres initial, visite du site, conférence des soumissionnaires, finalisation des documents d'appel d'offres	2 mois
Appel d'offres final	2 mois
Évaluation des offres et attribution	1 mois
Signature du contrat	1 mois
Durée totale	15 mois

D'une manière générale et selon les périodes d'examen et d'approbation par les autorités publiques, une durée de transaction de 12 à 18 mois semble être une estimation raisonnable.

Durée de la concession

La détermination de la durée de concession est cruciale car elle établit la durée de l'engagement contractuel entre l'autorité et l'opérateur. La première question serait donc de savoir si elle devrait être décidée à l'avance par l'autorité concédante et donc devenir un élément d'information de l'appel d'offres, ou si c'est aux soumissionnaires d'en décider et elle est alors un élément variable à évaluer aux côtés des autres critères d'évaluation identifiés dans les documents d'appel d'offres. À ce stade, il convient de tenir compte que

DU POINT DE VUE DE L'AUTORITÉ PORTUAIRE, plus la durée est courte, plus il donne l'opportunité de ré-ouvrir la concurrence pour le marché et, par conséquent, d'inciter l'opérateur en place à maintenir son niveau de performance pour justifier l'obtention d'une prorogation de durée.

DU POINT DE VUE DE L'OPÉRATEUR, plus la durée est longue, plus il est facile de planifier le développement de l'installation et de sécuriser un financement à plus long terme grâce aux revenus attendus de l'exploitation.

Comme règle de bon sens, la durée de la concession doit correspondre à la période d'amortissement des actifs dans lesquels le concessionnaire doit investir. Ce qui veut dire que la durée de concession d'un terminal existant, entièrement équipé et totalement opérationnel, où l'opérateur devra simplement assurer la maintenance de l'équipement et éventuellement investir dans des renouvellements limités, serait plus courte : par exemple, entre 5 et 10 ans. À l'inverse, si l'opérateur doit construire et équiper totalement un nouveau terminal, le volume de l'investissement suppose un contrat plus long et l'expérience indique alors des durées de concession variant entre 20 et 30 ans.

Aussi, lorsqu'il s'agira de choisir si la durée de concession est une constante ou une variable, l'autorité concédante s'aidera de son évaluation des coûts d'investissement engagés et du trafic prévisible pour prendre une décision. Faute de quoi, le risque serait que les soumissionnaires soient tentés de demander des durées plus longues que ne le suggère la règle ci-dessus ; et même si l'autorité peut indiquer qu'elle accordera la préférence à des soumissions de plus courtes durées, la prise en compte de ce critère dans la méthodologie d'évaluation des offres peut se révéler difficile tout en préservant les principes de transparence et d'objectivité dans le processus de sélection.

Gestion du processus de mise en concession

Une équipe de base doit s'occuper de la conduite du processus de mise en concession sous la supervision directe du bureau du directeur général de l'autorité portuaire. Cette équipe distribuera les tâches, suivra son évolution, prendra des mesures pour résoudre les problèmes à mesure de leur apparition et informera en permanence la direction du port de l'avancement de l'opération. D'entrée de jeu, il faudra aussi décider de l'utilité de recruter des conseillers spécialisés pour aider à organiser et mener à bien le processus. Une branche d'IFC du Groupe de la Banque mondiale, est spécialement dédiée à la prestation de services de conseil pour ce type de transactions. S'il y a consensus sur la nécessité de conseils professionnels, l'autorité concédante a le choix entre deux options : i) sous-traiter l'ensemble du processus (appel d'offres, évaluation, proposition d'attribution, négociations, clôture) à un *conseiller en transaction* qui travaillera sous le contrôle

de l'autorité, mais sera en charge de l'ensemble des étapes et des actions requises pour mener le processus jusqu'à son terme ; ou ii) faire appel uniquement à un bureau de conseil professionnel spécialisé, comme par exemple un conseiller juridique expérimenté dans la préparation et la négociation de contrats de concession. Il convient de garder à l'esprit que les soumissionnaires potentiels pour une concession de terminal à conteneurs, qu'il s'agisse d'opérateurs de terminaux indépendants ou de compagnies maritimes, viendront à la table de négociation avec une solide expertise juridique et une grande expérience de négociation, et il est donc d'une importance capitale que l'autorité concédante puisse se prévaloir d'une capacité équivalente pour améliorer la probabilité de parvenir à un accord équilibré au terme du processus⁵. Enfin, il est primordial de comprendre qu'après les négociations, si le concessionnaire doit emprunter, il peut parfois être amené à demander des modifications au contrat de concession pour répondre aux obligations des créanciers. Ce processus mettra invariablement à l'épreuve la capacité de l'autorité concédante à négocier un contrat de concession et nécessitera souvent la négociation d'un accord direct entre les prêteurs et le gouvernement-hôte, les premiers cherchant à s'assurer que les autorités locales ne reviendront après coup ni sur leurs droits ni sur les obligations prises par des entreprises publiques ou des autorités de régulation.

Avis d'appel d'offres et publicité

La première communication officielle de l'intention de l'autorité portuaire de sélectionner un concessionnaire pour l'un de ses terminaux doit être largement diffusée via les réseaux de médias nationaux, ainsi que dans les publications internationales spécialisées dans les secteurs portuaires et maritimes. L'avis d'appel d'offres doit fournir le calendrier provisoire initial de l'opération et le calendrier ferme prévu pour l'appel à manifestation d'intérêt, avec les instructions sur la façon d'obtenir le dossier de pré-qualification et le délai de soumission.

Règles de diffusion de l'information

Tout au long du processus, un membre de l'équipe de base sera chargé de la communication avec les médias et des réponses aux questions sur l'avancement de

⁵ Un outil de référence utile en la matière est le *Guide for Hiring and Managing Advisors for Private Participation in Infrastructure*, notamment le volume 3 *How to Select and Manage PPI Advisors* (World Bank-PPIAF, 2001).

l'opération. L'autorité portuaire prendra l'initiative de publier, de préférence sur son site Internet, l'ensemble des informations relatives au projet et sur le processus suivi de passation des marchés. Des mises à jour régulières, en particulier aux moments décisifs, seront publiées en conséquence.

Critères de pré-qualification

En règle générale, les critères de pré-qualification doivent être adaptés à l'ampleur du projet pour s'assurer que les soumissionnaires seront effectivement en mesure de fournir les résultats escomptés, mais sans toutefois être trop exigeant, ce qui restreindrait à l'excès l'éventail des concurrents potentiels.

Expérience professionnelle

Les références professionnelles documenteront la capacité du soumissionnaire à gérer et à exploiter des installations similaires ou légèrement plus importantes que celle mise en concession. Ces références fourniront des informations sur les investissements – le trafic, la productivité et la performance globale de l'opérateur soumissionnaire – complétées selon les cas de certificats d'appréciation des autorités concessionnaires ou de clients.

Références financières

Des références financières étayeront la capacité du soumissionnaire à réaliser les investissements prévus et fourniront des informations sur sa santé financière globale. Elles comporteront également des détails sur les contrats en cours et le portefeuille d'exploitation pour permettre d'évaluer si le nouveau contrat est compatible avec l'organisation et le plan de travail du soumissionnaire, ou s'il a l'intention d'étendre sa capacité opérationnelle pour assumer cette nouvelle activité, et la façon dont il envisage de le faire.

Liens avec des compagnies maritimes

Puisque la plupart des projets considérés dans ce guide pratique sont supposés être des installations publiques, la question des liens financiers entre compagnies maritimes et opérateurs de terminaux doit faire l'objet d'une attention particulière. Du côté positif, un opérateur affilié à une compagnie maritime sera a priori en meilleure position pour garantir la fréquentation du terminal par sa société-mère et

éventuellement pour développer ses opérations, grâce par exemple à des activités de transbordement. Mais en revanche, l'inconvénient c'est que le risque de perception de traitement préférentiel par d'autres compagnies maritimes faisant escale dans le port doit être soigneusement géré (voir la section *Clause de non-discrimination et principe d'usage public*). Les documents de pré-qualification devront indiquer, en particulier, si une compagnie maritime en tant que telle pourrait participer à l'appel d'offre. En règle générale, s'il n'y a pas d'autre terminal public dans le port, cela devrait probablement être évité. Toutefois, on peut très bien envisager la gestion d'un tel terminal par un opérateur indépendant d'une compagnie maritime à partir du moment où les dispositions de non-discrimination du contrat de concession sont contraignantes et fermement soutenues par un mécanisme robuste pour recueillir les commentaires des usagers avec des moyens pour y remédier si nécessaire.

Production et organisation des données

Diffusion de l'information

En règle générale, la divulgation de l'information qui touche à tous les aspects de l'opération doit rester, autant que possible, générale. Les éléments techniques destinés aux soumissionnaires seront de préférence mis en ligne sur une page Web avec accès protégé aux entreprises pré-qualifiées qui pourront soumettre leurs questions. Il faudra aussi que, de son côté, l'autorité portuaire crée et mette à jour régulièrement une page Web où toutes les parties intéressées ainsi que le grand public puissent suivre l'avancement du projet de mise en concession.

Études de marché

Avant d'entreprendre le travail de mise en concession, l'autorité portuaire aura commandité une ou plusieurs études de marché développant les perspectives économiques du terminal sur la durée de la concession. Les soumissionnaires pré-qualifiés pourront consulter ces études tout en leur indiquant qu'il leur revient d'effectuer leur propre évaluation, et que par conséquent, l'autorité portuaire ne sera pas tenue responsable des projections de trafic présentées dans leurs études. Si l'un des critères de sélection fait référence à des projections de trafic, comme par exemple pour *le total des revenus actualisé durant la période de concession*, les prévisions de trafic proposées par les études de l'autorité portuaire seront utilisées pour évaluer ce critère pour l'ensemble des soumissions.

Centre de données – ‘Data room’

L'autorité portuaire installera un centre de données physique et/ou virtuelle, accessible à l'ensemble des soumissionnaires pré-qualifiés où toutes les informations pertinentes sur la concession seront fournies. De plus, une visite du site sera organisée pour leur permettre d'avoir une compréhension physique complète des conditions du terminal à mettre en concession (voir section *Préparation des offres*).

Critères de sélection

Les critères de sélection doivent correspondre aux objectifs de la mise en concession, tel que décrit plus haut. L'importance et la pondération des critères listés ci-dessous seront différenciées en fonction des objectifs choisis.

Plan d'activité

Le plan d'activité doit indiquer comment l'opérateur entend se conformer aux critères de performance précisés dans le contrat de concession (voir la section *Indicateurs de performance*). Il décrira également la stratégie de l'opérateur pour développer l'activité du terminal en précisant comment il perçoit le rôle du terminal tant dans le cadre restreint du port que dans la chaîne logistique nationale et régionale du pays.

D'une manière générale, un plan d'activité aura, sur la base de prévisions de trafic fournies par l'autorité portuaire, deux grands objectifs à atteindre.

Pour ce faire, le plan d'activité

- décrira comment le soumissionnaire entend gérer le trafic prévu tout en respectant les engagements de performance, en ajoutant probablement une description de sa structure opérationnelle et de l'évolution des outillages au cours de la période de concession ; et
- fournira une vision de son approche commerciale avec les compagnies maritimes en vue d'améliorer les perspectives de développement du terminal et des relations qu'il se propose d'établir avec d'autres acteurs de la logistique pour renforcer et accroître le rôle de la plateforme conteneurisée à l'échelle nationale et, le cas échéant, régionale.

S'il est utile pour l'autorité portuaire d'avoir un bon aperçu de l'approche du soumissionnaire sur les aspects opérationnels et commerciaux, démontrant ainsi sa capacité à relever les défis spécifiques de l'installation mise en concession, il est conseillé de ne pas accorder trop d'importance à ce type de document, ni de lui donner une pondération trop élevée, s'il fait partie des critères d'évaluation des propositions. Dans le cas contraire, le risque serait de transformer la compétition en une sorte de concours de beauté où la forme et les artifices commerciaux primeraient sur la qualité technique des offres.

Engagements de performance

Les soumissionnaires devront se conformer aux seuils minimaux de performance définis dans le projet de contrat de concession, mais les documents d'appel d'offres peuvent accorder des points supplémentaires aux soumissionnaires s'engageant sur des performances plus élevées, étant entendu que de tels engagements remplaceraient les seuils minimaux dans le contrat final, et constitueraient *de facto* le nouveau seuil de déclenchement de pénalités en cas de non-respect.

Des objectifs de performance opérationnelle sont recommandés en toutes circonstances, avec les commentaires suivants :

- L'autorité portuaire privilégie d'abord les indicateurs axés sur les résultats, quels que soient les moyens mis en œuvre. En d'autres termes, les indicateurs-clés de performance doivent informer sur un niveau de performance commerciale, généralement avec les compagnies maritimes qui sont les clients directs du terminal et les chargeurs qui apportent et enlèvent les conteneurs du parc. D'autres indicateurs, tels que les ratios individuels de productivité de l'équipement, sont utiles pour évaluer la performance des actifs de l'opérateur et son efficacité organisationnelle globale, mais ne devraient pas devenir les principales mesures de la performance de l'opérateur. De la même façon, l'autorité portuaire doit d'abord et avant tout se soucier du niveau de services fournis aux clients, plutôt qu'aux moyens techniques mis en œuvre par l'opérateur, tant que le niveau requis est atteint et que toutes les obligations légales sont remplies. L'autorité concédante doit notamment éviter de prescrire l'utilisation d'équipement spécifique de manutention, en capacité et en nombre d'unités, ou encore d'exiger un calendrier d'investissement assorti d'échéances et engageant l'opérateur à remplacer et à ajouter des unités spécifiques.
- Les programmes d'investissements devraient, autant que faire se peut, être subordonnés à l'utilisation des capacités et aux performances opérationnelles.

Ce n'est que si le besoin est évident, dans les cas de reconstruction ou de risque immédiat d'exploitation par exemple, qu'ils devraient être basés sur un calendrier. Autrement, exiger l'engagement d'un concessionnaire sur un calendrier d'investissements à échéances comporte au moins trois risques : i) que des investissements soient réalisés trop à l'avance si la demande ne suit pas les prévisions, coût qui retomberait d'une manière ou d'une autre à la charge de l'autorité portuaire ; ii) que des investissements soient réalisés malgré une productivité sous-optimale des actifs existants, ce qui éliminerait l'incitation à maximiser l'utilisation de l'infrastructure existante ; et iii) que le concessionnaire préfère risquer un litige plutôt que de se conformer, faisant valoir par exemple qu'une dépression économique inattendue a rendu toutes les prévisions caduques. La meilleure formule consiste à inclure des éléments déclencheurs dans le contrat de concession, par exemple, atteindre 80 % de la capacité optimale deux ans de suite, ou atteindre le temps d'attente maximal moyen acceptable durant six mois consécutifs (les ratios d'occupation ont perdu de leur pertinence avec les systèmes de fenêtre d'accostage) pour lancer les opérations d'investissement.

- La situation concurrentielle du terminal aura également un impact sur l'importance relative des paramètres de performance. Si l'opérateur fait face à de vrais concurrents pour la majeure partie de son trafic prévu, son incitation à la performance sera naturellement créée par cette situation, et l'autorité portuaire aura donc moins besoin de contrôler son fonctionnement interne, déjà fortement incitée à optimiser ses opérations ; par contre le suivi continu du niveau de performance offert aux clients comparé aux concurrents locaux ou régionaux demeure essentiel . Si la concurrence est faible voire inexistante, ce qui est le cas en Afrique subsaharienne pour le trafic national de la plupart des terminaux à conteneurs, dû essentiellement au manque de facilitation des transports transfrontaliers, l'autorité portuaire devra s'assurer que ses clients sont bien servis (raison d'être des indicateurs axés sur les résultats), mais aussi que l'utilisation des actifs du port sous concession sont optimale (raison d'être des indicateurs liés à l'équipement et à la productivité des actifs).

Des exemples de différents indicateurs de performance possibles sont présentés à la section *Indicateurs de performance*.

Engagements sur le volume de trafic

Les autorités portuaires sont souvent tentées d'exiger des engagements sur le volume de trafic, en particulier lorsque le projet de concession ambitionne de déve-

lopper des activités de transbordement et de transit. Parce que le trafic intérieur est largement tributaire de la croissance économique globale du pays, ce qui est évidemment hors du contrôle de l'opérateur, on comprend la raison de cette exigence de son développement. Mais, dans la plupart des cas, l'imposer aux conteneurs est contre-productif, voire simplement déraisonnable.

En premier lieu, il faut d'évidence reconnaître que les opérateurs de terminaux indépendants n'ont tout simplement aucun contrôle sur les cargaisons ou sur les compagnies maritimes et que pour cette raison leur demander de s'engager sur un volume de trafic n'a pas de sens. Le mieux qu'il leur reste à faire et qu'ils doivent faire pour développer leur activité, est de rendre leurs services aussi attractifs que possible pour les compagnies maritimes, en termes de productivité et de prix.

En second lieu, les filiales d'une compagnie maritime fonctionnant indépendamment de leur société-mère qui soumettent une offre pour exploiter un terminal public exige d'eux une garantie de volume en raison de cette affiliation, ce qui est contraire à la logique du principe de non-discrimination car cela sous-entend que l'opérateur sera amené à donner la priorité aux navires de sa société-mère pour remplir son engagement.

En troisième lieu, en raison des garanties de volumes, les emprunts auprès des banques commerciales seront plus difficiles ou plus coûteux pour les opérateurs privés, car ces engagements augmenteront les risques financiers.

Enfin, le seul cas où l'exigence de garantie d'un volume de trafic n'est pas seulement souhaitable mais parfois nécessaire est quand une compagnie maritime propose de construire et d'exploiter un terminal à conteneurs dédié à son seul trafic. Le terminal proposé étant construit sur un espace public le long du littoral – ressource publique nécessairement rare – l'autorité concédante aura de ce fait la responsabilité de veiller à ce qu'il génère suffisamment d'activités et de créer des emplois en conséquence pour justifier l'aliénation du domaine public pendant la durée de la concession.

En dernière analyse, les compagnies maritimes elles-mêmes ne contrôlent pas le trafic et donc toute exigence sur le volume de trafic ne fait qu'ajouter un risque pour l'opérateur du terminal. Risque qu'il fera payer, d'une manière ou d'une autre, à l'autorité portuaire et au final, aux usagers. La meilleure façon pour l'autorité portuaire de réussir une mise en concession ne consiste pas à imposer des contraintes artificielles qui entraînent inévitablement des coûts additionnels,

mais de créer les bonnes incitations pour que l'opérateur optimise sa performance. Le niveau initial d'investissement dans l'installation fait partie de ces incitations de même que le recours à un mécanisme astucieux de partage des bénéfices (voir la section *Redevances de concession*) ou à un système robuste de retour d'expérience des usagers (voir la section *Retour d'expérience de la clientèle*).

Tarifs

Si l'objectif premier d'une mise en concession est de réduire les coûts portuaires, le tarif le moins élevé pour les usagers sera alors le principal, voire l'unique critère de sélection. Selon la structure du trafic prévu, ce critère peut être présenté de différentes manières (voir tableau 3) :

- Si le trafic est principalement intérieur, le tarif de manutention par EVP (Équivalent Vingt Pieds) pour tout conteneur passant par le terminal est le critère le plus logique.
- Si le trafic se divise entre trafic intérieur et transbordement, en tenant compte de l'objectif principal de réduction des coûts portuaires pour les acteurs économiques nationaux, le tarif de manutention par EVP pour le trafic intérieur est le critère logique. Le tarif de manutention pour les conteneurs en transbordement peut, lui, être laissé à la discrétion de l'opérateur de décider en fonction de ce que le marché peut supporter, compte tenu du contexte de la concurrence régionale pour ce trafic.
- Si le trafic est principalement concentré sur le transbordement, ou si l'autorité portuaire souhaite promouvoir systématiquement les activités de transbordement, le dossier d'appel d'offres peut alors déterminer unilatéralement le niveau du tarif de manutention des conteneurs hors transbordement et le tarif pour le transbordement deviendrait alors le critère principal de sélection.

Tableau 3 : Choix des critères tarifaires

Structure du trafic	Conteneurs domestiques	Conteneurs en transbordement
Majoritairement intérieur	Tarif par EVP sur tout le trafic	Tarif par EVP sur tout le trafic
Mixte	Tarif de manutention par EVP	Laissé au choix de l'opérateur
Majoritairement transbordement	Fixé par l'autorité portuaire	Tarif de manutention par EVP

Redevances de concession

Les redevances de concession peuvent se composer d'un paiement initial et de paiements annuels. Si le paiement annuel est choisi comme critère de sélection, alors le paiement initial sera décidé unilatéralement par l'autorité portuaire et indiqué dans le dossier d'appel d'offres. Si c'est le paiement initial qui devient critère de sélection, le paiement annuel de la concession sera alors décidé par l'autorité portuaire. Si les deux sont laissés au choix des soumissionnaires, le critère de sélection devient plutôt le total des recettes escomptées tout au long de la durée de concession.

Reste qu'il y aura pour les paiements annuels un niveau plancher défini dans le dossier d'appel d'offres, reflétant la valeur locative d'une installation existante ou la rémunération des investissements préliminaires et la valeur foncière d'un nouveau terminal. Le dépassement de ce seuil peut constituer le critère de sélection.

Redevances de volume

La redevance de volume est un montant par EVP manutentionné représentant un outil de partage des bénéfices entre l'autorité portuaire et l'opérateur. Elle peut être laissée à la discrétion du soumissionnaire et devenir un critère de sélection, ou être prédéfinie dans le dossier d'appel d'offres, surtout si elle devient une incitation pour accroître le trafic, par exemple en utilisant un barème dégressif à mesure que le trafic augmente (voir section *Redevances selon une échelle variable*).

Si la redevance de volume est l'unique ou le principal critère de sélection, tous les autres paiements de concession, initial et annuels, sont définis unilatéralement par l'autorité portuaire dans le dossier d'appel d'offres. Lorsque la redevance de volume est laissée à la proposition du soumissionnaire ainsi que les autres paiements, le critère de sélection devient alors le total des recettes escomptées tout au long de la période de concession (voir ci-dessous).

Recettes totales escomptées tout au long de la période de concession

C'est généralement le critère privilégié lorsque l'objectif principal de la concession est l'optimisation des revenus pour l'autorité portuaire. Dans ce cas, la plupart des postes de recettes seront laissés à la proposition des soumissionnaires, à l'exception peut-être du seuil plancher de la redevance annuelle. L'autorité portuaire devrait toutefois évaluer les conséquences de tout projet de tarifs sur le coût pour les usa-

gers du port et peut décider d'un tarif maximum applicable, en particulier pour les conteneurs domestiques, lorsqu'elle opte pour ce critère de sélection.

Résumé

Pour des raisons de transparence et d'objectivité dans le processus de sélection, il est fortement conseillé de privilégier un nombre limité de critères, tels que :

- Des critères qualitatifs pour valider la crédibilité technique de la proposition :
 - i) un plan d'activité suffisamment précis pour démontrer la capacité du soumissionnaire à respecter ses engagements, sans être trop présomptueux ; et ii) des indicateurs de performance plancher sur lesquels le soumissionnaire doit s'engager formellement. Si le dossier d'appel d'offres comporte l'option de proposer des objectifs de performance supérieurs, devenant alors des engagements contractuels, il doit préciser comment les points d'évaluation additionnels seront calculés et appliqués aux résultats finaux d'évaluation.
- Des critères quantitatifs, et de préférence un seul, pour rendre la sélection objective et incontestable lors de la divulgation des résultats du processus d'appel d'offres à l'ensemble des parties prenantes. Le tableau suivant résume les options offertes à l'autorité concédante lors du choix d'un critère quantitatif unique pour sélectionner le soumissionnaire préféré.

Tableau 4 : Tableau de décision pour le critère quantitatif

Qui définit quoi ?				
	Tarif	Paiement initial	Redevance de concession	Redevance de volume
Critère	Tarifification	OTC	AP	AP
	Paiement initial	AP	OTC	AP
	Redevance de concession	AP	AP	AP fixe le seuil plancher OTC propose
	Redevance de volume	AP	AP	AP
	Recettes totales	AP établit le seuil plafond pour le trafic national OTC propose pour le transbordement	OTC	AP fixe le seuil plancher OTC propose

Préparation des offres

Visite du site

L'autorité portuaire organisera une visite complète du site et une session de questions/réponses avec les soumissionnaires pré-qualifiés. Ces deux événements doivent se dérouler le plus tôt possible après les résultats de la pré-qualification. Il faut également veiller à laisser suffisamment de temps après la visite du site pour que les soumissionnaires pré-qualifiés préparent leurs propositions.

Interactions avec les soumissionnaires pré-qualifiés

Dès que les soumissionnaires pré-qualifiés ont été notifiés, l'ensemble des échanges d'informations entre l'autorité portuaire et les soumissionnaires doit être mené de manière équitable pour garantir une symétrie totale de l'information communiquée aux soumissionnaires. Un site Internet dédié où sont publiées l'ensemble des informations relatives aux transactions, les questions des soumissionnaires et les réponses permettra de respecter un principe de transparence. Ces derniers pourront y accéder en toute sécurité grâce à un protocole d'accès protégé et conçu pour leur permettre de visionner les questions des uns et des autres, ainsi que les réponses de l'autorité portuaire.

Ouverture des offres

Séance d'ouverture publique

La séance d'ouverture des offres doit être publique, et tous les soumissionnaires seront invités à y assister. Les offres comportant les pièces suivantes

- tous les éléments obligatoires de l'offre, y compris la caution bancaire,
- tout engagement de performance dépassant les exigences minimales, et
- la valeur proposée par le soumissionnaire pour les critères de sélection

seront lues à voix haute et inscrites au procès-verbal de la séance d'ouverture des offres, qui sera ensuite publié sur la section publique du site Web de l'autorité portuaire. Les offres seront ensuite remises au Comité d'évaluation.

Publication des résultats

Les résultats de l'évaluation des offres seront annoncés publiquement par l'autorité portuaire et publiés simultanément sur son site Web, ainsi que le rapport complet d'évaluation des offres indiquant le classement des soumissionnaires. Le soumissionnaire préféré sera invité à négocier sans délai le contrat de concession.

Documents de pré-concession

Les documents types de pré-concession sont détaillés dans l'édition 2006 du *World Bank Port Reform Toolkit*. Ils ne sont mentionnés ici que pour référence.

Lettre d'intention (LOI)

La LOI est un accord de pré-concession indiquant i) l'intention du concessionnaire de concevoir, construire ou rénover une installation portuaire nouvelle ou existante ; ii) la volonté de l'autorité portuaire d'établir des conditions pour une installation exploitée par un opérateur privé dans le cadre d'un contrat de concession et de coopérer avec le concessionnaire en se conformant à certaines exigences locales (permis, enregistrements, qualifications pour des opérations commerciales...). La LOI est préparée conformément au projet des spécifications fonctionnelles initialement soumis dans le dossier d'appel d'offres.

Rapport de projet détaillé (DPR—pour BOT et variantes)

Le DPR est un document soumis à l'autorité portuaire qui présente un aperçu de la forme structurelle ou de la conception technique générale des différentes phases de la construction, accompagnées d'un échéancier. Une fois approuvé par l'autorité portuaire, le DPR est incorporé dans le contrat de mise en concession, ce qui rend l'échéancier contraignant.

Accord de développement conjoint (JDA)

Lorsque le soumissionnaire retenu est un consortium de plusieurs entreprises, le JDA est un accord entre les membres du consortium qui attribue les responsabilités du projet (participation, financement, construction, avantages fiscaux). Cet accord peut également associer l'autorité portuaire elle-même.

Négociation et attribution du contrat

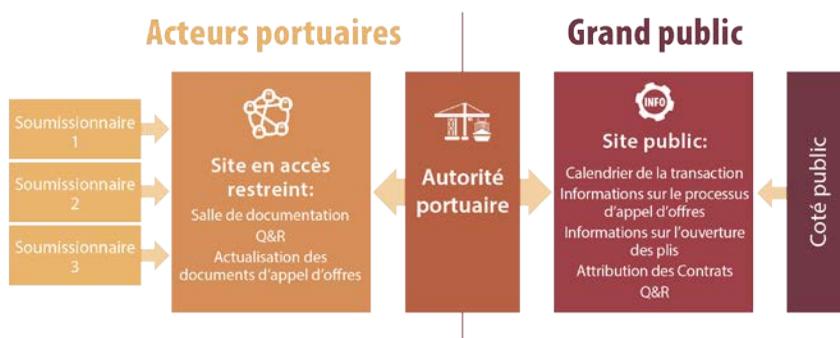
Équipe de négociation

L'équipe de négociation sera généralement dirigée par le directeur général de l'autorité portuaire assisté de son conseiller juridique, du directeur financier, du directeur de l'exploitation et du directeur technique. Si un conseiller en transaction externe a été retenu par l'autorité portuaire (voir section *Organiser un appel d'offres international*), il ou elle fera également partie de l'équipe de négociation.

Questions ouvertes aux négociations

L'objet des négociations du contrat aura été circonscrit dans le dossier d'appel d'offres. Mais il ne peut inclure aucun élément ayant abouti à l'attribution du contrat, tels que les engagements financiers et les critères de performance. Il ne peut non plus entraîner de dérogation significative aux conditions initiales de l'appel d'offres. Il portera essentiellement sur la mise au point du calendrier d'exécution du contrat et du processus de transfert dans le cas d'une installation existante, ou la confirmation des conditions d'entrée en vigueur de l'accord final.

Figure 4 : Processus de transaction



Période de négociation et conclusion

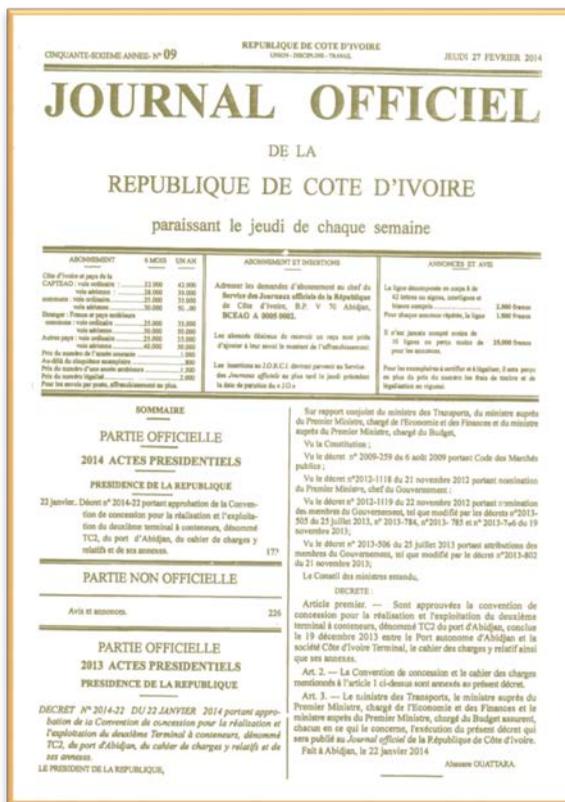
Pour éviter de ralentir le processus, l'autorité portuaire définira un créneau temporel pour conclure les négociations avec le soumissionnaire préféré. Si, pour quelque raison que ce soit, il n'était pas en mesure de signer l'accord final en fin de période de négociation définie, l'autorité portuaire pourra alors décider de mettre fin aux négociations et d'inviter le soumissionnaire classé second à négocier.

Principes de transparence tout au long du processus de mise en concession

Depuis l'annonce initiale et la publication de l'avis de marché jusqu'à l'attribution finale et la signature du contrat, chaque étape accomplie sera publiée sur le site Internet de l'autorité portuaire et dans des publications régulières pour informer le grand public de l'état d'avancement de l'opération. Les documents-clés, documents d'appel d'offres, rapport de pré-qualification, procès-verbaux de la séance d'ouverture des offres, rapport d'évaluation des offres et rapport final sur l'attribution du contrat, seront aussi mis en ligne. Tant qu'il ne comporte pas d'informations exclusives dont la publication pourrait être préjudiciable au soumissionnaire, le contrat définitif de concession devrait également être rendu public (voir encadré 4, l'exemple du TC2 d'Abidjan).

Encadré 4 : Contrat de concession du TC2 d'Abidjan

Le décret présidentiel n° 2014-22 du 22 janvier 2014 « portant approbation de la Convention de concession pour la réalisation et l'exploitation du deuxième terminal à conteneurs, dénommé TC2, du port d'Abidjan », a été publié au Journal officiel de la République de Côte d'Ivoire avec l'intégralité du document de concession, cahier des charges et de ses annexes.



3. Le contrat de concession

Des exemples commentés de dispositions contractuelles relatives aux concessions portuaires sont fournis au Module 4 sur les outils juridiques du *Port Reform Toolkit* de la Banque mondiale. La présente section portera sur des exemples de formulation d'un contrat de concession de terminal à conteneurs qui, pour aboutir à un accord équilibré et durable, nécessite une attention particulière.

Conditions préalables

Conditions à remplir par le concessionnaire pour rendre le contrat effectif

Ces conditions rentrent sous deux catégories :

- Des exigences juridiques établissant la capacité du concessionnaire à conclure l'accord contractuel : certificat de constitution, résolution du Conseil d'administration approuvant les engagements contractuels pris par le concessionnaire dans le projet et les documents de pré-concession.
- Des exigences spécifiques au projet : exécution et livraison des documents du projet, récépissé des permis applicables, preuve des polices d'assurance requises, acceptation des actifs transférés (selon le cas), reconnaissance et acceptation formelle des conditions de la zone de concession (en termes d'environnement, de climat, de géologie, d'hydrologie, etc.).

Conditions à remplir par l'autorité portuaire pour rendre le contrat effectif

Ces conditions rentrent sous deux catégories :

- Conditions nécessaires pour l'exploitation effective du terminal : protection adéquate et accès maritime (tirant d'eau garanti, calendrier des activités de dragage d'entretien) ; accès terrestre suffisant et connexion aux réseaux de transport terrestre (route et/ou voie ferrée et voie navigable).
- Conditions relatives à la situation du site eu égard à la législation sur l'environnement : l'autorité portuaire doit certifier le statut environnemental du site de la concession ; ce qui ne veut pas nécessairement dire qu'il doit être

entièrement nettoyé ou dépourvu de tout polluant existant—souvent les matériaux contaminés sont ensevelis sous les terminaux à conteneurs, une solution préférable à leur déplacement. Mais le statut doit être reconnu comme étant conforme aux réglementations en vigueur et, par conséquent, officiellement reconnu comme la situation de référence pour le concessionnaire.

Exclusivité

Situations où une clause d'exclusivité peut se justifier

Si des dispositions en faveur d'une restriction de concurrence ne sont pas recommandées, dans certains cas une exclusivité limitée est envisageable :

- Lorsque le trafic conteneurisé lors de la concession est tout juste suffisant pour permettre un fonctionnement équilibré par un opérateur privé. En règle générale, s'il est entièrement financé par le secteur privé, même un terminal de modeste capacité, par exemple deux postes à quai, trois ou quatre portiques et un outillage de parc correspondant, nécessitera environ 100 000 EVP par an à un tarif moyen de manutention des conteneurs pour être rentable. Tant que le trafic reste dans cet ordre de grandeur, permettre à un concurrent, une compagnie maritime par exemple, d'opérer son propre terminal risque de compromettre du jour au lendemain la viabilité financière de la concession.
- Lorsque l'investissement du concessionnaire est largement supérieur à ce qui serait normalement nécessaire pour gérer le trafic existant : ce qui pourrait être le cas, par exemple, si le concessionnaire doit investir dans une infrastructure avec un fort effet de seuil, qui ne peut se développer aisément par étapes successives (telle que la création d'une nouvelle darse ou d'un terminal de type îlot). Bien sûr, dans une telle situation, l'autorité portuaire pourrait éviter la question de l'exclusivité si elle était en mesure de financer la part de l'investissement au-delà du niveau nécessaire pour répondre au trafic existant.

Exclusivité en deçà d'une certaine durée ou d'un certain trafic

Dans tous les cas, la clause d'exclusivité ne peut être illimitée. Elle doit être conditionnée par la durée ou le trafic, et peut se formuler ainsi : *Aucune nouvelle infrastructure portuaire pour la manutention des conteneurs qui serait en concurrence avec le terminal exploité par le concessionnaire ne sera développée dans un rayon de xx km autour du port pour une durée de x années, ou aussi longtemps que le trafic n'atteint pas xxx 000 EVP par an, selon la première des deux conditions remplies.* Une durée

de cinq ans sera souvent raisonnable pour offrir au concessionnaire une incitation à continuer d'améliorer le ratio qualité/coût de ses services afin de dissuader ses clients de se déplacer vers un concurrent potentiel dans le cas où le niveau de trafic resterait inférieur au seuil de la clause d'exclusivité.

Indicateurs de performance

Principaux indicateurs de performance

Les indicateurs de performance englobent :

- La productivité à quai : *nombre de mouvements de conteneurs par heure passée par le navire à quai*, le meilleur indicateur de performance commerciale du terminal pour les compagnies maritimes. Une référence minimale pour porte-conteneurs cellulaires non grées serait aujourd'hui de 60 mouvements par heure. Cet objectif sera ajusté à la baisse pour des navires non cellulaires, de moindre capacité sur lesquels il est impossible de travailler simultanément avec plusieurs portiques de manutention.
- Productivité de l'escale : *nombre de mouvements de conteneurs par heure passée par le navire dans le port*, indicateur ultime de performance portuaire pour les compagnies maritimes, mais il couvre des aspects hors du contrôle de l'opérateur, tels les mouvements de navires et de remorqueurs régis par la Capitainerie. C'est pourquoi il ne devrait pas faire partie des indicateurs liés à la concession, par contre, l'autorité portuaire devrait le mesurer car un écart important entre les productivités à quai et au port indiquerait, en dehors de perturbations météorologiques imprévus, un mauvais niveau de service.
- Productivité des portiques : *nombre de mouvements de conteneurs par heure de travail brute (productivité brute) ou nette (productivité nette, déduction faite de tous les temps non opérationnels et d'inactivités de chaque portique)*. Une différence entre productivité brute et productivité nette peut indiquer un navire difficile à exploiter (plan de chargement non optimal, caractéristiques physiques) ou des inefficacités d'exploitation sur le terminal. De même, une forte déconnexion entre la productivité brute par portique, le nombre de portiques opérant un navire et la productivité à quai serait probablement un indicateur de la mauvaise gestion des escales par le terminal ou bien de perturbations imprévisibles (conditions météorologiques).

- Productivité des quais : *nombre de mouvements de conteneurs par mètre linéaire de quai et par an*. Il s'agit d'un indicateur d'utilisation de la capacité des quais pour l'autorité portuaire.
- Productivité du parc : *nombre de conteneurs manutentionnés par hectare ou par mètre carré du parc à conteneurs et par an*. Il s'agit d'un indicateur d'utilisation que l'autorité portuaire doit surveiller pour évaluer l'utilisation de la capacité du côté terre du terminal. Il dépend évidemment du type d'outillage exploité sur le parc, mais aussi du temps de séjour portuaire des conteneurs, sur lequel l'opérateur a peu de contrôle.
- Temps de séjour portuaire des conteneurs : *période entre le déchargement du navire et la sortie du terminal pour les conteneurs à l'import, et inversement pour l'export*. Il s'agit d'un indicateur essentiel de l'utilisation efficace du terminal, mais qui peut dépendre d'intervenants autres que l'opérateur, notamment les douanes, ou de facteurs tels que les pratiques commerciales des importateurs. Il doit cependant être soigneusement contrôlé afin que des mesures correctives ou des incitations soient introduites en cas de dépassement excessif. On considère que deux jours pour les exportations et sept jours pour les importations sont un niveau maximal acceptable dans la plupart des cas.
- Temps de rotation des camions : *durée entre l'entrée et la sortie du terminal pour les camions venus livrer ou enlever un conteneur*. La référence courante pour des opérations performantes est de 20 minutes.

Mesures en cas de performances insuffisantes

La performance doit être suivie mensuellement mais compte tenu des variations possibles entre les caractéristiques des escales, la performance contractuelle devrait être évaluée formellement sur une base annuelle. Si la performance moyenne annuelle est inférieure à l'objectif, une pénalité financière peut être prévue.

Pour une incitation à la fois juste et efficace, une pénalité ne doit s'appliquer que pour des indicateurs entièrement sous contrôle de l'opérateur et reflétant au mieux la performance opérationnelle globale du terminal. La productivité à quai répond à ces deux critères.

La formule de pénalité peut alors appliquer le pourcentage manquant par rapport à l'objectif de performance au produit de la redevance de volume sur le trafic total.

Par exemple :

- Objectif contractuel de la productivité à quai : 60 mouvements par heure
- Productivité annuelle réalisée : 54 mouvements par heure
- Pourcentage de productivité manquant : 10 %
- Trafic total traité au Terminal cette année : 200 000 EVP
- Redevance par EVP : 5 dollars
- Pénalité : $0.10 \times 200\,000 \times 5 = 100\,000$ dollars

Pour tenir compte de la période d'ajustement lorsque le concessionnaire prend le contrôle du terminal, aucune pénalité ne sera exigible au cours de la première année d'exploitation.

Toutefois, si le concessionnaire est en-dessous de la cible de performance de plus de 20 % pendant trois années consécutives ou durant trois années d'une période consécutive de cinq années, l'autorité portuaire peut alors décider, à son entière discrétion, qu'il s'agit d'un manquement à ses obligations, mais il est important que cette clause figure bien dans le contrat de concession.

Investissements

Les programmes d'investissements devraient le plus possible être liés à l'utilisation des capacités et des performances opérationnelles. Ce n'est qu'en cas de besoin évident, de reconstruction ou de risque immédiat d'exploitation par exemple, ou pour raison de sécurité (éclairage, clôtures, etc.) qu'ils devraient être basés sur un calendrier. Autrement, exiger d'un concessionnaire qu'il s'engage sur un calendrier d'investissements prédéterminé comporte au moins trois risques : i) que des investissements soient réalisés trop à l'avance si la demande ne suit pas les prévisions, coût qui retomberait d'une manière ou d'une autre à la charge de l'autorité portuaire ; ii) que des investissements soient réalisés malgré une productivité sous-optimale des actifs existants, ce qui éliminerait l'incitation à maximiser l'utilisation de l'infrastructure existante ; et iii) que le concessionnaire préfère risquer un litige plutôt que de se conformer, faisant valoir par exemple qu'une dépression économique inattendue a rendu toutes les prévisions caduques. La meilleure formule consiste à inclure des éléments déclencheurs dans le contrat de concession, comme atteindre 80 % de la capacité optimale deux ans de suite, ou atteindre le maximum

acceptable du temps moyen d'attente en rade durant six mois consécutifs (les ratios d'occupation ont perdu de leur pertinence avec les systèmes de fenêtre d'accostage) pour lancer les opérations d'investissement.

Redevance de concession

Les redevances de concession peuvent éventuellement inclure un ticket d'entrée suivi d'une série de paiements annuels représentant généralement la location de la zone sous concession et la redevance pour le droit d'exploitation du terminal.

Ticket d'entrée

Le ticket d'entrée peut se justifier pour financer les dépenses nécessaires que l'autorité portuaire peut avoir à engager pour rendre la concession possible, par exemple i) le coût d'un plan social couvrant des départs en pré-retraite ou volontaires et des programmes de reconversion, ou ii) des investissements d'infrastructure nécessaires pour améliorer l'accessibilité, comme le dragage ou des voies d'accès terrestres réservées. Comme il a été mentionné précédemment, il peut être soit déterminé par l'autorité portuaire comme une donnée dans les documents d'appel d'offres, soit laissé au soumissionnaire à proposer comme un des critères de sélection. Au fil du temps, les tickets d'entrée se sont généralisés, comme l'illustre le tableau 6 (Berbera est un cas à part, en raison des risques économiques et politiques, puisque le principal potentiel est l'attrait du transit éthiopien une fois les infrastructures de transport réalisées).

Tableau 5 : Exemples de tickets d'entrée

Attribution du contrat	Terminal	Montant en million USD
2003	Abidjan TC1	Pas de ticket d'entrée
2004	Tema	5
2005	Tin Can Island (BAL)	3.5
2005	Toamasina	10
2009	Cotonou	25
2013	Abidjan TC2	120
2016	Berbera	10

Paievements annuels

Les paiements annuels couvrent le prix de location de la zone sous concession, qui reste la propriété de l'autorité portuaire, ainsi que la redevance pour le droit d'exploitation du terminal. La valeur du bail peut être déterminée par l'autorité portuaire, soit sur la base du marché foncier pour un nouveau terminal à développer, soit sur les montants investis dans les actifs du terminal lors de la concession d'un terminal existant. Si l'autorité portuaire a financé l'installation par un emprunt, le bail doit couvrir au minimum le coût des paiements d'amortissement de la dette. Ces éléments fournissent la base de calcul pour établir un niveau plancher de paiement annuel de la concession, même si le montant est laissé à la proposition du soumissionnaire. Le montant de la redevance de concession annuelle, au-delà de la valeur du bail, reflète le prix à verser pour le droit d'exploitation du terminal.

Clause d'indexation

La redevance de concession est habituellement exprimée en dollar américain, en euro ou autres devises fortes. Parce que la durée d'une concession peut atteindre 25 ou 30 ans, il est évident que l'inflation doit être prise en compte. Un contrat de concession devrait donc inclure une clause spécifique d'indexation. Une option consiste à ajuster périodiquement la redevance par rapport à un panier de monnaies, en prenant par exemple le dollar américain, l'euro et la devise dans laquelle la redevance de concession est exprimée. L'indice national des prix à la consommation (IPC) peut également servir de référence dans la mesure où l'économie locale est suffisamment ouverte pour que cet indice reflète les variations des coûts des intrants internes et externes.

Il est conseillé d'ajuster la redevance à intervalles réguliers, souvent alignée sur les ajustements tarifaires, évitant ainsi de laisser les conditions commerciales inchangées pendant une période trop longue, qui pourrait entraîner des distorsions financières au détriment de la bonne gestion de la concession. Trois ans semblent être un intervalle maximum raisonnable entre les révisions.

Redevances de volume

Principes de partage des bénéfices

Le barème des redevances de volume est l'occasion de mettre en place un mécanisme de partage des bénéfices financiers générés par la croissance du trafic entre

les parties au contrat de concession due en partie à la performance de l'opérateur mais aussi à la gestion de l'autorité portuaire. C'est l'objectif commun de l'autorité portuaire et du concessionnaire qui est ici atteint –accroître le trafic – même si les visées dernières sont différentes, celles de croissance économique pour le port et de rendement financier pour l'opérateur.

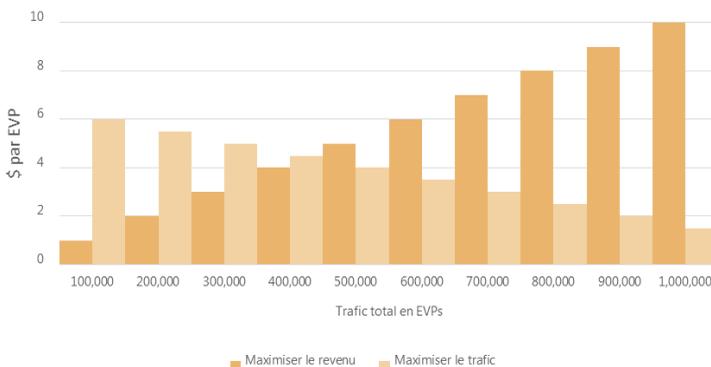
Redevance selon une échelle variable

Il existe en fait deux façons de construire ce mécanisme de partage des bénéfices :

- Si l'objectif principal de l'autorité portuaire dans la mise en concession du terminal est de **maximiser ses revenus**, le barème des redevances peut être établi selon une échelle ascendante où le montant par EVP augmente avec le trafic (par exemple, le TC1 d'Abidjan).
- Si l'objectif de l'autorité portuaire est de **stimuler le trafic**, dans le cadre d'une politique visant à transformer le port en plateforme de transbordement, le barème des redevances peut être alors établi selon une échelle dégressive où le montant par EVP diminue avec la croissance du trafic. Ce qui incitera d'autant plus l'opérateur à vouloir accroître le trafic, car son bénéfice par conteneur augmentera aussi.

Dans les deux cas, pour éviter une variation trop rapide, à la hausse ou à la baisse, dans les recettes de l'autorité portuaire, il est conseillé d'appliquer le barème des redevances par tranches lorsque chaque seuil est atteint, et non sur le trafic total.

Figure 5: Exemples de structure de redevances selon l'objectif recherché



De plus, les redevances peuvent être fixées à différents niveaux pour des flux de trafic différents, domestique et transbordement, par exemple.

Principes de tarification et de régulation

Ce guide pratique explique comment réguler les tarifs des services facturés par un concessionnaire pour la manutention de conteneurs passant par son terminal. Il existe toutefois d'autres flux financiers complexes entre les acteurs économiques agissant autour d'un terminal à conteneurs, qui concerne par exemple les questions de tarification entre les compagnies maritimes, les destinataires et les transitaires, qui au final influent sur le coût total du passage par le terminal, mais qui, généralement, ne relèvent pas d'un régime de régulation publique, sauf si des circonstances particulières s'appliquent. La structure des coûts portuaires est intrinsèquement complexe et les autorités portuaires ne doivent jamais cesser de surveiller l'ensemble des droits à payer pour le transport d'une cargaison dans un port, de manière à avoir une image toujours actualisée et complète pour ensuite évaluer sa compétitivité.

Il faut cependant être conscient que la régulation tarifaire est fondamentalement un substitut à une concurrence imparfaite. Cette régulation tarifaire peut donc varier en fonction du niveau de concurrence auquel l'opérateur est confronté en fonction des différentes catégories de trafic⁶.

Trafic captif

En Afrique subsaharienne, le trafic domestique est le plus souvent considéré comme captif faute de chaîne logistique alternative. Cette situation s'explique par le nombre limité de ports dans les pays (parfois un seul) et par la difficulté des échanges et du transport transfrontalier, qui empêche la création de nouvelles chaînes d'approvisionnement régionales. L'opérateur du terminal bénéficie donc d'un monopole naturel sur le trafic captif, ce qui justifie la régulation économique de son tarif par l'autorité portuaire. Cette régulation est intégrée dans le contrat de concession qui stipule le tarif maximal que l'opérateur est autorisé à appliquer.

⁶ Une méthodologie complète pour l'établissement des tarifs est disponible sur le site du régulateur portuaire en Afrique du Sud www.portsregulator.org/economic/tariff-methodology.

Pour assurer l'intégrité financière de la concession, ce plafond tarifaire ne devrait pas être inférieur aux coûts encourus par l'opérateur pour fournir le service, auxquels s'ajoute une marge bénéficiaire raisonnable. Le plafond est destiné à empêcher l'opérateur d'appliquer des tarifs excessifs en profitant du manque de concurrence, et non à lui dénier un taux de profit acceptable. C'est pourquoi le contrat de concession comporte parfois une disposition de suivi du retour sur investissement de l'opérateur et prévoit des ajustements de la redevance de concession ou du plafond tarifaire dans le cas où le solde financier de la concession risquerait d'être compromis (comme prévu par exemple, au contrat du TC2 d'Abidjan).

Trafic concurrentiel (transbordement compris)

S'il y a une concurrence naturelle, comme par exemple pour le trafic de transbordement, une régulation tarifaire ne se justifie pas et l'opérateur devrait être libre d'établir sa grille tarifaire. Ceci sera reconnu dans le contrat de concession.

Il peut y avoir des cas où les autorités publiques souhaitent imposer des plafonds tarifaires sur certains produits spécifiques, qu'ils soient ou non soumis à la concurrence pour les services portuaires. C'est généralement le cas pour des produits de base ou des marchandises d'exportation spécifiques (comme le coton à Dakar). Mais ces dispositions sont des instruments de politique intérieure qui utilisent les tarifs portuaires pour atteindre leurs objectifs, et elles ne doivent pas être considérées comme une régulation économique du tarif portuaire. Si ces plafonds tarifaires imposés étaient manifestement inférieurs aux coûts de fourniture du service, ils pourraient alors justifier des paiements compensatoires pour obligations de service public, comme dans d'autres secteurs des transports (transports publics par exemple). Toutefois, un moyen plus simple de mesurer leur impact sur l'équilibre financier de la concession serait de suivre le retour sur investissements mentionné ci-dessus, et d'ajuster en conséquence les autres conditions financières du contrat.

Clause de non-discrimination et principe d'usage public

Opérateurs de terminaux à conteneurs

Le concessionnaire s'efforcera de servir tous les clients sans préférence ni discrimination, qu'il s'agisse du prix ou de la qualité du service, indépendamment de tout lien de quelque nature qu'il puisse avoir, entreprise ou autre, avec un client particulier. Les plaintes en matière de discrimination, si établies, pourraient conduire à

des recours qui, s'ils étaient répétés, pourraient entraîner l'annulation du contrat de concession par l'autorité portuaire pour manquement du concessionnaire.

Le mécanisme officiel de retour des usagers décrit au chapitre 4 jouera un rôle déterminant pour l'enregistrement des plaintes.

Cas particulier des compagnies maritimes

Lorsqu'une concession d'un terminal à conteneurs est attribuée à une compagnie maritime, elle sert généralement à gérer exclusivement son propre trafic. Toutefois, si le terminal est public, l'autorité portuaire doit veiller à calmer les inquiétudes concernant la différence de traitement des clients. Pour ce faire, la clause de non-discrimination mentionnée ci-dessus doit être renforcée et indiquer explicitement que les navires de l'exploitant ne bénéficieront d'aucun traitement préférentiel. Les plaintes pour discrimination seront traitées comme ci-dessus.

Informations requises

Le but de l'autorité portuaire en recueillant ces informations est de s'assurer, surtout en situation de monopole, mais aussi quel que soit le cas de figure, que le front de mer en concession soit exploité de manière optimale. En tant que propriétaire d'une ressource rare telle qu'une terre côtière, et en tant que garant de l'intérêt public, l'autorité portuaire a le devoir de contrôler l'utilisation de cette ressource et de s'assurer qu'elle est exploitée de manière optimale pour le bénéfice de l'économie nationale.

Informations opérationnelles

Le contrat de concession doit préciser les informations opérationnelles que le concessionnaire devra fournir à l'autorité portuaire à intervalles réguliers. Au-delà des données nécessaires pour évaluer le niveau de performance au regard des objectifs contractuels, le concessionnaire préparera un rapport opérationnel mensuel documentant ce qui suit :

- Analyse mensuelle du trafic conteneur par les lignes maritimes
- Productivité moyenne à quai par ligne maritime
- Productivité moyenne, brute et nette, des grues
- Temps de séjour moyen d'un conteneur à l'importation et l'exportation
- Temps moyen de rotation des camions

- Taux de disponibilité de l'équipement
- Taux d'utilisation de l'équipement
- Information sur les accidents industriels, le cas échéant
- Information sur les litiges industriels, le cas échéant

Informations financières

Le concessionnaire doit soumettre à l'autorité portuaire, dans les six mois suivant la fin de chaque exercice financier, un rapport sur ses opérations financières relatives au terminal, ainsi que ses comptes audités, y compris le bilan, le compte d'exploitation, le compte de profits et pertes, les flux de trésorerie, et toutes les notes et annexes pertinentes, ainsi que le rapport des auditeurs.

Clause de révision

Dans certaines circonstances particulières (par exemple, demande volatile, partage incertain des besoins d'investissement avec le gouvernement-hôte ou l'autorité portuaire, ou dévaluation de la monnaie), il peut être sage d'introduire dans un contrat de concession une clause de révision permettant aux secteurs public et privé de discuter de possibles amendements ultérieurs, à intervalles réguliers (par exemple, tous les cinq ans), ou chaque fois qu'un ou plusieurs changements de conditions économiques identifiés dans le contrat de concession initial surviennent. Cette approche peut aider à ajuster le cadre du contrat de concession de manière transparente et prévisible. Dans les marchés émergents comme ceux d'Afrique subsaharienne, une telle approche, si elle est conçue et négociée judicieusement (c'est-à-dire si elle ne profite pas seulement à la partie publique), pourrait permettre de réduire le risque perçu par les investisseurs privés et leurs prêteurs commerciaux.

Prolongation de la concession

Une option contractuelle pour prolonger la concession au terme de la période de concession initiale constitue une incitation naturelle pour le concessionnaire à maintenir ses performances et ses efforts de maintenance à mesure que le contrat approche de son terme, mais les conditions dans lesquelles elle peut être demandée par l'opérateur et accordée par l'autorité portuaire doivent être explicitement énoncées dans le contrat de concession initial pour garantir une négociation

transparente. Il faut en particulier préciser que la décision finale de prolonger ou non la concession revient pleinement à l'autorité portuaire, sans avoir à justifier sa décision en cas de refus.

En cas de concessions de longue durée (20 à 30 ans), il est recommandé d'entamer les discussions formelles de prolongation deux ans avant la fin du contrat et de prendre une décision au moins un an avant l'expiration de la concession initiale.

Expiration de la concession

Si la concession n'est pas prolongée, le contrat doit définir la manière dont les actifs de la concession doivent être transférés à l'autorité portuaire et, en particulier, stipuler la compensation à verser au concessionnaire pour les actifs qui ne sont pas intégralement amortis. Un mécanisme de compensation équitable est essentiel pour anticiper le risque que le concessionnaire soit tenté de réduire la maintenance au cours des deux dernières années du contrat.

Pour les actifs ayant été transférés au concessionnaire au début du contrat et devant être retournés à l'autorité portuaire, comme les portiques et les équipements lourds, le contrat doit prévoir une procédure d'inspection conjointe pour déterminer si les actifs sont en bon état de fonctionnement au moment du transfert. Si une action doit être prise pour restaurer l'intégrité d'un bien à restituer, elle est à la charge du concessionnaire.

Résolution des conflits

Arbitrage

Si un conflit entre les parties ne peut être résolu par un règlement à l'amiable, le contrat de concession peut inclure une procédure d'arbitrage. Une décision doit être prise sur le choix de la cour d'arbitrage. En règle générale, les autorités portuaires préfèrent un tribunal local, souvent hébergé à la Chambre de Commerce et d'Industrie du pays, ou une institution équivalente ; alors que les bailleurs de fonds internationaux, lorsqu'ils participent au financement ou apportent un soutien au contrat de concession, peuvent préférer un tribunal international comme la Chambre de commerce internationale (ICC) ou la Cour d'arbitrage international de Londres (LCIA). Il convient de noter que la LCIA a mis en place des succursales locales ou affiliées dans plusieurs pays, notamment aux Émirats Arabes Unis

(DFIC-LCIA à Dubaï), à Maurice (LCIA-MIAC), en Inde et à Singapour. Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) du Groupe de la Banque mondiale, peut également être choisi (comme cela a été le cas lors de l'annulation de la concession du Terminal à conteneurs de Conakry en Guinée).

Procédure judiciaire

Si l'une des parties refuse le protocole d'arbitrage, le règlement final d'un conflit contractuel se fera devant la cour de justice du pays qui abrite la concession.

Droits des prêteurs

Lorsque le projet de concession associe des prêteurs commerciaux pour financer les dépenses d'investissements prévues, ils voudront nécessairement s'assurer qu'ils ont un ensemble de droits pour protéger leurs intérêts, le plus critique étant leur droit lié à une résiliation anticipée du contrat de concession. Dans ce cas, la plupart des bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux tels que Proparco (filiale secteur privé de l'Agence française de développement), la Société financière internationale (membre du Groupe de la Banque mondiale et dédiée au secteur privé), etc., en raison de leurs statuts leur interdisant de prêter à une entité publique, se doivent d'exiger que l'autorité concédante règle toute dette en cours au moment de la résiliation, y compris le paiement des pénalités de liquidation de dette anticipée intégrées dans leurs prêts commerciaux. De même, les prêteurs voudront s'assurer qu'ils disposent de droits de préemption pour les dommages-intérêts et autres paiements faits au concessionnaire par l'autorité concédante dans un cas similaire de résiliation anticipée. Les prêteurs demanderont généralement à l'autorité concédante de leur accorder jusqu'à un an pour trouver et chercher un remplaçant à l'opérateur ou restructurer son actionnariat au cas où l'autorité invoquerait une clause de défaut contre lui, entraînant la résiliation anticipée du contrat de concession pour un motif sérieux. Enfin, les prêteurs peuvent exiger un droit de contrôle ou d'approbation sur les mécanismes de fixation des tarifs (en particulier lorsqu'ils entraînent une baisse des tarifs maximum applicable, ou le réajustement de leur montant en monnaie locale, suite à un processus décisionnel non identifié dans le contrat de concession au moment de sa signature) et/ou le niveau d'endettement que la concession peut accumuler.

4. La gestion et le contrôle de la concession

Exigences d'accès de l'autorité portuaire

Accès au site

L'autorité portuaire doit avoir à tout moment un droit d'accès total au terminal, sans bien sûr perturber l'exploitation. Elle effectuera en particulier des visites techniques régulières pour contrôler les activités de maintenance sur l'infrastructure du terminal, telles que définies dans le contrat de concession.

Accès à l'information

Le contrat de concession spécifiera les informations à mettre régulièrement à la disposition de l'autorité portuaire (voir la section *Informations requises*). Les rapports opérationnels mensuels devront être mis à la disposition du grand public et donc publiés sur le site Web de l'autorité portuaire ou sur celui de l'opérateur (en exemple, Meridian Port Services, l'opérateur du terminal à conteneurs Tema, publie des rapports opérationnels mensuels détaillés sur son site⁷). Les rapports financiers annuels seront partagés avec le Conseil portuaire lorsqu'il existe.

Un système communautaire portuaire (PCS) est aussi un moyen de partager largement l'information opérationnelle parmi l'ensemble des acteurs maritimes et portuaires. Tel que défini par l'*International Port Community Systems Association (IPCSA)* « un PCS est un système modulaire doté de fonctionnalités conçues pour fournir à tous les différents secteurs et acteurs dans un environnement de communauté portuaire des outils spécifiques qui leur sont propres, offrant ainsi un système étroitement intégré. Développé pour des utilisateurs portuaires par des utilisateurs du port, un PCS englobe les exportations, les importations, les transbordements, les groupages, les marchandises dangereuses et les statistiques maritimes ». Les statistiques d'exploitation des terminaux peuvent donc se trouver sur le site Web d'un PCS.

⁷ www.mps-gh.com/en/content/enewsletter.php

De même, les ‘guichets uniques’ pourraient également fournir un accès au même type d’information opérationnelle à leurs participants.

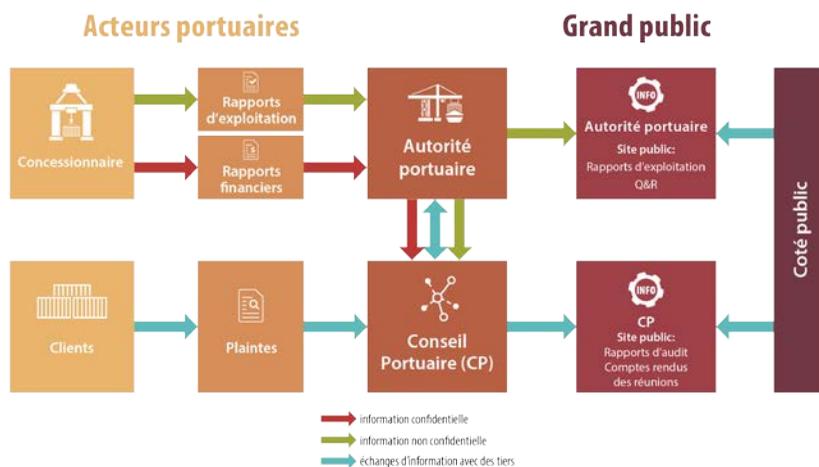
Il arrive que l’autorité portuaire ait besoin d’informations et de données opérationnelles et financières complémentaires, comme lors des discussions avec le concessionnaire sur la possibilité d’augmenter les tarifs de manutention. Ces informations doivent être mises à disposition avec la réserve qu’elles ne peuvent être divulguées à des tiers, certaines d’entre elles pouvant concerner des dispositions exclusives de l’opérateur.

En règle générale, en situation de monopole ou de quasi-monopole comme celle qui prévaut pour le trafic domestique dans les terminaux à conteneurs de nombreux pays d’Afrique subsaharienne, l’autorité portuaire doit exiger une transparence financière totale de la société d’exploitation du terminal, afin de pouvoir vérifier tout au long de la durée de la concession que la marge bénéficiaire légitime du concessionnaire reste dans les limites raisonnables.

Plus spécifiquement, lors d’une demande d’augmentation du tarif maximal pour le trafic domestique auprès de l’autorité portuaire, le concessionnaire doit fournir une preuve documentée de l’augmentation de ses coûts d’exploitation qui justifie cette demande sur la base du maintien de sa marge bénéficiaire à un niveau acceptable pour les deux partenaires contractuels. L’opérateur devra fournir à l’autorité portuaire sa comptabilité analytique pour appuyer ses revendications.

Au-delà des rapports mensuels de performance, un examen de performance plus complet sera également exigé dans le cadre des discussions sur des augmentations tarifaires, afin que l’autorité portuaire puisse évaluer le degré global d’efficacité atteint par le concessionnaire dans l’exploitation de tous les actifs dont il dispose. Si des perspectives d’amélioration sont identifiées lors d’un tel examen, l’autorité portuaire peut alors reporter sa décision sur l’augmentation des tarifs jusqu’au moment où les améliorations identifiées se sont concrétisées. Une nouvelle évaluation de la comptabilité analytique actualisée sera alors effectuée pour déterminer si la demande peut effectivement être acceptée.

Figure 6 : Gestion de la concession



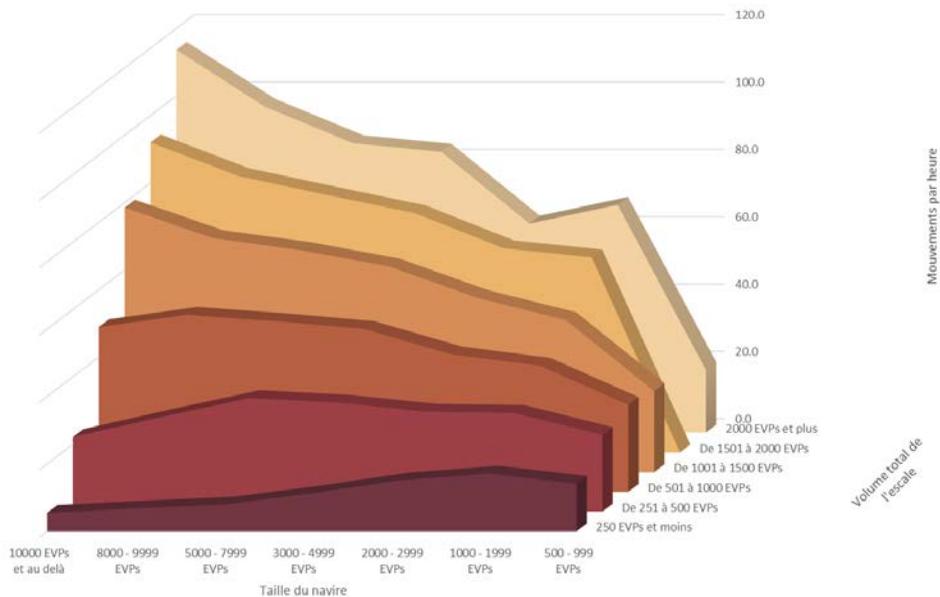
Suivi de la performance

Évaluation continue des principaux indicateurs de performance

La Direction de l'exploitation de l'autorité portuaire assurera le suivi permanent de la performance du terminal en analysant les rapports opérationnels mensuels transmis par l'opérateur. Elle confirmera ces rapports avec les représentants des compagnies maritimes, entre autre lors des réunions régulières du Conseil portuaire ou de tout organe consultatif équivalent représentant la communauté professionnelle portuaire et maritime. Toute information contradictoire relevée lors de ces consultations sera soumise à l'opérateur pour clarification ou correction.

À titre d'information de référence pour évaluer le niveau de performance du terminal, la Figure 7 présente la productivité moyenne à quai (nombre de mouvements par heure quand le navire est à quai) pour des terminaux à conteneurs dans différentes régions du monde, pour l'année 2015.

Figure 7 : Productivité à quai selon la capacité des navires et le volume d'escale



Source : Données IHS (pour de plus amples informations, voir www.ihs.com/industry/maritime.html)

Périodicité et format des examens

Outre les rapports mensuels exigés par le contrat de concession et sur la base desquels des pénalités peuvent être évaluées annuellement en cas de performances insuffisantes (voir la section *Indicateurs de performance*), l'autorité portuaire peut vouloir effectuer des examens trimestriels de performance pour évaluer à fond le fonctionnement de l'installation.

Ces examens trimestriels se concentreront sur l'organisation opérationnelle globale du terminal, y compris les protocoles d'accès, les dispositifs de sûreté et la mise en œuvre du Code ISPS (Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires), les procédures de sécurité, la gestion des données, le service à la clientèle, le règlement des différends, la maintenance des équipements et des infrastructures, l'interface avec les douanes et l'examen des retours d'expérience des clients. Comme les rapports opérationnels mensuels, les examens trimestriels seront publiés sur le site Web de l'autorité portuaire et accessibles au grand public.

Retour d'expérience de la clientèle

Formalisation d'un mécanisme de retour d'expérience

Mobiliser les clients du port est un moyen très efficace pour déterminer le véritable niveau de performance de l'opérateur et l'inciter à maintenir l'effort pour améliorer les résultats. À cette fin, les commentaires des clients doivent être formalisés, faute de quoi, il est difficile d'y remédier. Une voie pour canaliser ces retours pourrait être le Conseil portuaire si une telle structure existe.

La création d'un Conseil portuaire dépasse le cadre de ce guide pratique, mais il est intéressant de souligner l'utilité et l'importance d'un tel forum pour discuter des aspects critiques de la gestion et des performances portuaires, et surtout d'instaurer et d'entretenir une relation constructive entre les autorités portuaires et l'ensemble des parties prenantes (voir la section *Rôle du Conseil portuaire*). Dans le cadre de la préparation d'une mise en concession d'un terminal, la création d'un Conseil portuaire, s'il n'existe pas encore, est un autre moyen positif de favoriser un esprit de transparence et un sens de but commun dans la communauté portuaire en général. En outre, lorsque de tels conseils existent, mais dont la fonction est seulement consultative, il est fortement recommandé de les faire passer d'un simple rôle consultatif à celui de forum officiel où les problèmes soulevés obtiennent des réponses dans un laps de temps défini.

Si une mise en concession est menée en l'absence d'un Conseil portuaire, un mécanisme officiel de retour des clients du terminal doit être prévu, par exemple sur le site Web du port où les professionnels disposeraient d'un accès protégé pour soumettre leurs commentaires. Le contrat de concession doit également faire référence à ces commentaires et définir comment l'autorité portuaire peut les utiliser. (Exemples : la communauté portuaire de Mombasa, en collaboration avec l'Observatoire des transports du Corridor nord, publie un tableau de bord qui résume les performances en termes de productivité et d'efficacité sur le corridor de Mombasa <http://top.ttcanc.org/>).

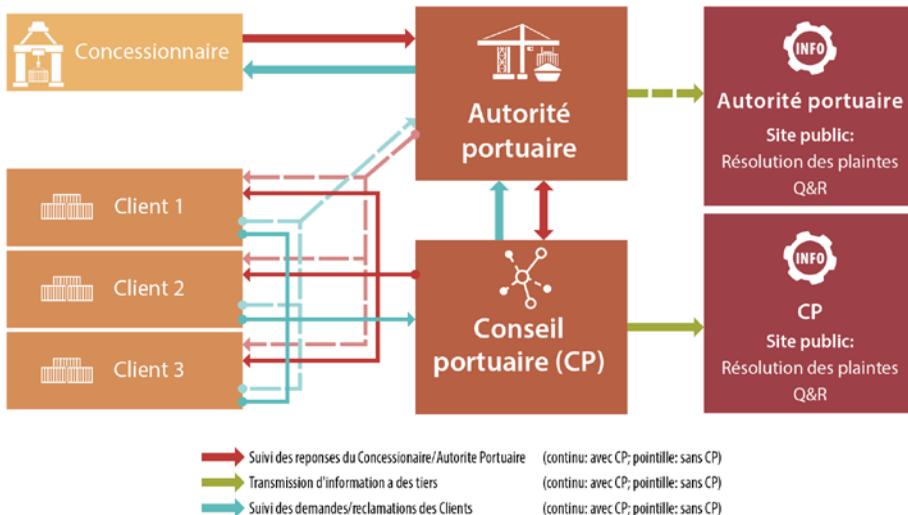
Processus pour gérer le mécanisme de retour des utilisateurs

Que ce soit par le biais du Conseil portuaire ou directement auprès des clients du port via le site Web de l'autorité portuaire, tout commentaire doit être traité, autrement dit soumis à la Direction concernée de l'autorité portuaire et/ou au concessionnaire pour y répondre ou apporter une observation envoyée aux clients en

utilisant le même canal. Pour insuffler une certaine discipline dans le processus, un délai de réponse doit être de vigueur, par exemple deux semaines pour des problèmes liés à de simples pratiques de travail quotidiennes, jusqu'à deux mois pour des problèmes nécessitant une enquête spécifique. Toutes les questions et réponses seront publiées sur le site Web de l'autorité portuaire et visibles du grand public.

Pour des questions particulièrement sensibles, telles que des allégations de discrimination, un processus très approfondi s'impose. Le suivi pratique des exigences d'utilisation publique peut être effectué de manière plus efficace en mettant en place un mécanisme formel de retour d'expérience permettant aux usagers s'estimant victimes de discrimination de faire valoir leurs revendications. Ces revendications et les résultats de leur examen par l'autorité portuaire devront alors être rendus publics, par exemple sur son site Web. Le contrat de concession établira ce mécanisme formel, qui doit être rendu public si le contrat lui-même ne l'est pas et indiquera qu'au-delà d'un certain nombre de revendications légitimes au cours d'une année donnée, trois par exemple, la concession pourrait être résiliée aux dépens du concessionnaire. Simultanément, pour éviter les abus, tout plaignant présentant deux allégations illégitimes sera assujéti à des sanctions financières par l'autorité portuaire.

Figure 8 : Mécanisme de retour des utilisateurs



Rôle du Conseil portuaire

Le Conseil portuaire a un rôle essentiel à jouer dans l'amélioration de la transparence des opérations portuaires, au profit de tous les utilisateurs et des clients finaux des services portuaires, y compris les chargeurs. Il doit être une instance formelle, avec un mandat et des modalités de fonctionnement explicites. Il tiendra des réunions régulières, généralement sur une base mensuelle, et sauf circonstances particulières, ses délibérations seront rendues publiques (voir encadré 5, sur l'exemple de Maurice).

Encadré 5 : Le Conseil portuaire de l'Autorité portuaire de Maurice (MPA)

Le Conseil portuaire en collaboration avec l'autorité portuaire de Maurice (MPA) :

- interagit activement avec les utilisateurs du port pour des opérations portuaires efficaces ;
- entreprend des études de marché pour identifier les nouveaux utilisateurs portuaires potentiels et leurs besoins ;
- assure la promotion des installations, des services et du potentiel futur de Port-Louis en étroite coopération avec les opérateurs des services portuaires et de l'autorité ; et
- apporte des réponses positives à des tiers manifestant un intérêt pour le développement du port ou d'activités portuaires.

Le Conseil qui a un statut consultatif délibère largement sur des questions importantes comme les projets de développement portuaire, la révision des tarifs, les modifications législatives et des procédures, etc.

Termes de référence

- Fournir un moyen de communication régulier entre les autorités portuaires et les agences connexes, d'une part, et tous les utilisateurs portuaires de l'autre ;
 - Discuter des questions touchant les intérêts des clients en général, du niveau et de l'adéquation des services portuaires et des performances portuaires ;
 - Examiner et discuter de la situation portuaire et de l'efficacité du port ;
 - Conseiller sur les réglementations, les procédures et les pratiques portuaires, les systèmes de documentation et autres questions connexes ;
 - Discuter des projets de développement portuaire et conseiller sur l'adéquation des installations portuaires ;
 - Faire des suggestions sur des projets de sécurité, de sûreté et d'environnement susceptibles d'affecter l'efficacité du port ;
 - Aider le port dans sa stratégie de marketing et d'amélioration de son image ;
 - Suggérer et proposer des améliorations dans les domaines d'intérêt commun aux utilisateurs du port ; et discuter de tout autre problème connexe.
-

La plupart des Conseils portuaires existants sont des entités consultatives, ce qui est évidemment utile en tant que lien entre les autorités portuaires et leur environnement professionnel ; mais ce statut pourrait être amélioré en devenant un canal

officiel permettant aux clients de poser des questions, par exemple au sujet de la mise en œuvre et de la supervision d'une concession de terminal à conteneurs. Pour en faire un processus efficace, ce canal doit faire partie d'un mécanisme de retour d'expérience des usagers défini comme tel dans les dispositifs institutionnels et contractuels du port. Les questions transmises au Conseil portuaire seraient officiellement soumises à l'autorité portuaire, qui aura, comme indiqué ci-dessus, des délais maximaux de réponse en fonction de la complexité de la question. Il est important de noter que les questions et les réponses seront publiées sur le site Web du Conseil portuaire ou sur celui de l'autorité portuaire pour que l'ensemble des parties prenantes reçoivent une information complète et uniforme.

Examens opérationnels annuels

Au cours du dernier trimestre de l'exercice budgétaire, l'autorité portuaire procédera à un examen opérationnel de la concession qui figurera dans son rapport annuel. Cet examen s'appuiera sur les rapports trimestriels précédents et fournira une évaluation globale de la performance et de la qualité des services offerts tout au long de l'année. Si cela est justifié, il suggérera alors de possibles ajustements pour améliorer les performances globales et les relations avec les clients.

Divulgence de l'information auprès du public

En règle générale et hormis les cas où les informations exclusives appartenant au concessionnaire doivent rester confidentielles, tous les rapports de suivi sur la performance de la concession doivent être rendus publics et publiés sur le site Web de l'autorité portuaire. Les rapports financiers seront partagés avec le Conseil portuaire lorsqu'il existe et les rapports audités peuvent également être rendus publics.

Adaptation des dispositions contractuelles

Durant la durée de vie d'une concession de 25 ou 30 ans, les circonstances peuvent évoluer d'une manière qu'il était impossible d'anticiper lors de la négociation du contrat initial. Il est donc possible qu'à un certain moment, certaines dispositions du contrat doivent être ajustées. Si ceci est acceptable sur le principe, de tels ajustements doivent être très strictement circonscrits à des situations qui justifient, sans conteste, un réexamen des dispositions précédemment convenues. Ceci ne

devrait pas, en particulier, intervenir dans un laps de temps trop court après la signature de l'accord initial, au risque de compromettre la validité et le sérieux du processus d'appel d'offres. Le contrat de concession peut effectivement préciser un délai dans lequel tout ajustement de disposition contractuelle est proscrit hors cas de force majeure.

Encadré 6 : Amendements de la concession du terminal à conteneurs de Dar es Salaam

Le terminal à conteneurs du port de Dar es Salaam est concédé. Le concessionnaire initial était un consortium composé d'*International Container Terminal Inc. Philippines* (ICTSI) avec 70 % des actions et de *Vertex Financial services* de Tanzanie avec 30 %. Le consortium a enregistré une société locale *Tanzania International Container Terminals Services Ltd* (TICTS), qui a débuté ses activités en septembre 2000 dans le cadre d'un contrat de dix ans. Par la suite, *Hutchison Port Holdings* (HPH) de Hong Kong a acheté une part des intérêts internationaux d'ICTSI, de sorte que 70 % des actions de la concession sont maintenant détenues par HPH.

La concession initiale était d'une durée de 10 ans, sans possibilité d'extension, mais révisable après 5 ans dans l'éventualité de volumes de trafic plus importants que prévus. Le contrat n'offrait pas l'exclusivité de la concession pour la manutention des conteneurs.

Le contrat a été renégocié au cours de la cinquième année, soit en 2005, alors que le trafic augmentait fortement et que la productivité du terminal était à son plus haut niveau. Un contrat prolongé a été signé pour 15 ans supplémentaires, soit 25 ans au total. Ce contrat différerait du premier qui à l'origine était perçu comme un contrat d'exploitation, avec des obligations d'investissement minimales. Le deuxième exige par contre que le concessionnaire effectue des investissements substantiels. Il contient aussi des modifications d'exploitation importantes, avec l'établissement d'un quai supplémentaire et d'une zone de stockage étendue. Une clause a été introduite accordant au concessionnaire l'exclusivité pour la manutention des navires à conteneurs jusqu'à ce qu'un niveau de 650 000 EVP ait été atteint.

Source : *Review of Effectiveness of Port and Port Terminal Concessions, Southern Africa Global Competitiveness Hub, 2009.*

Si le concessionnaire considère qu'un amendement est justifié en raison d'un changement imprévisible et significatif dans l'environnement économique dans lequel il opère, il lui appartient de préparer une demande documentée d'amendement et de la soumettre à l'autorité portuaire. Il faut toutefois souligner que l'autorité portuaire dispose de toute latitude pour examiner et accepter, ou non, la demande, en fonction de sa propre évaluation des conditions locales (voir encadré 6 sur l'exemple de Dar es Salaam).

5. Conclusion

L'objectif de cet ouvrage est de guider les autorités publiques le mieux possible tout au long des étapes du processus de négociations et de mise en œuvre d'une concession réussie d'un terminal à conteneurs. Reste que tout le travail leur incombera et c'est sur elles que reposera la lourde tâche de le mener à bien.

En tout état de cause, il reste primordial pour les autorités de décision, les gouvernements et les autorités portuaires, de ne pas perdre de vue les objectifs qu'ils se sont fixés lorsqu'ils se sont engagés dans la voie d'une concession, car il est souvent facile de se laisser détourner vers des objectifs secondaires de court terme. Gardons à l'esprit que le type de relation contractuelle inhérent à tout accord de concession est beaucoup plus complexe que le rapport propriétaire/contractant auquel les autorités publiques ont été habituées jusqu'à présent. Et le processus de passation des marchés et de négociation est donc également plus complexe.

En raison de cette complexité et de l'asymétrie initiale d'expérience entre l'autorité concédante et l'opérateur privé, il est absolument essentiel que les autorités publiques disposent de toutes les compétences requises, en particulier en matière juridique, pour leur permettre de négocier sur un pied d'égalité avec leurs homologues privés. C'est la raison pour laquelle les banques multilatérales de développement sont généralement prêtes à fournir ou à financer une assistance technique aux autorités concessionnaires lorsqu'elles décident de lancer une concession de terminal à conteneurs. À titre d'exemple, la Société financière internationale, filiale du Groupe de la Banque mondiale dédiée au secteur privé, propose des services de conseils et de gestion en matière de transaction aux pays clients pour les aider à faire face efficacement à ces situations.

