

B12- Les nouveaux types de contrat incluant des objectifs sociaux. Les contrats OBA (Output Based Aid)

9 février 2012

Les nouveaux types de contrat incluant des objectifs sociaux

Les contrats OBA (Output Based Aid)

1) De quoi s'agit-il ?

L'objet est de **préciser** parmi les divers types de contrats existants **quels sont ceux qui peuvent favoriser l'accès à l'eau ou à l'assainissement des plus pauvres** par l'inclusion de clauses comportant des objectifs sociaux et, parmi eux, les types de contrats qui peuvent **permettre l'obtention de subventions internationales**, et plus particulièrement les contrats « OBA ».

Cette fiche concerne donc surtout les villes importantes des pays en développement et leurs bailleurs ou délégataires, le plus souvent des entreprises, mais **le principe de tels contrats peut néanmoins s'appliquer**, sans rechercher pour autant des subventions internationales, et de façon beaucoup plus simple à **des contrats de moindre importance**.

Il convient en effet d'inciter les concepteurs et réalisateurs de projets à **insérer dans leurs contrats des clauses relatives à des objectifs spécifiques et précis permettant l'accès de tous , et en particulier des plus pauvres** ce qui est assez rarement le cas, à l'eau et à l'assainissement.

2) Qui utilise ce moyen et depuis quand ?

Ce sont essentiellement de grandes entreprises et la Banque mondiale depuis l'année 2002.

3) Pourquoi ?

Les besoins en eau et assainissement restent immenses et concernent de très nombreuses populations et communes à faibles ressources, ce qui n'est pas de nature à attirer beaucoup de capitaux privés. Aussi l'idée **est-elle venue à la Banque mondiale et à quelques autres investisseurs d'encourager les entreprises à entreprendre davantage de programmes ciblés sur les populations démunies** en leur proposant des **subventions** spécifiques en contrepartie de la réalisation effective et contrôlée de tels programmes.

4) Qui est surtout concerné ? Lieux ou contextes dans lesquels ce moyen paraît le mieux adapté



Ce sont les régions ou grandes villes des pays en développement qui ont délibérément choisi d'inclure dans leurs programmes d'accès à l'eau et à l'assainissement des projets spécifiques et précis d'aide aux plus défavorisés.

5) En quoi consiste ce procédé ? Comment est-il mis en oeuvre ?

Précisons tout d'abord qu'il existe **quatre grands types de contrats** : les contrats **BOT**, les contrats **DBO**, les contrats **DBL** et les contrats **OBA**, **ces derniers étant ceux qui nous intéressent le plus** et auxquels nous nous arrêterons davantage.

Mais rien n'interdit bien au contraire, et certains le font, de prévoir dans les programmes de développement réalisés dans le cadre des autres types de contrat d'y inclure des réalisations de caractère social.

a) Les contrats BOT (Build, Operate and Transfer)

Les BOT (**Construire, Gérer et Transférer**) sont des types de contrat généralement de longue durée qui font appel à **plusieurs types d'expertise** :

- la **conception** d'un ouvrage ou d'un programme,
- sa **construction**
- son **exploitation** et sa maintenance,
- son **montage financier**.

par exemple la conception, la construction, le financement et l'exploitation d'une usine de traitement d'eau ou d'un réseau dont **la propriété est transférée à la commune au terme du contrat**.

Ils sont généralement passés entre un Etat, une région ou une commune et une entreprise, laquelle est chargée à elle seule de l'ensemble des prestations alors que dans des contrats ordinaires chacune des prestations est souvent confiée à des entreprises différentes.

Ils permettent de gagner du temps, de simplifier les procédures et de réaliser de bons retours sur investissements.

b) Les contrats DBO (Design, Build, Operate)



Ces autres types de contrat (**Concevoir, Réaliser et Gérer**) diffèrent surtout des précédents par le fait que l'entreprise qui le signe, et qui est également la seule à réaliser le programme, **conçoit, réalise et gère** les installations concernées mais **sans les transférer ensuite à la commune ou à l'Etat**.

Ils ont surtout l'avantage de permettre à une commune de n'avoir affaire qu'à un seul intervenant pour la réalisation des diverses facettes d'un programme, lesquelles sont habituellement plutôt confiées à plusieurs opérateurs, ce qui permet de **gagner du temps** et de **simplifier le montage et le suivi du projet**, et pour l'investisseur d'obtenir un marché plus important et de longue durée.

Ce type de contrat est **plutôt rare**, les communes préférant généralement récupérer les installations en fin de contrat.

c) Les contrats DBL (Design, Build, Lease)

Avec de tels contrats (**Concevoir, Réaliser et Prendre en bail**), une même entreprise est appelée à concevoir et réaliser un programme puis incitée à le gérer, mais avec des risques financiers éventuels non négligeables.

Ce type de contrat a cependant parfois été signé lorsque le programme comportait d'importants travaux d'installation ou de renouvellement dont la rentabilité était plus grande que celle de l'exploitation. Il a eu ainsi l'inconvénient d'inciter certains investisseurs à signer un contrat DBL parce qu'ils étaient surtout intéressés par de gros travaux rentables en peu de temps, mais en fait beaucoup moins par l'exploitation, ce qui les a conduits à s'en retirer au bout de peu de temps.

d) Les contrats OBA (Output Based Aid)



Origine

En 2003, la Banque mondiale et le Royaume Uni ont constitué un Partenariat financier, alimenté depuis par les Pays Bas et quelques investisseurs et appelé GPOBA (Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats) en vue de promouvoir des programmes de plus grande utilité sociale et de les subventionner à hauteur des résultats sociaux réellement obtenus.

Principe

Versement d'une aide, sous forme le plus souvent de subvention mais parfois de prêt à faible taux d'intérêt en faveur de programmes d'accès de populations pauvres à des services de base (eau ou assainissement, mais aussi santé, électricité, transports et télécommunications) afin de compléter ou de remplacer les paiements de ces usagers. Cette aide est destinée à inciter des entreprises privées, des services d'utilité publique, voire plus rarement des ONG à proposer et à réaliser elles-mêmes ensuite de tels programmes ou parties de programmes.

Modalités

L'organisme concerné propose un projet d'intervention ciblé sur les familles démunies, précis, quantifié et dont les effets et la performance sont facilement mesurables. Si le GBOPA l'accepte, il lui accorde une subvention dont le montant et les modalités de versement lui sont alors précisées, ce qui permet à l'opérateur de mieux savoir où il va financièrement, mais cette subvention ne lui est effectivement versée, en tout ou partie, que lorsque les résultats annoncés auront été vraiment obtenus et constatés par un audit indépendant.

Ce sont donc aux opérateurs de préfinancer les programmes.

Exemples d'application

Les aides du GPOBA peuvent concerner tous les services de base (eau ou assainissement, mais aussi santé, électricité, transports et télécommunications).

Elles ont déjà permis de financer plus de 70 programmes



Dans le domaine de l'eau, on peut citer comme exemples :

- les subventions versées, dans le cadre de programmes d'accès à l'eau et d'extension du réseau, pour chaque nouveau branchement social réalisé (versement en général d'une partie seulement de ce coût).
- l'émission dans certains cas de bons délivrés aux usagers pour leur permettant d'avoir le choix entre divers prestataires lorsque l'un des objectifs du programme est aussi d'améliorer la concurrence et la performance.
- l'attribution d'aides provisoires et régressives afin de faire en sorte que les tarifs avantageux proposés pour faciliter l'accès à l'eau se rapprochent progressivement du prix réel.

Principaux avantages

- De tels contrats permettent non seulement de **cibler mais encore d'atteindre** les personnes qui en ont le plus besoin et d'y inciter des entreprises par l'octroi de subventions.
- Ils sont **plus transparents** que d'autres et l'on peut savoir qui a été vraiment aidé.
- Ils facilitent l'accès au réseau des populations défavorisées.
- Ils stimulent la performance

Principaux inconvénients

- Ce mode de financement est assez complexe et onéreux à mettre en place pour qui n'en a pas l'habitude.
- Il nécessite des délais et des coûts de préparation et de contrôle qui peuvent s'avérer importants, voire dissuasifs.
- Les indicateurs, pas toujours faciles à déterminer, utilisés pour déterminer le taux de réussite d'un programme sont partiels et ne permettent pas de mesurer suffisamment l'impact de tels programmes à moyen ou long terme pour la région concernée.
- Le transfert des risques sur le seul opérateur du programme est certes apprécié par les collectivités locales concernées mais de nature à écarter des petits opérateurs privés

6) Difficultés particulières et remèdes et/ou précautions éventuelles à prendre



- **L'opportunité** de faire appel à un financement OBA **doit être soigneusement évaluée** grâce à toute une série de questions très concrètes que l'on peut trouver dans un Guide tel que celui de l'AFD/Suez indiqué plus loin.

- Il convient en effet de réserver ce type de financement, très intéressant mais assez difficile à obtenir et à gérer, aux programmes qui ont de réelles chances d'apporter des améliorations substantielles et durables aux populations démunies et de **s'assurer au préalable qu'il n'existe pas de moyen plus efficace et pérenne d'atteindre ce résultat**

- **L'aide accordée est une chose. La « capacité à payer » des populations** tant pour la prise en charge au moins partielle du coût des installations que pour leur utilisation et le paiement quelque temps après **en est une autre**. Il convient donc de réaliser des études précises de la demande, de bien identifier les populations cibles, les zones prioritaires à desservir, les besoins et les possibilités de financement.

7) Exemple de réalisation : Branchements sociaux au MAROC

A Casablanca, 125 000 branchements sociaux ont pu être réalisés par une filiale de Suez grâce à une importante subvention OBA du GBOPA.



Celle-ci avait été fixée à **118 € par branchement « eau » et à 142 € par franchement « assainissement »**, ce qui représentait respectivement **30% et 40 % du coût du branchement**, le reste étant pris en charge par d'autres moyens de financement (Office national de l'eau, Fonds de travaux de la ville) et par les intéressés. Ces derniers avaient eu le **choix entre un paiement cash** avec réduction **et un étalement de leur dette sur 7 ans**. Le coût de cet étalement avait été financé par un prêt à taux faible de l'AFD.

Faute d'avoir pu identifier individuellement les personnes éligibles à la subvention, l'opérateur avait en accord avec la ville, choisi de définir comme bénéficiaires des zones entières considérées comme prioritaires pour l'extension du réseau et où des études de marché avaient montré qu'environ 80 % des ménages seraient en capacité de payer dans le délai imparti. L'installation de bornes fontaines avait été prévue pour les 20% restant.

Enfin, ayant voulu étudier toutes les possibilités alternatives d'aide à la réalisation des travaux, l'opérateur avait réussi à obtenir des autorités un **allègement important des normes habituelles** de réalisation des travaux et des ouvrages (**voir la fiche 48 sur la simplification des normes**), lequel avait permis de faire des économies de 30 à 50%, augmentant d'autant le nombre des bénéficiaires des subventions, d'où **l'intérêt de bien explorer toutes les possibilités**.

8) Où s'adresser pour trouver davantage d'informations - Bibliographie



- **AFD : Guide « Appliquer les services de l'OBA aux services de l'eau et de l'environnement ».**

Ce **Guide méthodologique** précis, pratique et bien documenté de 32 pages réalisé par Sophie Trémolet (Suez Environnement) explique les principes des contrats OBA, les méthodes d'évaluation de leur opportunité et moyens recommandés pour leur mise en œuvre : https://www.pseau.org/outils/ouvrages/afd_guide_oba_fr.pdf

- **Revue Espace Manager : « Partenariat public-privé : les contrats de concession BOT ».**

Cet article indique plus précisément comment dans un pays comme **la Tunisie**, la loi a prévu de permettre et de favoriser la conclusion de contrats de type BOT : <https://www.espacemanager.com/partenariat-public-prive-contrats-de-concession-bot.html>

- **MagazineH2O** : Article « **Concurrence et subventions croisées** » relatant une interview (2 pages) de B.Collignon DG d'Hydroconseil sur ces sujets mais au cours duquel il fait état des contrats DBL et surtout de leurs dérives possibles : <http://www.h2o.net/enjeux-conferences/de-johannesburg-a-kyoto-les-enjeux/page-8.htm>

- Emplacement : Accueil > fr > WikiWater > Les fiches > Réduire le coût de l'eau > Moyens innovants et autres >
- Adresse de cet article : <https://wikiwater.fr/b12-les-nouveaux-types-de-contrat>